VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

Sevilla, 16 y 17 de Febrero de 2017

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE SEVILLA

(espa net SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA
DE POLITICAS SOCIALES

Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE SEVILLA

© Los autores.

Coordina:

Maria Rosa Herrera y German Jaraiz Arroyo

Edita:

Universidad Pablo de Olavide.
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.
Carretera Utrera Km 1.
41013, Sevilla (España).

ISBN: 978-84-697-5182-4

Maquetación: zoograficocomunicacion@gmail.com

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este documento, así como su almacenamiento en sistemas de recuperación o su transmisión en ninguna forma o por ningún medio electrónico, mecánico, fotocopiado, escaneado o cualquier otro, sin el previo y expreso consentimiento por escrito de los autores.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

ORGANIZAN:

(espa net SPAIN

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE SEVILLA

COLABORAN:

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE SEVILLA

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

Fundación Cajasol

Obra Social "la Caixa"

FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

asociación Paz y Bien

dPA defensor del pueblo Andaluz

Un nuevo espacio de dialogo de la Red Española de Políticas Sociales

Los días **16 y 17 de Febrero de 2017** tuvo lugar en **Sevilla** el VI Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) en el marco de Espanet-Europe *(The European Network for Social Policy analysis)*.

El VI congreso, organizado por la Universidad Pablo de Olavide, no sólo ha sido un jalón más en el desarrollo de la **REPS**, que se inició en Oviedo en 2009, continuado en Madrid, Pamplona, Alcalá de Henares y Barcelona, sino también una nueva oportunidad para el intercambio y aprendizaje del conocimiento en políticas sociales.

Además, el impacto social de la crisis en España desde 2008, que llega hasta la actualidad bajo la forma de mayores tasas de pobreza y exclusión social, así como de parálisis de las políticas sociales, supone todo un reto para los estudiosos y profesionales de las diferentes áreas de la política social. Todo ello en un entorno en el que diferentes países de la Unión Europea, y ésta en su conjunto, cuestionan los derechos de los refugiados y las políticas sociales están subordinadas a la prioridad de las políticas de ajuste fiscal y monetario.

No cabe duda de que estamos en un momento histórico excepcional, tanto en España como en la Unión Europea, que afecta profundamente al devenir de las políticas sociales y al desarrollo de los derechos sociales. El congreso ha supuesto una excelente contribución a un mayor conocimiento social y, con ello, para poder influir en el desarrollo de las políticas sociales. Ya contamos con la experiencia de cinco congresos al que se suma el VI organizado por la **Universidad Pablo de Olavide** a quien tenemos que agradecer su entusiasmo y esfuerzo de organización para que el nuevo congreso haya sido un éxito.

En nombre de los organizadores y de la comisión ejecutiva de la **REPS** agradezco a los investigadores, expertos y profesionales de la política social que han participado con sus comunicaciones y trabajos y, de este modo, contribuido a dar contenido al objetivo del congreso: ***"Pactar el futuro. Debate para un nuevo consenso en torno al bienestar"***.

Gregorio Rodríguez Cabrero
Copresidente de la Red Española
de Políticas Sociales.

El VI Congreso de la REPS en Sevilla: coordenadas para pactar el futuro

El prolongado periodo de parálisis y retroceso en las políticas sociales que venimos viviendo desde hace ya una década ha provocado el desdibuje del mapa que, con mayor o menor éxito, marcaba las sendas para transitar hacia un proyecto social de mayor bienestar y cohesión. Este descuadre se produce además, para el caso de España, sobre un contexto que ya en tiempos de bonanza arrastraba algunas debilidades previas; consecuencia sobre todo de la ausencia de un aliento político decidido a homologar al país a los niveles de gasto y de desarrollo socio-institucional de nuestro contexto europeo.

Sobre esta realidad, el VI Congreso de la *Red Española de Políticas Sociales* se planteó con un propósito reflexivo ¿cuáles han de ser hoy las coordenadas sobre las que recrear el sentido de las políticas sociales? Este interrogante es en gran medida rédito de los anteriores Congresos de REPS, como también lo es la constatación de que tal recreación precisa: de una mirada compleja que confronte e integre expectativas y capitales de actores públicos y cívicos; de una mirada ética, soportada en un modelo de desarrollo social coherente con dinámicas de justicia social global.

Desde el Comité Organizador y desde la Universidad Pablo de Olavide en su conjunto agradecemos a los y las participantes que se hayan sentido participes del propósito de este encuentro. Este Libro de Actas pretende recoger sus aportaciones, para su divulgación a la sociedad y a la comunidad de agentes implicados en la gestión de las políticas sociales.

Germán Jaraíz Arroyo
Presidente del Comité Organizador
del VI Congreso de REPS.

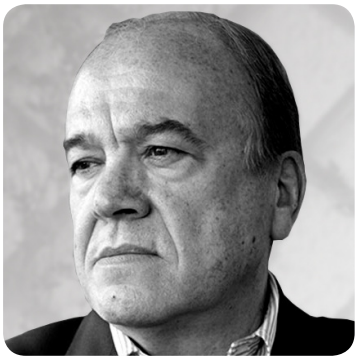
COMITÉ CIENTÍFICO

COMITÉ EJECUTIVO

GREGORIO R. CABRERO,
COPRESIDENTE
Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá

ANA GUILLÉN,
COPRESIDENTA REPS
Catedrática de Sociología y directora del Departamento de Sociología en la Universidad de Oviedo

MARGARITA LEÓN
Investigadora Ramón y Cajal en el Institut de Govern i Polítiques Publiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona.



LUIS MORENO FERNÁNDEZ,
Profesor de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

MARÍA AMPARO SERRANO PASCUAL,
Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM

GERMÁN JARAÍZ ARROYO
Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO). Profesor de Política Social de la Universidad Pablo de Olavide, Director General de Planificación Cultural y Social

OTROS MIEMBROS DEL COMITÉ CIENTIFICO

MANUEL PÉREZ YRUELA,
Profesor de Investigación de Sociología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)

BEGOÑA PÉREZ ERANSUS
Profesora Titular del Departamento de Trabajo social y Servicios sociales de la Universidad Pública de Navarra

FERNANDO FANTOVA
Consultor Social

COMITÉ CIENTÍFICO

OTROS MIEMBROS DEL COMITÉ CIENTIFICO

ANTONIO LÓPEZ PELÁEZ
Catedrático de Universidad
Departamento de Trabajo Social
Facultad de Derecho UNED

TERESA MONTAGUT
Licenciada en Económicas y Doctora en Sociología Profesora Titular de Sociología en la Universidad de Barcelona

JOSÉ LUIS IZQUIETA ETULAIN
Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid

MARÍA ASUNCIÓN MARTÍNEZ-ROMÁN
Doctora en Sociología, Trabajadora Social. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.

PAU MARÍ-KLOSE
Profesor de Sociología en la Universidad de Zaragoza. Doctor en Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid, Máster en la University of Chicago

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA ANA
Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid

MARÍA ROSA HERRERA
Directora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide. Miembro del Centro de Sociología y Políticas Locales (UPO)

YOLANDA MARÍA DE LA FUENTE ROBLES
Catedrática de Trabajo Social y Servicios Sociales Universidad de Jaen

COMITÉ ORGANIZADOR

PRESIDENCIA DEL COMITÉ ORGANIZADOR

GERMÁN JARAÍZ ARROYO
Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO). Profesor de Política Social de la Universidad Pablo de Olavide, Director General de Planificación Cultural y Social

MARÍA ROSA HERRERA
Directora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide. Miembro del Centro de Sociología y Políticas Locales (UPO)

COMITÉ ORGANIZADOR

ROSA MARÍA DÍAZ JIMÉNEZ
Profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO). Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Pablo de Olavide

JUAN BLANCO LÓPEZ,
Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO). Dirección General de la Residencia Universitaria Flora Tristán

ANTONIA CORONA AGUILAR,
Profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO)

ESTHER PÉREZ BOZA
Secretaria del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO)

CRISTINA MATEO MORA
Profesora Departamento de Sociologia (UPO)
Profesora Departamento de

RAÚL ÁLVAREZ PÉREZ,
Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO)

COMITÉ ORGANIZADOR

MARÍA DEL CASTILLO GALLARDO FERNÁNDEZ
Profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales (UPO). Integrante de la Comisión Académica del Master en Gerontología. Dirección y Gestión de Centros Gerontológicos-UPO

ALFONSO BLÁZQUEZ MUÑOZ
Coordinador del Área de Intervención Social, Residencia Universitaria Flora Tristán, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

MARÍA DOLORES WENGER DE LA TORRE
Colaboradora Honoraria Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales UPO

ALESSANDRO GENTILE, COORDINADOR
Profesor de Sociología del Departamento de Psicología y Sociología de la Universidad de Zaragoza

CONFERENCIAS PLENARIAS

ACTO DE APERTURA.

D. Bruno Martínez Haya. Vicerrector de Investigación de la Universidad Pablo de Olavide.
D. Manuel Martínez Domene, Viceconsejero de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.
Luís Miguel Pons Moriche, Director de Acción Social y Emprendimiento de Fundación Cajasol.
D. Rafael Herrador Martínez, Director Territorial de Caixabank en Andalucía Occidental.
D. Gregorio Rodríguez Cabrero, Copresidente de REPS.
Dña. María Rosa Herrera Gutiérrez. Directora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.

CONFERENCIAS INAUGURALES.

Panorama de las política del Bienestar en Europa.

Ponente: **Maurizio Ferrera**. Universidad de Milán.
Presenta y modera: **Ana Marta Guillén Rodríguez**. Universidad de Oviedo.

CONFERENCIAS PLENARIAS.

Procesos de desigualdad y claves de sostenibilidad de las políticas de bienestar.

Ponentes: **Luís Ayala Cañón**. Universidad Rey Juan Carlos, **Teresa Jurado Guerrero**. Universidad Nacional de Educación a Distancia, **Jesús Pérez Mayo**.Universidad de Extremadura
Presenta y modera: **Eloísa del Pino Matute**. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Gobernanza y papel de los actores para el bienestar.

Ponentes: **Víctor Renes Ayala**. Revista Española del Tercer Sector, **Clemente Navarro Yáñez**. Universidad Pablo de Olavide, **Fernando Fantova Azkoaga**.Consultor Social.
Presenta y modera: **Rosa María Díaz Jiménez**. Universidad Pablo de Olavide.

Empleo, protección y desarrollo social. Diagnóstico y relecturas para un debate en clave de futuro.

Ponentes: **Francine Mestrum**. Global Social Justice, **Miguel Ángel Malo Ocaña**. Universidad de Salamanca, **Luís Sanzo González**. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.
Presenta y modera: **Gregorio Rodríguez Cabrero**. Universidad de Alcalá.

COLOQUIO-DEBATE.

Contenidos y condiciones para la renovación de la agenda en torno al bienestar.

Tertulianos: **Joan Subirats i Humet**. Universidad Autónoma de Barcelona, **Luís Moreno Fernández**. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, **Manuel Pérez Yruela**.Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
Modera: **María Belén Torres Vela**,Directora del Programa Solidarios (Canal Sur Televisión).

CONFERENCIA DE CLAUSURA.

Éticas para un consenso nuevo: Proyecto ético, proyecto político y proyecto de bienestar.

Ponente: **Adela Cortina Orts**.Universidad de Valencia.
Presenta y modera: **Jesús Maeztu Gregorio de Tejada**. Defensor del Pueblo Andaluz.

Cierre del Congreso a cargo de **Germán Jaraíz Arroyo**, Copresidente Comité Organizador REPS Sevilla.

Un nuevo espacio de dialogo de la Red Española de Políticas Sociales.
Gregorio Rodríguez Cabrero, Copresidente de la Red Española de Políticas Sociales 7

El VI Congreso de la REPS en Sevilla: coordenadas para pactar el futuro.
Germán Jaraíz Arroyo, Presidente del Comité Organizador del VI Congreso de REPS 9

Comité Científico VI Congreso de REPS 11

Comité Organizador VI Congreso de REPS 13

Conferencias Plenarias del VI Congreso de la Red Española de Políticas Sociales 15

Índice 17

Prólogo al libro de Actas 25

1. GÉNERO.

1.1. Género y políticas públicas: retos y desafíos.
Coordinación: Isabel Diz Otero (USC) y Alba Alonso Álvarez (USC).

- **Presentación** 31
- **El estado de bienestar desde la perspectiva de género: el cuidado y la construcción de los derechos sociales. Los casos de Suecia y España.** Amara Pérez Davila 33
- **La intervención sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres. Análisis de barreras institucionales, organizacionales y culturales.** Carrasquer Oto, Pilar, Sánchez Mira, Núria, López Andreu, Martí. 59
- **Políticas públicas contra la violencia de género.** Moriana Mateo, Gabriela 87
- **Trabajadores del cuidado: estrategias de contratación de hombres en trabajos remunerados de cuidados.** Roca Escoda, Mireia, Bodoque Puerta, Yolanda 107

1.2. Políticas públicas y empresariales para una conciliación corresponsable.
Coordinación: Carmen Botía Morillas (UPO) y Teresa Jurado Guerrero (UNED)

- **Presentación** 129
- **La conciliación, ¿un asunto de mujeres? El género en la universidad y la universidad ante el género.** López Morales, Juan, Valenzuela Vela, Lorena. 131
- **Nuevas estrategias para viejos desafíos de la conciliación: garantizando el derecho a la presencia de las personas con responsabilidades familiares en el mercado de trabajo.** Rodríguez González Sarai. 153

1.3. El nuevo rol de los hombres en la dinámica familiar.
Coordinación: Teresa Martín García (CSIC) y Teresa Castro Martín (CSIC).

- **Presentación.** 177
- **Fathers' Intensive Schedule in Spain: an Analysis with the Spanish Time Use Survey.** Fernández Lozano, Irina. 179
- **A propósito de la construcción de co-responsabilidad parental en españa, ¿es la paternidad fuente emergente de conflicto cultural?** González Ruiz, Mencía. 207

2. EMPLEO

2.1. Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social.
Coordinación: Pablo Eduardo Neder (Laboratorio de Sociología Política de París).

- **Presentación** 235
- **Estrategias de mercantilización de la fuerza de trabajo: activación y capital humano.** Carballo, Yoana, Vecinday, Laura. 237
- **Dispositivos de servicios sociales para la inclusión social a través del empleo: empleo protegido y acompañamiento socio laboral para colectivos alejados del mercado laboral.** Martínez Virto, Lucía. 253
- **El nuevo derecho del trabajo europeo y su problemática compatibilidad con los principios del constitucionalismo social y democrático, con especial atención al caso español.** Masala Pietro..... 279
- **Juventud y empleo: desigualdad, políticas públicas y desinstitucionalización.** David Prieto Serrano, Diego Cuenca Gómez-Limón, Roberto Cilleros Conde, Gomer Betancor Nuez, Nuria Manzano-Soto. 305
- **Rentas mínimas de inserción y políticas activas de empleo.** Rodríguez-Calles, Luis, González Pousada, Carla. 325
- **Globalización y soberanía económica. Implicaciones en el derecho laboral: el caso de las subcontrataciones.** Ricardo Soto de La Cruz..... 349

3. TRABAJO SOCIAL

3.1. Desafíos del trabajo social en el escenario actual.
Coordinación: Vera María Ribeiro Nogueira (U. Santa Caterina – Brasil), Suzana del Valle Cazzaniga (U. Entre Ríos – Argentina) y Regina Célia Tamaso Mioto (Universidade Católica de Pelotas/ Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil).

- **Presentación.** 375
- **Apoyo matricial como estratégia de gestión en salud mental: potencialidades y limitaciones frente al contexto de salud en el sistema penitenciario Schultz.** Águida Luana Veriato, DIAS, Míriam Thais Guterres, Dotta, Renata Maria. 379
- **Trabajo Social Okupa.** Alonso de la Torre Rodríguez, Aida. 403
- **Nuevos desafíos para el trabajo social: movimientos de indignados, antidesahucios e iniciativas de solidaridad.** Alberich Nistal, Tomás, Amezcua Aguilar, Teresa..... 423
- **La intervención del trabajo social en un asentamiento informal en madrid: el caso de la cañada real.** Amorocho Pérez, Amanda Patricia 445
- **Los profesionales en la gestión intersectorial de atención en salud y protección social a los usuarios de drogas.** Dias, Míriam Thais Guterres. 457
- **Los cambios en la matriz de proteccion social uruguaya y sus impactos para el trabajo social.** Ximena Baraibar. 483
- **La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.** José Pablo Bentura. 503
- **Incorporar los derechos humanos al Trabajo Social. El enfoque de derechos: un marco de referencia.** Cubillos-Vega, Carla. 519
- **Respuestas desde el trabajo social comunitario a los retos de una sociedad compleja, diversa y glocal.** Chabier Gimeno Monterde , José Manuel Álamo Candelaria..... 543
- **El perfil profesional en el ámbito de la Infancia en la CAPV. Análisis y debate sobre el papel del Trabajador Social.** González Goya, Edurne. 577
- **Políticas públicas, sujetos profesionales y la frontera arco sur.** Fagundes, Helenara Silveira, Castamann, Daniela, Kreutz, Ineiva Terezinha 603
- **Las políticas de transferencias de ingresos condicionadas en américa latina: una mirada relacional de análisis.** Laura Eugenia Garcés. 625
- **Trabajo, pobreza y selectividad: una comparación de los diseños de intervencion del plan jefas y jefes de hogar y la asignacion univesal por hijo.** Lucero, Marcelo Fabián. 649
- **Trabajo social y el estado gestor: las nuevas determinaciones para los trabajadores sociales en el mundo neoliberal.** Martins, Valter..... 669

- **El trabajo social brasileño al inicio del siglo xxi: consideraciones acerca de la investigación en servicios y la dimensión de investigación.** Moraes, Carlos Antonio de Souza. 687
- **La política social del neoliberalismo: una tienda abierta 24 horas en el corazón del mercado.** Simone Sobral Sampaio, Robson de Oliveira. 703
- **La reforma social en el Uruguay del SXXI: el caso de la Red de Asistencia e Integración Social.** Vecinday Garrido, Mª. Laura. 719

3.2. La protección desprotegida. La pérdida de esperanza y el papel de la ética.
Coordinación: José Daniel Rueda (UVA), Mª José Salvador Pedraza (UVA) y Cayetana Rodríguez Fernández (UVA)

- **Presentación** 741
- **Riesgos éticos del trabajo social ante la participación: la intervención comunitaria en Zaragoza y Toulouse.** Chabier Gimeno Monterde. 743
- **Formar trabajadores para la construcción social alternativa: apuntes para la formación ética de los futuros trabajadores sociales.** Ona Sáenz, Jon. 767
- **Para acabar con la política social.** Casas Mínguez Fernando. 787
- **Organizaciones: Su ética y transparencia.** Flores Jiménez Ivette, Flores Jiménez Ruth, Vega Lugo Noemí. 811

4. SERVICIOS SOCIALES.

4.1. Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio.
Coordinación: Juan Mª Prieto Lobato (UVA), Pablo de la Rosa (UVA) y Eva Sotomayor Morales (U. Jaén).

- **Presentación** 835
- **Impacto de la crisis en los servicios en los servicios sociales comunitarios de andalucía.** Carrasco Salas, Manuel Jesús. Borrego Alés, Yolanda. Blanco Miguel, Pilar. 837
- **¿Es posible una intervención Centrada en la Persona en Personas Sin Hogar? Proyecto piloto en la ciudad de Lleida.** Benito Herráez, Eva María. Alsinet i Mora. Maciá Antón, Araceli. 869
- **El voluntariado de y para las personas con discapacidad intelectual.** Rodrigo Ruiz, Adriana. Anaut Bravo, Sagrario. Álvarez Urricelqui, Mª Jesús. 889
- **El impacto de la crisis en la alimentación y en el bienestar en la ciudad de Barcelona.** Llobet Estany, Marta. Duran Monfort, Paula. Magaña-González, Claudia Rocío. 913
- **Sistema de indicadores en servicios sociales para una planificacion estratégica.** Martínez-Martínez, Lucía. Uceda-Maza, Francesc Xavier. Canet Benavent, Encarna. 935
- **La trabajadora social de atención primaria: políticas sociales y transformación social.** Matías Solanilla, Antonio. Eito Mateo, Antonio. Marcuello Servós, Chaime. 957

4.2. Las organizaciones de personas mayores y su influencia en el diseño e implementación de políticas sociales.
Coordinación: Lourdes Pérez Ortíz (UAM) y Raúl Álvarez Pérez (UPO).

- **Presentación** 981
- **Órganos Participativos para Personas Mayores en Servicios Sociales.** Núñez Gómez, Carlos Jesús. 983
- **Envejecimiento activo en la sociedad de la información. Políticas y estrategias.** Mababu Mukiur, Richard. 1013
- **La vejez. ¿Un fututro desprotegido? De las políticas públicas a la incertidumbre.** Rueda Estrada, J. Daniel. Zurro Muñoz, JoséJuan. 1035
- **Bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en lleida. Jordana, norma.** Feliu, Begoña. Alsinet, Carles. 1039

4.3. Debatiendo sobre la evaluación de políticas sociales: enfoques, indicadores y prácticas.
Coordinación: Belén Blázquez Vilaplana (U. Jaén) y Nieves Ortega Pérez (UGR).

- **Presentación.** 1067
- **Evaluando políticas de innovación social: el caso del proyecto pact.** Bayón-Calvo, Siro. Lucas García, Jezabel. Peñaranda-Cólera, Maria Del Carmen. Gómez García, Rogelio. 1069
- **Interrogantes sobre la implantación del modelo Housing First en el contexto español.** Llobet Estany, Marta. Sancho Salido, Jordi. Uribe Vilarrodona, Joan. Batle Cladera, Susana. 1091
- **Roles y competencias de los sujetos profesionales en las políticas públicas – por qué y qué evaluar.** Ribeiro Nogueira, Vera Maria. 1109

5. FAMILIA.

5.1. Assessing changes and outcomes of Family Policies.
Coordinación: Margarita León (UAB) y Manuela Naldini (UNiversità di Torino).

- **Presentación** 1131
- **More to the better-off, less to the worse-off? Social investment, policy complementarity and Matthew effects across the EU.** Stefano Ronchi. 1133
- **Family and welfare in the post-industrial era. New social risks in spain and italy.** Guillén, Ana M. Luque Balbona, David. 1165
- **Tendencias de largo plazo en la financiación de los cuidados a la infancia y a la población dependiente en Europa.** Matus-López, Mauricio. Rodríguez-Modroño, Paula 1191

5.2. Infancia y políticas sociales.
Coordinación: Silvia Bustamante Elvira (Observatorio de la Infancia de Andalucía), Francisco Jesús Alaminos Romero (Observatorio de la Infancia de Andalucía) y Ainhoa Rodríguez García de Cortázar (Observatorio de la Infancia de Andalucía).

- **Presentación** 1213
- **Vulneración de derechos de la infancia inmigrada en los medios de comunicación.** Aguilar-Idáñez, María-José. 1215
- **La adolescencia en el territorio: una comparativa sobre barrios vulnerables de la comunidad valenciana.** Caravantes López De Lerma, Glòria Maria. Climent López, Marta. 1237
- **La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas de intervención.** Flores Martos, Raúl. 1259
- **Criterios para la evaluabilidad de los planes de infancia en españa.** Gaitán Muñoz, Lourdes. Larrañaga Martínez, Kepa Paul. Portellano Pérez, Concepción (GSIA). 1283
- **Niñas, niños y adolescentes: descubrirse como ciudadanía activa en políticas locales.** Machicado Valiente, Jaime. Rojas López, Paula. 1309
- **Una aproximación a la transmisión intergeneracional de la pobreza en Navarra.** Martínez De Lizarrondo. Itziar Herrero Larrea. Oihane Etayo Ballesteros 1317
- **Avances, límites y retos en la garantía de derechos de la infancia en Cataluña. Una aproximación des del ámbito municipal.** Mayordomo Martínez, Eloi. Millán Cañamares, Xavier. 1343
- **Una aproximación valorativa sobre las políticas legislativas en españa ante la realidad de niñas y niños disconformes con el género asignado.** Mendiguren Abrisqueta, José Félix. 1373
- **Reinventando un Sistema de Participación Infantil Municipal con Niñas y Niños.** Palacio Martín, Sergio. Alonso Quijada, Adriana. 1397
- **La función política de la escuela en la educación infantil y básica.** Luís Adriano Salles Souto. Leandro de Lajonquière. Simone Zanon Moschen. 1409
- **Plan de mejora de la convivencia a través del modelo dialógico de resolución de conflictos.** Sánchez Barrilao, Ángela Maria. 1425
- **La protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en medidas de protección: Una aproximación comparativa de la normativa jurídica y los avances y desafíos en Chile y España.** Zavala, María Isabel. Martínez, Loreto. Jiménez- Morago, Jesús. Oliveri, Katherine. 1439
- **Acogimiento familiar en familia educadora. Un modelo de políticas para la atención a la infancia desde el ámbito local.** Martorell Gómez, Carmen. Pérez Cosín, Jose Vicente 1467
- **Validando capacidades relevantes para el bienestar infantil a través de un cuestionario.** Mónica Domínguez-Serrano, Astrid Agenjo-Calderón, Oscar Marcenaro-Gutiérrez 1493

6. RETOS DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR EN EL MUNDO

6.1. Retos de los Estados de bienestar emergentes.
Coordinación: Manuel Sánchez de Dios (UCM), Gemma Ubasart González (UDG) y Analía Minteguiaga (Instituto de Altos Estudios Nacionales – Ecuador)

- **Presentación** 1507
- **Avances y retrocesos en los procesos educativos en contextos indígenas de la Amazonía del Ecuador. La inclusión de la educación intercultural bilingüe en la agenda pública y social.** Carbonell Yonfá Eloísa 1509
- **(Des)estructuración del bienestar en nuevos tiempos de crisis económica: estudio comparativo entre Ecuador y Argentina.** Minteguiaga Analía. Carmel Rivera Valerie 1533

- **Mujeres y transferencias condicionadas: dilemas, tensiones y desafíos.** Muñoz Saavedra Judith 1557
- **Instrumentos legislativos y discapacidad en chile: un estudio desde las autopercepciones de adultos con discapacidad intelectual sobre su calidad de vida.** Vega Córdova Vanessa. Álvarez Aguado Izaskun 1581

6.2. El alcance y los determinantes de las reformas en los sistemas de protección social en un contexto de gobernanza multinivel.
Coordinación: Francisco Javier Moreno Fuentes (CSIC) y Eloisa Del Pino (CSIC).

- **Presentación** 1601
- **Análisis comparado de las reformas en los sistemas de cuidados de larga duración europeos a partir de la crisis económica de 2008. Los casos de España, Inglaterra, Alemania y Suecia.** Albesa Jové, Esther 1603
- **¿Qué diferencias hay entre la predistribución y la inversión social?** Barragué, Borja 1627
- **Crisis, precariedad y reformas del mercado de trabajo en Brasil y España: análisis de las reformas laborales en los años 2000.** Angela Santana do Amaral 1647
- **La incorporación de las empresas con ánimo de lucro en el Sistema Público de Servicios Sociales. Un análisis a partir del caso de Illes Balears.** Joaquín De María Arrebola. Fernanda Caro Blanco 1673

7. POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA.

7.1. Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro.
Coordinación: Lucia Martìnez Virto (UPN), Begoña Perez Eransus (UPN) y Nerea Zugasti Mutilva (UPN).

- **Presentación** 1697
- **Determinantes socioeconómicos de la salud en andalucía: estudio comparado del impacto de la crisis económica en la salud de los andaluces (proyecto impact-a).** Álvarez-Gálvez, Javier. González Portillo, Auxiliadora. Salinas Pérez, José Alberto. Rodero Cosano, Mª Luisa. Muniategui Azcona, Eider. Martínez Cousino, Gloria. Gómez Baya, Diego 1699
- **Consideraciones metodológicas para la evaluación integral de políticas de inclusión social a partir de la evaluación de los programas de inserción laboral: programa de orientación profesional y programa de experiencias profesionales para el empleo.** Guerrero Mayo, María José. Dorado Rubín, María José. López Igual, Purificación 1725
- **La IAP en la articulación de la atención a la inclusión desde un nuevo modelo de gobernanza.** Guinot Viciano, Cinta. Ferran Zubillaga, Ane. Berasategui Otegui, ASun 1753
- **Una primera aproximación al análisis de las políticas de inclusión en nuestro país.** Sánchez Salmerón, Víctor 1773
- **Exclusión y políticas sociales en la región de Murcia. Nuevos retos tras la crisis.** Manzanera-Román, Salvador. Hernández Pedreño, Manuel 1793

7.2. La Gran Recesión y la pequeña red de seguridad: ¿una oportunidad para una garantía de ingresos contra la pobreza en la Europa del Sur?
Coordinación: Manuel Aguilar-Hendrikson (UB) y Ana Arriba González de Durana (UAH).

- **Presentación** 1819
- **Minimum social standards in portugal: changes and adequacy from the pre to the post austerity period.** Elvira Pereira. Francisco Branco. Maria Inês Amaro. José Pereirinha 1821
- **Renta básica de inserción y renta básica: ¿es posible equipararlas? Moreno Márquez, Ana** 1849

8. BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO.

8.1. Sistemas sub-nacionales de Bienestar en perspectiva comparada.
Coordinación: María Jesús Rodríguez García (UPO) y Enrique Pastor Seller (UM)

- **Presentación** 1873
- **Estudio de las fortalezas de las personas en situación de desempleo de la ciudad de lleida.** Blasco-Belled, Ana. Torrelles, Cristina 1875
- **Las políticas sociales y su articulación frente a la exclusión social en medio rural. Estudio comparado del panorama autonómico español.** Escribano, Jaime. Valero, Diana E. Vercher, Néstor 1893
- **Mimbres para la inclusión: un estudio de la exclusión y de las acciones para la inclusión social en el territorio de Castilla y León.** Prieto Lobato, Juan María. Rodríguez Sumaza, Carmen. Rosa Gimeno, Pablo de la. Izquieta Etulain, José Luis 1915

- **Propuesta de una nueva ley de servicios sociales para la comunidad valenciana.** Martínez-Martínez, Lucía. Uceda-Maza, Francesc Xavier. Canet Benavent, Encarna 1937

8.2. El papel de las políticas sociales municipales en la reconfiguración del Estado de Bienestar.
Coordinación: José Vicente Pérez Cosín (UV) y Diana E. Valero López.

- **Presentación** 1961
- **¿Son sociales las políticas públicas de inclusión? La instrumentalización institucional del bienestar en un contexto de gobernanza y…. El fracaso de la protección social.** Espejo Villar, L. Belén. Calvo Álvarez, Mª Isabel..... 1963
- **Los sistemas socio-ecológicos y el grado de bienestar en la generación de territorios corresponsables.** Jordana, Norma. Alsinet, Carles. Cabeza, Luisa. F. Botargues, Teresa..... 1985
- **Impacto políticas de austeridad en españa.** Verde Diego Carmen. Pastor Seller Enrique. Lima Fernández Ana Isabel. Peláez Quero Encarna 1997

9. CUIDADOS Y DEPENDENCIA.

9.1. Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía.
Coordinación: Raquel Martínez Buján (UDC) y Antía Pérez Caramés (UDC)

- **Presentación** 2019
- **Cuestiones clave sobre el futuro a medio plazo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)** Balbino Pardavila Martínez 2021
- **Factores de éxito de la empresa social en el ámbito del cuidado a personas mayores en Gipuzkoa.** Guinot, Cinta. Arrieta, Félix. Narvaiza, Lorea. Aragón, Cristina 2045
- **Una vida propia.** Lucena Fernández Gloria 2067
- **Procesos de empoderamiento vecinal. El programa de desarrollo social comunitario y formativo del barrio San Antón de Cuenca dentro de la iniciativa europea urbana.** Maldonado Lozano, Manuel Jesús. García Escamilla. Gutiérrez Zornoza. Baranda Panadero, Virginia. Lascorz Fumanal, Aurelio..... 2085
- **La construcción social del cuidado comunitario en "La Muralleta", una cooperativa autogestionada para gente mayor.** Rodríguez Alonso, Nazaret..... 2109
- **Modelos especializados de atención ambulatoria para personas mayores con afectación neurológica.** Fernández Nistal, Francisco. Amorena García, Antonia..... 2129

9.2. Cuidados en la sociedad del riesgo: vulnerabilidad, ciudadanía y justicia.
Coordinación: Evangelina Olid González (US), Inmaculada Zambrano (UPO) y María Teresa Martín Palomo (UGR).

- **Presentación** 2149
- **Cuidando las 24 horas del día: un estudio de caso sobre cuidadoras familiares y no familiares en la comarca de la Garrotxa (Girona).** Casademont Falguera, Xavier 2151
- **La ley de dependencia en Andalucía como generadora de patrones de cuidados personales: ¿encontramos diferencias en el territorio?** Minguela Recover, Mª Ángeles. Camacho Ballesta, José Antonio. 2175
- **Estudio cualitativo sobre justicia ocupacional en diversidad funcional a través del discurso de profesionales de la dependencia.** Revuelto Palma, Lidia. Simó Algado, Salvador. Oliver Germes, Amparo..... 2197
- **Hombres cuidadores de personas adultas dependientes. ¿Estrategias ante la crisis o nuevos agentes en los trabajos de cuidados?** Soronellas, Montserrat. Comas d'Argemir, Dolors..... 2221

10. INMIGRACIÓN.

10.1. Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar.
Coordinación: Alfonso Ortega Giménez (Universidad Miguel Hernández). Antonio López Álvarez (Universidad CEU Cardenal Herrera).

- **Presentación** 2245
- **La intervención intercultural en el ámbito social. Una visión desde los/as profesionales.** Fernández-Borrero, Manuela Ángela..... 2247
- **Aproximación a la intervención con personas inmigrantes desde el trabajo social.** Estrada Moreno, Irene Soledad. Palma García, María de las Olas 2271

- **Inmigrantes, temporeros y políticas locales.** Julià Traveria, Ramon. Pirla Santamaria, Alba 2289
- **La integración en la españa del siglo xxi.** López Narbona, Ana María, Dr. 2313
- **Autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios.** Mendoza Navas, Natividad 2339
- **Políticas laborales de argentina y brasil hacia los inmigrantes: entre las aceptaciones y las limitaciones.** Neder, Pablo Eduardo 2357
- **Las barreras burocráticas como fronteras invisibles de la inmigración.** Vázquez-Cañete, Ana Isabel..... 2381
- **Los planes locales de integración y convivencia en el marco de la política valenciana de integración: el proceso de diagnóstico y diseño del plan 2016-2019 de la Vall d´Uixó (Castelló).** Mora Castro, Albert. Caturla Bastit, Mª del Mar. Adrover Beviá, Carolina 2405

11. DISCAPACIDAD.

11.1. Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional.

Coordinación: Antonio Iáñez Domínguez (UPO). Eduardo Díaz Velázquez (SIIS Centro de Documentación y Estudios) ediaz@siis.net.

- **Presentación** 2437
- **¿Qué ha ocurrido con los ingresos salariales de las personas con discapacidad durante la crisis?** Vanesa Rodríguez..... 2439
- **Representación y negociación colectiva de las personas con discapacidad en los CEE.** Fernando Barbancho, Marina Romeo, Montserrat Yepes-Baldo..... 2453
- **Población con discapacidad en Argentina: protección social y políticas públicas.** María Pía Venturiello 2475
- **Formación sobre discapacidad, accesibilidad universal y diseño para todas las personas en los currículos universitarios: Formando y sensibilizando para lograr una sociedad inclusiva.** Jesús Hernández-Galán, Fefa Álvarez, Maribel Campo..... 2495
- **Una revisión de los conceptos de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables para su aplicación en el ámbito laboral**. Jose Luis Rey Perez 2509
- **Las prácticas no laborales en empresa: un medio idóneo para la inclusión laboral de personas con discapacidad mental.** Carlos De Fuentes Gª-Romero De Tejada 2531
- **La Universidad y su rol en la integración laboral. Visión global y experiencias locales en la UPV.** Cristóbal Miralles Insa, Rosa Puchades Plá 2549
- **Percepción del alumnado hacia sus iguales con diversidad funcional. Inclusión/exclusión en la universidad pública de Navarra.** Berta Alba Moneo Estany, Sagrario Anaut Bravo 2569
- **Asistencia Sexual. Nueva figura de apoyo para una plena Cultura de Vida Independiente.** Soledad Arnau Ripollés..... 2587
- **Vida Independiente ¿derecho o privilegio? Una investigación centrada en las percepciones de las personas con discapacidad intelectual, sus familias y los profesionales.** Maria Pallisera, Carol Puyalto, Judit Fullana, Gemma Díaz..... 2611
- **¿Interdicción o Toma de decisiones con apoyo? El dilema de la capacidad jurídica en las personas con discapacidad intelectual a la luz de la configuración de su identidad.** Angela Maria Lopera..... 2635
- **Políticas Sociales sobre Discapacidad: Estudio de la Diversidad Funcional en Cuenca.** Myriam Gutiérrez Zornoza, Manuel Jesús Maldonado Lozano, Margarita Pardo Alfaro, Cristian Iniesta Llamas, Elisa Hervías Arquero, Elisa Larrañaga Rubio..... 2647
- **Análisis discursivo entre las cuatro esferas de la personalidad eficaz y la relación de aspectos como la relación con el mundo laboral, la relación con el mundo educativo / formativo y la participación social / política / ciudadana / derechos sociales.** Jesús Manuel Cedeira Costales..... 2665
- **Estudio-diagnóstico de situación y necesidades de las personas con discapacidad física de Gipuzkoa - Aplicación de herramientas de diagnóstico de exclusión social: datos y conclusiones para el diseño de políticas sociales en materia de discapacidad.** Mikel Malcorra Ochotorena, Rosa Ugalde Urbistondo 2677
- **Las parejas formadas por personas con diversidad funcional frente a las políticas sobre la discapacidad en francia.** Anne-Cecile Mouget 2699
- **Propuesta CERMI Navarra por un espacio socio-sanitario inclusivo para las personas con discapacidad.** Francisco Fernandez Nistal, Victor Bayarri Catalan..... 2719
- **El modelo de atención a personas con discapacidad intelectual y del desarrollo (DID): Una propuesta de revisión.** Carles Alsinet, Begoña Feliu..... 2743

- **Calidad de vida y esclerosis múltiple. Implementación y evaluación de mejoras en el marco del proyecto de investigación GENCAT+EM.** Jose Carron Sanchez, Javier Arza Porras, Jose Antonio Villanueva Oyarzabal 2771
- **Expectativas de padres y profesores de alumnos con necesidades educativas especiales acerca de la atención escolar que reciben sus hijos/alumnos. Inmaculada Mirabal Socas** 2791
- **Los procesos de detección temprana del Trastorno de Espectro Autista: La visión de los/as expertos/as.** Javier Cortés Moreno, Eva María Sotomayor Morales 2819

12. INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES.

12.1. Grupo 12.1 - Políticas sociales innovadoras en contextos de crisis y austeridad.
Coordinación: Quim Brugué i Torruella (UDG) y Xavier Casademont Falguera (UDG).

- **Presentación** 2839
- **Iniciativas de innovación social en materia de vivienda: marcos interpretativos y retos que plantean para una política social efectiva de vivienda.** Grau Casajust, Anna. López Bermúdez, Alfonso. Carbonero Gamundí, Maria Antònia**.** 2841
- **Politicas sociales y crisis: la insercion de los jovenes al mercado laboral neder.** Pablo Eduardo 2865
- **Las políticas sociales a través de las *Smart Cities*.** Rosa María Ricoy Casas 2887
- **Retos de las políticas sociales antes la realidad de las personas sin hogar.** Borja Romero Montes 2905

12.2. Grupo 12.2 - Relación del tercer sector con las economías solidarias y los movimientos sociales.
Coordinación: Vicente Marbán Gallego (UAH).

- **Presentación** 2937
- **Reivindicando el papel del TSAS como agente colaborador en la incidencia política desde la intervención social.** Ferrán Zubillaga, Ane 2939
- **El "Civic Crowdfunding" como innovación social ante la crisis del tercer sector de acción social en españa.** Bruno González Cacheda 2961
- **Movimientos Sociales, economía solidaria y procesos territoriales. El caso de la Organización Barrial Tupac Amaru en Argentina.** Torres Fernanda Valeria 2989

Prólogo al libro de actas

Nos complace presentar el Libro de Actas del VI Congreso de la Red Española de Políticas Sociales celebrado en Sevilla los días 16 y 17 de Febrero de 2017. Os ofrecemos un libro en formato electrónico e interactivo que permite un ágil recorrido por los temas de interés.

Hemos tenido el placer de recibir en Sevilla a más de 400 colegas provenientes de ámbitos académicos y de la gestión pública de España, Latinoamérica y otros países de Europa. El congreso ha contado con espacios de trabajo en los que se han presentado y discutido alrededor de 250 ponencias y comunicaciones que exponen avances de investigación, propuestas metodológicas y reflexiones teóricas en torno a problemas clásicos y emergentes de las políticas sociales. De ellas se nutre este libro de actas.

El libro de actas está organizado en doce secciones, las que se corresponden con los paneles que han articulado la labor de los diferentes grupos a lo largo de los dos días de trabajo. Estas secciones contienen apartados con la información básica de cada uno de los veintitrés Grupos de Trabajo: fundamentación, personas coordinadoras y trabajos aprobados para su presentación y/o discusión oral. En cada apartado localizareis las versiones finales y autorizadas a publicar de más de 130 ponencias y comunicaciones, que constituyen los capítulos de este libro.

Esperamos que este libro facilite el acceso de investigadores/as, profesionales/as y estudiantes a los resultados del intenso y productivo trabajo que se ha presentado en este evento y contribuya a dar una mayor visibilidad a la labor, que en el ámbito de las políticas sociales, se viene desarrollando.

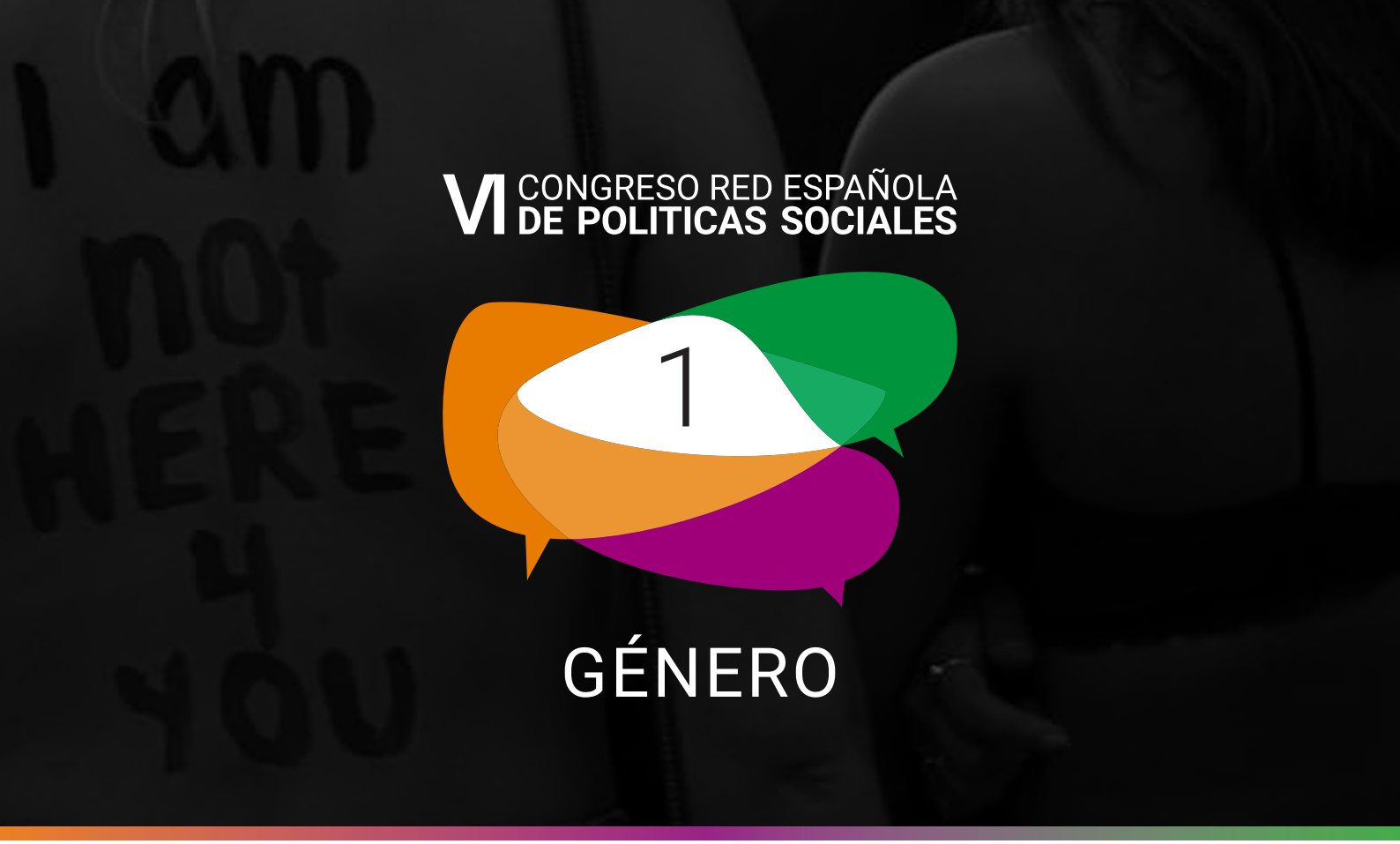
Maria Rosa Herrera-Gutierrez
Co-Presidente Comité Organizador VI Congreso REPS
Directora Departamento de Trabajo Social
y Servicios Sociales (UPO).

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

GÉNERO

PACTAR EL FUTURO
Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

(espanet SPAIN



VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

Grupo 1.1

Género y políticas públicas: retos y desafíos

Coordinación:

Isabel Diz Otero (USC).
Alba Alonso Álvarez (USC).

espanet SPAIN

Este grupo de trabajo tiene un doble objetivo general centrado, por un lado, en el análisis de la situación de las políticas públicas de género y, por otro, en estudio de las políticas sociales desde la perspectiva de género. Este análisis pretende no solo hacer un diagnóstico de dónde estamos, sino que también, a partir del mismo, se busca una reflexión sobre la igualdad de género como derecho social garantizado y sobre cuáles son los retos que este tipo de políticas encaran hacia el futuro.

Es ya una constatación que en España se ha producido un avance significativo y un afianzamiento de las políticas de género y de las estrategias, mecanismos y herramientas para su formulación e implementación. Asimismo, también se ha empezado a evaluar cuál ha sido el impacto de la crisis económica en este tipo de políticas, que en el caso español, ha venido acompañada de políticas de austeridad puestas en marcha principalmente por gobiernos conservadores. Estas investigaciones apuntan a una reducción de las estructuras y de los recursos de las políticas de igualdad, así como a un cambio de discurso y desplazamiento de las mismas en la agenda política.

El diagnóstico sobre cómo la crisis ha afectado a las políticas de género empeora si se considera, tal y como han mostrado algunas investigaciones, que la crisis ha tenido efectos diferentes en hombres y mujeres. Si en un primer momento fueron los primeros los que en términos de desempleo sufrieron la misma, ahora la mayoría de los indicadores muestran que tanto la crisis como las consecuencias de las medidas de austeridad adoptadas durante este periodo para superarla están afectando de manera más dura a las mujeres. Con todo, las investigaciones realizadas sobre las políticas de igualdad basan sus conclusiones en análisis centrados en las fases de adopción de la política pública y todavía queda mucho por saber sobre cuál ha sido el impacto en términos de implementación (output) y de incidencia en la sociedad (outcome). Es la demanda, presente en la literatura especializada, de la necesidad de avanzar en estudios centrados en las fases más tardías de elaboración de estas políticas (post-adoption phases) para realmente ser capaces de evaluar cuándo, cómo y en qué medida las políticas de igualdad contribuyen a cambiar otras políticas sociales y a disminuir las desigualdades de género.

El grupo de trabajo hace un llamamiento a propuestas de ponencia y comunicación que analicen la implementación de las políticas públicas de género y la de políticas públicas sociales centrándose, principalmente en su resultado (output) e impacto (outcome).

Objetivos específicos que persigue este grupo de trabajo dentro del panel de género:

- Analizar en qué medida las políticas públicas de género y las políticas sociales tienen como resultado una mayor igualdad entre hombres y mujeres;
- Analizar cuáles son las condiciones y los procesos que hacen más favorable la implementación de principio de igualdad de género;
- Analizar cuáles son los obstáculos y las resistencias para la implementación de políticas públicas con perspectiva de género;
- Reflexionar sobre cuáles son los retos para este tipo de políticas públicas.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Maria Caterina La Barbera, Emanuela Lombardo: "The long and winding road": policy implementation of work-life balance through judicial litigation in Spain
- Julia Espinosa Fajardo, María Bustelo, María Velasco González: La evaluación colaborativa y feminista: una herramienta para aprender y mejorar los planes de igualdad de género
- Ana Acosta Sarmiento, Inma Pastor Gosalbez: Las Políticas de igualdad de género transversales en la Universidad Española ¿Tareas pendientes?
- Pilar Carrasquer Oto, Núria Sánchez Mira, Martí López Andreu: La intervención sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres. Análisis de barreras institucionales, organizacionales y culturales
- Maria Silvestre, Raquel Royo, Arantxa Rodríguez Berrio, Emma Sobremonte, Amaia Mosteiro, Ainhoa Díez, Maialen Suárez, Estibaliz Linares, Lia González: Evaluación de las políticas sociales de atención a mujeres víctimas de violencia de género en Bizkaia
- Paola Damonti: Discrimination on grounds of gender: a good detection as the step prior to the development of public policies
- Malena Costa: Igualdad de género en el Poder Judicial en Argentina

Comunicaciones:

- Mª Isabel Cepeda González: Evaluación de las Campañas permanentes de sensibilización previstas en el Plan nacional de sensibilización y prevención de la Violencia de Género
- Paco Abril, Carmen Botía-Morillas, Teresa Jurado-Guerrero, Jordi M. Monferrer: La conciliación de la vida familiar y laboral, ¿es un asunto de hombres? Retos y desafíos de hombres trabajadores corresponsables
- Mª del Mar Llopis Orrego: Análisis sociológico sobre la inclusión de la perspectiva de género en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)
- Juan Blanco López, Mª Carmen Maguilla Gómez, María A. Almirón Mengibar: Constituyendo igualdad. La perspectiva de género como elemento de innovación social en la R. U. Flora Tristán. Metodologías, acciones y procesos
- Gabriela Moriana Mateo: Políticas públicas contra la violencia de género
- Sofía Montenegro Leza, Esther Raya Diez: Igualdad Formal VS Igualdad Real: de la legalidad a los datos
- Mireia Roca-Escoda, Yolanda Bodoque-Puerta: Trabajadores del cuidado: estrategias de contratación de hombres en trabajos remunerados de cuidados
- Amara Pérez Davila: El Estado de Bienestar desde una perspectiva de género: derechos y cuidado

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

EL ESTADO DE BIENESTAR DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: EL CUIDADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES. Los casos de Suecia y España.

Amara Pérez Davila
amaraperezdavila@gmail.com

Grupo 1.1

Género y políticas públicas: retos y desafíos

espanet SPAIN

Resumen

El presente trabajo constituye un análisis del estado de bienestar desde la perspectiva de género, que pretende mostrar la importancia de adoptar distintos modelos de política social para permitir un acceso igualitario de mujeres y hombres al bienestar. El actual proceso de reestructuración de los sistemas sociales europeos nos sitúa en el momento preciso para realizar críticas estructurales a este y proponer reformas que caminen hacia la igualdad. La tesis que mantenemos en nuestro trabajo es que existen dos dimensiones esenciales para analizar la influencia de la política social en la igualdad de género. Estas son: el modo en el que una sociedad organiza el cuidado (1) y la construcción de los derechos sociales (2). Teniendo esto en cuenta, nuestro trabajo analiza la literatura sobre el tema con el fin de presentar un modelo ideal de bienestar, estructurándose de la siguiente manera. En primer lugar, se reformulan los conceptos empleados por Esping-Andersen en su estudio de los regímenes de bienestar; se establecen las dimensiones de análisis utilizadas y se presenta un modelo de política social ideal. En segundo lugar, se analiza el modelo de política social de Suecia y España, comparando ambos casos a partir del análisis de sus sistemas sociales y del análisis de datos sobre la posición de las mujeres en el empleo y en la familia. En último lugar, presentaremos los retos que ambos modelos afrontan en la actualidad y los efectos que estos tienen sobre las mujeres.

Palabras clave: estado de bienestar, cuidado, derechos sociales, ciudadanía.

I. Teoría de Esping-Andersen y Crítica Feminista

La reformulación de los conceptos utilizados por las teorías tradicionales del bienestar, resulta imprescindible para realizar un análisis desde la perspectiva de género. Esto supone retomar antiguos debates que, sin embargo, tratan elementos que siguen estando en el centro de la cuestión. Si la crítica feminista ya recogía veinte años atrás el concepto de cuidado como elemento esencial del acceso de la mujer al bienestar, este concepto sigue debatiéndose y revisándose en la actualidad.

En *The three worlds of welfare capitalism* (1990), Esping-Andersen presenta su tipología de regímenes de bienestar (liberal, conservador y socialdemócrata) a partir de tres dimensiones básicas: la relación entre estado, mercado y familia (a); la estratificación social (b) y la desmercantilización (c) (Andersen, 1990). No obstante, esta tipología, al igual que las propias de la *power resource theory*, al tomar como caso estándar de ciudadano un trabajador varón con una familia dependiente, resulta limitada a la hora de estudiar la situación de las mujeres. Por ello, la crítica feminista se ha centrado en reformular las tres dimensiones con el fin de analizar cómo acceden las mujeres al bienestar. En primer lugar, se ha hecho patente que, en lo que se refiere a la dimensión "relación estado-mercado-familia", los estudios tradicionales han ignorado el papel de la familia como proveedora de bienestar. Esto supone desatender una cuestión esencial para las mujeres, en tanto que la especialización de estas en la provisión de cuidados en el seno de la familia, ha limitado su acceso a prestaciones, cuando estas se construyen en base al trabajo remunerado. En este sentido, diferentes académicas han sugerido la necesidad de reconstruir esta dimensión partiendo del reconocimiento de la importancia del trabajo no remunerado a la hora de proveer bienestar y de la consideración de los patrones de género en el trabajo remunerado. Si entendemos que las políticas sociales conforman dinámicas de poder dentro de la familia, afectan a la independencia de la mujer, su incorporación al trabajo remunerado y su acceso a las prestaciones; será imprescindible tener en cuenta la provisión de bienestar del estado que ayuda a desplazar la carga de bienestar desde la familia hacia el estado, o desde las mujeres hacia los hombres (Orloff, 1993; Hobson, 2014).

Por otro lado, en lo que se refiere a la dimensión de estratificación, la teoría feminista se ha esforzado en señalar que el Estado de Bienestar constituye un sistema de estratificación en lo que respecta a las relaciones de género, cuando este se ha construido sobre beneficios basados en el trabajo. El status inferior de las mujeres en el mercado laboral,

ha marcado una desventaja en el acceso al bienestar. En este sentido, el estado refuerza las jerarquías de género privilegiando a los trabajadores a tiempo completo –principalmente los hombres- sobre los trabajadores que llevan a cabo trabajo no remunerado o que combinan trabajo a tiempo parcial con labores de cuidado –principalmente las mujeres- (Orlof, 1993). Esto ha llevado a que ciertas estudiosas hayan señalado la existencia de una estructura dual del estado del bienestar, en el que hombres y mujeres son canalizados en diferentes programas; como consecuencia del diferente tratamiento del cuidado (trabajo no remunerado) y el trabajo remunerado. En este sistema dual de bienestar, los hombres, como ganadores de salario, accederían a la seguridad social a partir de sus contribuciones mientras que, las mujeres, como especializadas en el trabajo doméstico, acceden en mayor medida a programas de asistencia pública al carecer de un trabajo remunerado que les permita acceder a derechos (Sainsbury, 1998; Orloff, 1999). Asimismo, se debe tener en cuenta que muchas mujeres son incorporadas al bienestar sobre la base de las contribuciones de sus maridos mediante derechos derivados. Esto crea una segunda división dentro de las mujeres entre aquellas que reciben prestaciones sociales y las que dependen de programas de asistencia (mujeres no trabajadoras, sin marido, y que demandan asistencia como madres).

Por último, se ha hecho hincapié en que, en tanto que el patrón de trabajo de las mujeres difiere del de los hombres, la desmercantilización afecta a las primeras de manera distinta, y esto es algo que, al olvidar el papel del trabajo no remunerado, no se ha tenido en cuenta. Como las mujeres nunca han experimentado el mismo grado de vinculación con el mercado laboral que los hombres, nunca han conseguido el derecho a la desmercantilziación de su trabajo en la misma escala. Por ello, para analizar el acceso al bienestar de las mujeres, la relación crucial a considerar es la que existe entre trabajo remunerado, trabajo no remunerado y derechos a la seguridad social. En este sentido, teóricas como Anne Orloff han entendido que el rol del estado debe tenerse en cuenta tanto en la relación con el mercado como en las relaciones en la familia (Orloff, 1993). Orloff introdujo dos nuevas dimensiones, siguiendo la idea de que la desmercantilización debe ser introducida en una dimensión genérica que mida la libertad del individuo en diferentes esferas. La primera dimensión introducida sería el acceso al trabajo remunerado ya que, para muchas mujeres, la mercantilización es emancipadora en tanto que las provee de mayor capacidad de decisión dentro de la familia (al tener independencia económica). Por otro lado, la segunda dimensión introducida hace

referencia a la capacidad de mantener un hogar autónomo. Es decir, la posibilidad de sobrevivir y mantener a los hijos sin tener que casarse para ganar acceso a los ingresos del hombre. Se mide así la existencia de un nivel socioeconómico adecuado para la mujer sin dependencia de un hombre, lo que altera las relaciones de poder dentro de los matrimonios.

Teniendo en cuenta cómo la teoría feminista ha reformulado los conceptos tradicionales, podemos presentar a continuación las dimensiones que entendemos que serán capaces de capturar la posición de la mujer respecto al bienestar.

II. Tesis del Estudio

Las dimensiones esenciales para determinar si los beneficios sociales y servicios contribuyen a la autonomía de las mujeres y mejoran su calidad de vida serían: el reconocimiento del cuidado (a) y la construcción de los derechos sociales (b).

a) El reconocimiento del cuidado

Esta dimensión recoge la crítica feminista referida a la importancia de tener en cuenta el bienestar que provee la familia y la influencia que esto ha tenido en las mujeres. De esta manera, se tiene en cuenta que el acceso de las mujeres a la provisión social y al bienestar, ha estado condicionado por la división sexual de labores y la especialización de las mujeres en el cuidado, unido al escaso reconocimiento que de este se ha hecho. Por ello, analizar el punto en que un estado se hace cargo del cuidado a partir de prestaciones y servicios, es decir, institucionaliza el cuidado, es esencial para entender en qué grado las mujeres están siendo liberadas del trabajo doméstico y pueden acceder al trabajo remunerado y, con ello, a las prestaciones sociales en igualdad con respecto a los hombres.

b) La construcción de los derechos sociales

En tanto que las bases de los derechos estratifican categorías de personas, la construcción de estos profundiza en mayor o menor medida la brecha de género. Por ello, es necesario analizar las diferentes formas en que las mujeres acceden al bienestar con el fin de proponer un modelo construido sobre derechos que primen la equidad de género. En este sentido, se debe ampliar la gama de bases de derechos tradicionalmente estudiados y se debe tener en cuenta si los derechos se conceden a la familia o al individuo, entendiendo

que es una de las variaciones más importantes en el estado para la autonomía de la mujer (Sainsbury, 1996).

Ambas dimensiones tienen en cuenta aspectos fundamentales para las mujeres, por lo que se espera que logren mostrar las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a su posición en el mercado-trabajo-familia. A continuación, nos adentramos en el estudio de estas para posteriormente poder presentar el modelo ideal de bienestar que aquí se propone.

III. La organización social del cuidado

A lo largo de la historia, la organización social del cuidado ha variado según este haya sido proveído por un ente social u otro. Un momento esencial para analizar cómo se ha organizado el cuidado sería la Revolución Industrial, momento en que la responsabilidad de este se traspasa a las familias. Es en este momento cuando el cuidado se invisibiliza y se consolida el modelo del hombre ganador del pan, que supone un hombre trabajador y una mujer especializada en el trabajo doméstico (Picchio, 1999; Gálvez Muñoz, 2014). Lo interesante, es que el advenimiento del Estado de Bienestar, no cuestionó esta división sexual del trabajo sino que se construyó sobre la misma. Así, los derechos sociales se sustentaron en la participación en el mercado de trabajo, basándose en los riesgos derivados de este pero dejando de lado el cuidado de las personas. Teniendo en cuenta que la relación entre el reparto de cuidados, el empleo y los derechos, es un círculo vicioso, la autonomía de las mujeres se vería afectada. Las mujeres se incorporan menos y en peores condiciones a los mercados de trabajo porque disponen de menos tiempo e incentivos para hacerlo. Cuando lo hacen, ocupan sectores precarizados, con trabajos a tiempo parcial y bajo salario, imposibilitando su autonomía en el mercado y familia. Esto refuerza su dedicación al cuidado, al esperarse menos beneficios de su trabajo, creándose un círculo vicioso que solo las políticas dirigidas a la familia y al mercado pueden cambiar. La muestra de ello son los estados nórdicos de bienestar, que fueron los primeros en comenzar el tránsito hacia la organización social del cuidado. Así, los estados escandinavos, socializaron el cuidado para facilitar el hecho de que la mujer se incorporase al mercado laboral. Este hecho tendría gran influencia sobre las mujeres que, al ganar un salario y poder acceder a prestaciones sociales sobre la base del trabajo, igualaban, al menos teóricamente, su posición en la familia a la de los hombres.

IV. Construcción de los derechos sociales

La construcción de los derechos sociales es esencial en tanto que establece el alcance más amplio o más limitado del mismo, lo que afecta directamente a la emancipación de las mujeres. Asimismo, el hecho de que las mujeres accedan de manera directa (derechos directos) o indirecta (derechos derivados) a las prestaciones sociales, afecta su autonomía, por lo que también cabe incorporar el análisis de esta clasificación de derechos en nuestro trabajo. Los siguientes apartados estudian los derechos directos y derivados (capítulo IV.I.) y los efectos estratificadores de la base de los derechos (capítulo IV.II.).

IV.I. Derechos directos y derechos derivados

La mayoría de los sistemas sociales de los países de la Unión Europea contienen elementos que vinculan la protección social de un individuo con las relaciones familiares; lo que ha tenido un impacto negativo en la oferta de trabajo de las mujeres. Por ello, desde los años setenta se reivindica desde la teoría feminista que las prestaciones sociales se basen en las contribuciones individuales sin tener en cuenta el estado civil o las circunstancias familiares, tratando a cada persona de forma autónoma. Con esta individualización de los derechos se busca poner fin al modelo social que refuerza el modelo de familia tradicional que trata a las mujeres no como ciudadanas plenas sino como dependientes de sus maridos (Jepsen et al., 1997; Villota, 2000; Villota y Ferrari, 2001). Además, la teoría feminista ha criticado los sistemas de seguridad social no individualizados por afectar a la mano de obra femenina de dos formas: en primer lugar, penalizando los perfiles de carrera específicos adoptados por las mujeres, concediendo menor derechos a las mujeres e incluso negando el acceso a la protección social; y en segundo lugar, desincentivando la mano de obra femenina concediendo ventajas a las parejas con un solo perceptor de ingresos (Jepsen et al., 1997).

Un pequeño análisis al sistema social de cada país permite conocer la existencia de derechos derivados y los efectos negativos de estos sobre la mano de obra femenina. En primer lugar, si echamos un vistazo a los sistemas de pensiones de jubilación de la Unión Europea, aquellos que son de tipo seguro, es decir, que vinculan el derecho a una pensión y la cantidad de esta a la vida profesional (ingresos y duración), en contraposición a los de tipo universal (concedida a todos los ciudadanos independientemente de la carrera profesional y los ingresos); presentan numerosos derechos derivados con respecto a los vínculos familiares, matrimoniales y de cohabitación. Los efectos negativos de estos sería que, cuando las pensiones tienen complemento por cónyuge dependiente o una pensión calculada por hogar, pueden suponer un desincentivo a la incorporación de la mujer al

mercado laboral. Asimismo, la pensión de viudedad –que constituye uno de los más importantes derechos derivados-, no funciona como un incentivo a incorporarse al mercado laboral, en tanto que la pensión de viudedad concedida sobre la base de un salario más elevado (el del cónyuge) puede ser superior a la pensión profesional concedida sobre la base de un salario medio (el de la mujer).

Por otro lado, si nos centramos en los sistemas de prestaciones por desempleo –que se basan en el principio del seguro, ya que están pensados para proteger al trabajador contra el riesgo de desempleo-, estos no están completamente individualizados ya que, en muchos países, se tiene en cuenta las circunstancias familiares del interesado por lo que, el hecho de que exista una persona dependiente del desempleado, tiene un efecto sobre el importe de la prestación recibida. Esta no individualización en los subsidios por desempleo, cuando estos se vinculan al nivel de ingresos total del hogar, desincentiva la participación de las mujeres en el mercado laboral (Jepsen et al., 2000).

Por último, centrándonos en el sistema sanitario, la Unión Europea presenta dos modelos de asistencia sanitaria: el de tipo universal –al que accede toda la ciudadanía y es financiado mediante impuestos- y el de tipo seguro –al que se accede según la categoría socio-profesional y es financiado mediante contribuciones e impuestos-. En este segundo tipo, por lo tanto, existen derechos derivados para los familiares de las personas que contribuyen a la seguridad social, con el fin de cubrir con asistencia sanitaria a una gran parte de la población. En ciertos países, además, el grado de participación del paciente en la asistencia sanitaria está condicionado al nivel de ingresos, lo que a su vez depende del número de dependientes, y que supone un desincentivo para la incorporación al mercado laboral de las mujeres. Esto se explica porque la pérdida de la asistencia sanitaria gratuita o la exención de pagar cotizaciones puede resultar más importante que el obtenido por un empleo (Jepsen et al., 2000).

En definitiva, mientras la unidad de referencia para el acceso a prestaciones sea el hogar y la mujer sea considerada dependiente de los ingresos de su marido, las prestaciones de la seguridad social continuarán desincentivando la participación de la mujer en el mercado laboral y limitando la autonomía de esta. Por ello, la individualización de los derechos en los diferentes sistemas sociales europeos, debería considerarse un primer paso esencial para favorecer la igualdad.

IV.II. Bases de derechos y estratificación

Con el fin de proponer un modelo ideal construido sobre derechos que no estratifiquen según el género, cabe repasar las diferentes formas en que las mujeres han accedido al bienestar, y que las tipologías tradicionales no han tenido en cuenta. La teoría feminista ha señalado cuatro formas principales en que las mujeres han accedido al sistema de bienestar: como esposas, como madres, como trabajadoras y como ciudadanas.

La mayor parte de los estados de Bienestar se han construido sobre la división sexual de labores (o modelo *breadwinner)* que insiste en el ideal del varón que mantiene a su familia. En términos de acceso al bienestar, se traduce en mujeres consideradas como dependientes y que derivan sus derechos por su status de esposas y no como ciudadanas. Esto, por un lado, ha ido en detrimento de las mujeres por sus derechos desiguales con respecto a los hombres en el matrimonio, en tanto que sus derechos sociales provienen de sus maridos. Y, por otro lado, ha creado diferencias entre las mujeres casadas -reciben programas de seguridad social como la pensión de viudedad- y las no casadas -reciben asistencia pública cuando no hay un hombre ganador del pan en el hogar- (Sainsbury, 1996).

Por otro lado, en muchos estados, las mujeres han podido ser portadoras de derechos individuales, cuando se ha reconocido su papel como cuidadoras dentro de las políticas y beneficios dirigidos a las familias. Esto supone un reconocimiento del principio del cuidado y la maternidad –en oposición al principio del mantenimiento y paternidad- que confiere valor al trabajo no remunerado y supone que las mujeres ganen independencia al disponer de un beneficio social propio –o, lo que es lo mismo, un derecho directo-. Cuando los beneficios por maternidad permiten la desfamiliarización y desmercantilización, suponen una amenaza para el modelo del hombre ganador del pan; por lo que hay que plantearse hasta qué punto estos permiten que el cuidado se convierta en trabajo pagado y hasta qué punto el cuidado se transfiere a la esfera pública. Hay que tener en cuenta, no obstante, que acceder a los beneficios de maternidad puede depender de criterios adicionales que restrinjan el acceso a ciertas madres (por ejemplo el trabajo: confiriéndose solo a madres trabajadoras) siendo menos comprehensivo el principio del cuidado y siendo la extensión de los derechos menos amplia (Sainsbury, 1996).

En cuanto al acceso de la mujer al bienestar por su condición de trabajadora, sabemos que el empleo ha constituido históricamente el requisito esencial para acceder a las

prestaciones sociales, no obstante, el hecho de que las mujeres tengan derechos como trabajadoras, no siempre ha supuesto una mejora de su acceso a los beneficios sociales. Cuando los derechos sociales se basan en ciertos requisitos (número de horas, contribución o salarios) y se unen a las características del trabajo de las mujeres (tiempo parcial, vidas laborales con interrupciones y más cortas, etc.), estas acceden de distinta manera a los derechos por lo que no siempre se repercute de manera positiva en su autonomía. Aunque muchos estudios defienden la importancia de la entrada de las mujeres en el mercado laboral para mejorar su independencia, los derechos de las mujeres como trabajadoras no siempre tienen un impacto desfamiliarizador suficiente como para reducir la dependencia con respecto a los beneficios basados en los derechos sociales de sus maridos (derechos derivados). Por ello, para conocer los efectos emancipadores de la participación en el trabajo, se debe considerar los derechos de las mujeres como trabajadoras en relación con otros derechos existentes (por ejemplo, derivados como esposas) para conocer si se está o no incentivando el trabajo y autonomía de las mujeres (Sainsbury, 1996).

En contraposición a las anteriores tres formas en que las mujeres acceden al bienestar, y que no han minimizado el efecto estratificador según el género, los derechos que se han construido sobre la base de la ciudadanía o residencia son esenciales para eliminar la diferenciación de género en el acceso a los beneficios. Por un lado, tienen un gran potencial desfamiliarizador en tanto que neutralizan la influencia del matrimonio en los derechos sociales. Así, no se diferencia entre mujeres casadas y no casadas, lo que promueve la solidaridad entre mujeres. Por otro lado, los beneficios basados en la ciudadanía no diferencian entre sexos, por lo que no tienen en cuenta la división tradicional del trabajo en la familia y en la sociedad, reduciendo las diferencias en los derechos sociales de las mujeres y hombres, pero también entre las propias mujeres (Sainsbury, 1996).

V. Modelos de política social: el modelo ideal

El estudio de cómo se ha organizado el cuidado socialmente y el análisis de los efectos de los diferentes tipos de derechos sobre el bienestar de las mujeres, nos lleva defender que el sistema que en mayor medida promueve la igualdad de género en cuanto al acceso del bienestar es aquel que: reconoce la importancia del cuidado y lo institucionaliza (1), y construye la mayor parte de su sistema social en torno a derechos individuales y derechos basados en la ciudadanía (2). En este sentido, nuestro modelo ideal de política

social se basa en un estado que haya hecho pública la responsabilidad del cuidado de manera que las familias no tengan la obligación de encargarse de él. Esto sería el resultado de reconocer la importancia del cuidado para la reproducción social y el mantenimiento de un sistema. De esta manera, entre los actores que proporcionan bienestar (estado-mercado-familia), sería el Estado el principal responsable de este. Los resultados de esto sobre la autonomía de la mujer es que permitirán que la posición que el hombre y la mujer ocupan en la familia y en el mercado se igualen, a través de incentivar el acceso de la mujer al trabajo (al liberarla de la carga del trabajo doméstico). Asimismo, el reconocimiento del cuidado también supone establecer derechos basadas en este, es decir, que el hecho de cuidar, en tanto que actividad reconocida y necesaria socialmente, sirva de base para el acceso a ciertos beneficios sociales sin la necesidad de tener en cuenta un trabajo retribuido (por ejemplo las prestaciones de maternidad que no tienen en cuenta la participación en el mercado laboral). Por último, el reconocimiento del cuidado, para que influya positivamente en las mujeres, debe de venir acompañado de una mayor responsabilidad de los hombres en cuanto al cuidado, fomentando el rol del hombre-cuidador.

En cuanto a los derechos, por un lado, aquellos derechos que inevitablemente se basen en las contribuciones del trabajo (como son las prestaciones por desempleo o por invalidez) deben estar individualizadas de manera que no se obtengan beneficios por la existencia de cónyuges dependientes en el hogar. De esta manera, la eliminación de complementos por personas dependientes, deja de tratar a la mujer como dependiente en el hogar, e incentiva su participación en el trabajo. No obstante, en tanto que la individualización del sistema social no implica que mujeres y hombres sean tratados igual en el acceso al bienestar, dada la posición diferente que ocupan en el mercado laboral, el sistema debería optar por otorgar la práctica mayoría de las prestaciones sociales sobre la base de la ciudadanía o residencia. Los sistemas basados en prestaciones universales sobre la base de la ciudadanía tratan mejor a las mujeres en varios sentidos: al no tener en cuenta el nivel de contribuciones en el trabajo, son los que en mayor medida desmercantilizan; no tienen en cuenta la división tradicional del trabajo en la familia y en la sociedad y no privilegian el trabajo remunerado sobre el no remunerado; y son los que en mayor medida desfamiliarizan, ya que no tiene en cuenta las relaciones familiares para el acceso al bienestar. Asimismo, en tanto que no se tiene en cuenta el estatus marital ni se diferencia entre trabajo remunerado y no remunerado, no se privilegia a las mujeres casadas sobre

las mujeres no casadas ni a los hombres sobre las mujeres, teniendo menores efectos estratificadores.

Cabe decir que, dentro de un modelo de política social existirían una serie de factores relacionados con el cuidado y con los derechos que es interesante citar con el fin de definir un modelo de política social de manera más amplia. Concretamente, la ideología familiar, fue una de las dimensiones relevantes para el género señaladas por Diane Sainsbury y que influye en todos los rasgos posteriores del sistema. Por ello, en nuestro modelo la tenemos en cuenta para entender mejor por qué se construyen de cierta manera los derechos sociales y cómo se trata el tema del cuidado. Así, nuestro modelo ideal se basaría sobre la ideología familiar de roles compartidos, introducida por Sainsbury en el llamado modelo individual (Sainsbury, 1996).

VI. Estudios de caso: el modelo sueco y el modelo español

El estudio de caso sigue un esquema de análisis para facilitar la comparación de los dos países estudiados, señalando los siguientes aspectos: ideología familiar (a); análisis del sistema de seguridad social de cada país (b), haciendo hincapié en el tipo de derechos existentes en el sistema de salud, el sistema de pensiones, el seguro de desempleo, el seguro de invalidez; y, por último, el tratamiento del cuidado (c).

VI.I. El modelo de bienestar de Suecia

El modelo sueco de bienestar social pertenece al modelo socialdemócrata o escandinavo y se presenta a menudo como el paradigma de la igualdad entre hombres y mujeres. El hecho de que se haya dado respuesta a las demandas de las mujeres y ampliado las opciones de estas, ha llevado a etiquetar al país como “woman-friendly” (Hernes, 1987).

a) Ideología familiar: Los roles compartidos en la familia

La ideología familiar en Suecia se basó en la familia con dos perceptores de ingresos –universal breadwiner- y dos proveedores cuidados, es decir, la idea de los roles compartidos. En este sentido, se trataba tanto de introducir a la mujer en el trabajo remunerado y fomentar la permanencia en él, como de que el hombre asumiese tareas como cuidador (Sainsbury, 1996; Hobson, 2014). Esta idea se reflejará en la construcción de los derechos sociales, en tanto que, para lograr un reparto de roles efectivo, fue esencial impulsar reformas que individualizasen y universalizasen los derechos. Así, conocer la

idea de familia que primó en la construcción del estado de Bienestar sueco, nos sirve para comprender la actual construcción de los derechos.

b) Derechos: individualización y universalización

Suecia ha hecho hincapié en el acceso a los servicios basado en derechos individuales y en la universalización. La individualización de los derechos ha sido una de las reformas clave para lograr que las mujeres se convirtiesen en trabajadoras y, por otro lado, el desarrollo de derechos basados en la ciudadanía evitó los efectos adversos de la individualización para las mujeres que solo cuentan con derechos como esposas y el acceso desigual al bienestar, dado el patrón de trabajo de las mujeres. A continuación señalamos los elementos de universalidad e individualización haciendo referencia a los elementos básicos del sistema social que contemplamos en el trabajo.

En primer lugar, el sistema de salud es universal, otorgando a todos los ciudadanos y residentes el derecho directo a esta, por lo que no cabe hablar de derechos derivados. En segundo lugar, esta universalidad, también la podemos encontrar en el sistema público de pensiones ya que, existe una pensión universal destinada a personas con una pensión baja o sin pensión (Ec.europa.eu, 2016). Asimismo, el sistema de pensiones no presenta derechos derivados: en 1999 se eliminaron los suplementos por dependientes y en 1990 se eliminó la pensión de viudedad (no aplicándose a mujeres casadas antes de esta época). Por último sí que existe una pensión de orfandad y la "adjustment pension" para personas que hayan sufrido la pérdida de su pareja. Por otro lado, en cuanto a los seguros de desempleo y de invalidez, el sistema individual sueco no contempla la composición de la familia ni circunstancias familiares (solo en el caso de desempleo la composición familiar alarga la duración de la prestación) (Ec.europa.eu, 2016).

En resumen, Suecia presenta un sistema muy individualizado y con un gran número de beneficios sociales a los que se accede por ser ciudadano o residente. El hecho de que el sistema se haya construido sobre derechos individuales y directos ha tenido gran influencia sobre el debilitamiento de la ideología del hombre ganador del pan y ha beneficiado la entrada de las mujeres en el trabajo. Por otro lado, la existencia de servicios y prestaciones universales, ha permitido una mayor independencia hacia el mercado.

c) El principio del cuidado y el *Social Service State*

El desarrollo del conocido como *social service state* se basó en reconocer el cuidado como parte esencial de la sociedad, liberando a las familias de trabajo. Los servicios ofertados favorecieron la permanencia de la mujer en el mercado laboral y la conciliación. Asimismo el reconocimiento del principio del cuidado pasó por reconocer el trabajo en casa como una actividad que cualificaba para obtener derechos sociales. Esto se puede observar tanto en el hecho de que los beneficios por maternidad no fueron limitados a las mujeres trabajadoras sino que se extendieron a todas las madres y, por otro lado, en el hecho de rebajar las condiciones de entrada a las pensiones de vejez reconociendo la existencia de ciertos períodos como bajas por cuidar a hijos o para cuidar a dependientes, como periodos contributivos (Sainsbury, 1996). A continuación analizamos de manera más detenida las prestaciones puestas en marcha para institucionalizar el cuidado diferenciando el cuidado a menores y el cuidado a largo plazo.

En lo que respecta al cuidado a menores, cabe hablar en primer lugar de la baja parental que, en el caso de Suecia, promueve la conciliación simétrica, es decir, que implica a ambos progenitores en el cuidado de los hijos. De este modo, tanto el permiso de maternidad como el de paternidad tienen una duración de 90 días intransferibles que se complementan con un permiso parental que establece 480 días de baja transferibles a repartir entre los progenitores. Asimismo existen incentivos para repartir los días equitativamente entre ambos como la compensación económica y el aumento de días de baja (Aumaitre, 2016).

En segundo lugar, existen medidas para flexibilizar la jornada laboral, reduciéndola a tiempo parcial o completo y estableciendo días dedicados a permisos por motivos como enfermedad, revisiones médicas o reuniones familiares. En tercer lugar, en cuanto a los servicios de cuidado, la atención infantil está garantizada a nivel municipal. La guardería es gratis entre la edad de tres y seis años hasta 15 horas por semana y las cuotas dependen de los ingresos y número de hijos e hijas. Por último, en cuanto a las ayudas monetarias, existen ayudas mensuales de 100€ hasta que el niño o niña cumpla los 16 años. También existen ayudas para reducir las cargas de los padres con hijos, que incluyen: un beneficio por embarazo por un máximo de 50 días de un 80% del ingreso de la madre para aquellas que no pueden trabajar porque su trabajo conlleva esfuerzo físico; una prestación parental temporal pagada al 80% de los ingresos anuales por un hijo o hija enfermo menor de 12 años; y un importe mensual de 122€ con suplementos para las familias numerosas (Ec.europa.eu, 2016).

En cuando al cuidado a largo plazo, en Suecia este se basa en un derecho universal de todos los residentes que asegura que un individuo debe tener un buen nivel de vida y que este debe ser garantizado por el estado, no existiendo la responsabilidad legal de la familia de cuidar a sus parientes mayores. Puesto que en Suecia no existe un programa específico para este tipo de cuidado y este tipo de asistencia se organiza a nivel local, los beneficios varían según la localidad en la que nos centremos. No obstante, el cuidado a dependientes es una responsabilidad recogida en la ley y tiene un carácter universal, imponiendo pocos requisitos (nivel de dependencia, edad, período de residencia) pues se establece que el mínimo de dependencia considerado es aquel por el cual "una persona tiene necesidad de algún tipo de asistencia para poder alcanzar un buen nivel de vida" (Ec.europa.eu, 2016). Se fomenta que la ayuda la otorguen cuidadores profesionales y no la familia y, de existir cuidadores informales, reciben ciertos beneficios monetarios (dependiendo del municipio) y apoyo municipal (información, grupos de apoyo, centros para cuidadores, etc.) (Ec.europa.eu, 2016).

En definitiva, Suecia ha dado gran importancia al hecho de eliminar la carga del cuidado familiar a las familias, prestando servicios y dando beneficios sobre la base del cuidado, entendiendo la importancia que tiene esto sobre la calidad de vida de los individuos. Parte del esfuerzo que el país dedica a institucionalizar el cuidado se puede observar en el hecho de que se dedique el 4,8% de su PIB en la inversión en familias y niños (Eurostat, 2014). Todo lo anterior sitúa a Suecia muy próxima al modelo ideal.

VI.II. El modelo de bienestar de España

España pertenece al modelo Mediterráneo o familiarista (Cabrero 2004; Villota, 2015) presente en los países del Sur de Europa, que comparten ciertas características: la modernización tardía; el modelo de protección social basado en el trabajo de la familia y, por último, la existencia de un sistema que tiende a la universalización con el fin de garantizar una cohesión social mínima pero en el que el sector privado tiene un papel activo en la provisión de servicios (Cabrero, 2004). A continuación, analizamos el modelo español en cuanto a las características que tenemos en cuenta en este trabajo.

a) Ideología familiar: roles diferenciados

La construcción del modelo social de España se ha basado en la ideología tradicional de los roles diferenciados de padre-trabajador y mujer-cuidadora; alejada de la realidad de las nuevas dinámicas sociales. La idea de mujer-cuidadora dependiente, que se plasma en

la legislación del sistema social, no ha tenido en cuenta la incorporación de la mujer al trabajo, que ha derivado en un nuevo rol para la mujer: madre-trabajadora, con presencia tanto en la esfera pública como en la doméstica y con doble carga de trabajo. El rol del hombre, sin embargo, no ha seguido la misma deriva en tanto que se sigue manteniendo como hombre-trabajador sin tener que hacerse cargo del cuidado. Esto es algo visible en las encuestas del uso del tiempo. Así, para datos del 2011, mientras las mujeres dedican 4:55 horas al trabajo doméstico, los hombres le dedican 1:37 horas, una diferencia de 3, 18 horas. Si queremos comparar estos datos con Suecia, los datos más actualizados que nos permiten comparar ambos países para el mismo año, datan del año 2002. Para este año, en Suecia, las horas que dedicaba un hombre y una mujer al trabajo doméstico eran de 2:18 y 3:42 respectivamente (una diferencia de 1:24) y las que dedicaban al trabajo remunerado eran 4:18 (hombres) y 3:12 (mujeres) (una diferencia de 1:06). Mientras que en España un hombre dedicaba al trabajo doméstico 1:34 horas y una mujer 4:41 (una diferencia de 3:07) y, en cuanto al trabajo remunerado, 4:39 (hombres) y 2:26 (mujeres) (una diferencia de 2:13) (Eurostat).

b) Derechos: relaciones familiares y contribuciones

El modelo de familia tradicional de roles diferenciados está presente en el sistema social a partir de numerosos derechos derivados. De este modo, en la construcción de los derechos priman las relaciones familiares en vez de la consideración de las personas como individuos. Asimismo, el sistema presenta una universalidad limitada ya la mayoría de las prestaciones están relacionadas con las contribuciones al trabajo. A continuación, analizamos el sistema de seguridad social de España para conocer sus características.

En primer lugar, en cuanto al sistema sanitario, España cuenta con un modelo a medio camino entre el modelo universal y el de tipo seguro. La universalidad del sistema se derivaría del hecho de que está financiado con impuestos y proporciona una gran cobertura. No obstante, no es un sistema plenamente universal puesto que el acceso al sistema no proviene de un derecho directo y universal de un ciudadano o residente hacia la sanidad, sino que el derecho está vinculado al trabajo y a las relaciones que una persona tenga con el titular del derecho directo (derechos derivados) (Ec.europa.eu, 2016).

En segundo lugar, en cuanto al sistema de pensiones, existe un modelo de tipo seguro, financiado en base a las contribuciones, vinculando el derecho y cantidad de la pensión a la vida profesional (ganancias y años cotizados). Asimismo, podemos encontrar

diferentes derechos derivados como la pensión de viudedad, la pensión de orfandad y lo complementos de pensiones mínimas por cónyuges a cargo, entre otros. Cabe destacar estos últimos -beneficios con relación a la existencia de esposas dependientes- que se otorgan cuando el antiguo trabajador cuenta con una pensión mínima, por constituir una discriminación indirecta en tanto que se asigna la titularidad del derecho complementario no a la mujer que lo justifica sino a su cónyuge (Eguidazu, 2000; Ec.europa.eu, 2016).

Por último, cabe hablar de los seguros de desempleo y de las prestaciones de invalidez. Estos no están completamente individualizados, se tienen en cuenta las relaciones familiares, por lo que el hecho de que exista una persona dependiente tiene un efecto sobre el importe (mayores beneficios o suplementos) de la prestación recibida por el titular (Ec.europa.eu, 2016).

En resumen, observamos que el modelo de España se caracteriza por construir sus derechos en torno al trabajo y a las relaciones familiares y no entorno en torno a condiciones individuales y de ciudadanía. De este modo, la existencia de derechos derivados y la consideración de las relaciones familiares, sigue siendo la clave para el acceso a las prestaciones sociales; algo que aleja a España del modelo ideal.

c) El principio del cuidado

El modelo social de España se ha caracterizado por dejar gran parte de la responsabilidad del cuidado en el seno de las familias, lo que es propio del modelo mediterráneo. Así, las prestaciones a menudo han sido muy limitadas, y apenas se ha reconocido el cuidado como la base a ciertos derechos.

Comenzando por el cuidado a menores, en España se ha promovido una conciliación asimétrica, implicando a hombres y a mujeres de diferente manera en el cuidado. Así, la baja dura 16 semanas: las seis primeras son intransferibles y están destinadas a la madre y las diez siguientes se pueden transferir al padre (pero no existen incentivos para un reparto equitativo); y el período de baja de paternidad intransferible es de trece días (Seg-social.es, 2016).

En cuanto a la flexibilización de la jornada laboral, el Estatuto de los Trabajadores recoge la posibilidad de reducir la jornada, pero esto se limita a lo dispuesto en el convenio colectivo. Por otro lado, las excedencias en el trabajo no están retribuidas, por lo que en mayor medida son las mujeres las que la solicitan (dado su sueldo inferior). En relación

a las transferencias monetarias, a finales de 2010 se abolió el cheque bebé, una prestación no contributiva de 2500€ que reconocía el cuidado, y el resto de ayudas responden a un contexto de crisis económica donde el riesgo de pobreza infantil ha aumentado, más que a un reconocimiento del principio del cuidado. El dato significativo de la escasa importancia de las política familiares es el hecho de que el gasto público en "familia y niños" en España está a la cola de la UE con 1,4% del PIB (en 2014), solo por delante de Grecia, mientras que la media en la UE es de 3,5 y en Suecia es de 4,8 (Ec.europa.eu, 2016).

Así, la limitación de las políticas familiares unido a la crisis económica –falta de fuentes de financiación, deterioro de los presupuestos, aumento de las necesidades-, ha llevado a una sobrecarga de las relaciones de dependencia entre la familia (Villota y Vázquez-Cupeiro, 2015).

En cuanto al cuidado a largo plazo, el sistema de bienestar español abarca diferentes situaciones para este según el nivel de dependencia. En primer lugar, cuando existe incapacidad severa, existen prestaciones económicas para empleados y grupos relacionados –cuando no se ha sobrepasado la edad de jubilación- y con beneficios que dependen del nivel anterior de ingresos y del grado de incapacidad (Seg-social.es, 2016; Seg-social.es, 2016). Por otro lado, existen pensiones de invalidez no contributivas referidas a un grado de discapacidad superior al 75%, y prestaciones por hijo a cargo, es decir, hijos discapacitados menores de 18 años con un grado de discapacidad de al menos el 75% (Seg-social.es, 2016). Asimismo, existen diferentes tipos de servicios para las personas dependientes (asistencia en el hogar, cuidado personal, centros de día, servicios de residencia, entre otros) cuyo disfrute depende del nivel de dependencia y de la capacidad económica de la persona dependiente. También se otorgan beneficios económicos a personas que no pueden acceder a los servicios públicos de cuidado, a personas cuidadas por su familia y a personas que contratan personal de cuidado, aunque el sistema da prioridad a las prestaciones basadas en servicios y no existen beneficios monetarios directos para cuidadores informales (Seg-social.es, 2016; Imserso, 2016).

La mayor diferencia con respecto a Suecia es que, mientras en este país se ha institucionalizado el cuidado siendo este una responsabilidad pública, en España recae en mayor medida sobre las familias, y así lo recoge la ley. El Código Civil establece en el artículo 142 y 143 *De los alimentos entre parientes* la obligación de cuidado entre cónyuges y entre ascendientes y descendientes. Así, mientras los países nórdicos han

reducido la carga de trabajo para las familias, el modelo familiarista ha seguido confiando en ellas para la provisión de cuidado.

En resumen, la universalidad limitada de los derechos y la escasa institucionalización del cuidado propios del sistema social español, supone que este se aleje del modelo que favorece a las mujeres. Se espera, que la construcción actual limite el acceso de estas a las prestaciones sociales y, por lo tanto, a su autonomía. El estudio de dos modelos de bienestar tan contrastados como son el de Suecia y el de España, nos hace suponer que la posición que las mujeres ocupan en uno y otro país tanto en la familia, el mercado como en el acceso al bienestar, difieren enormemente. Esto se puede apreciar en ciertos datos como las encuestas del uso del tiempo (presentadas al inicio de este apartado) o en los datos del mercado de trabajo. En Suecia, en 2014, la participación femenina en el mercado laboral fue de un 77,6%, solo 4 puntos por debajo del 82'2% de hombres, mientras que la de España fue de 54,8% y la de los hombres fue de 65%, diez puntos de diferencia (Eurostat, 2014). La menor tasa de actividad de las mujeres unida a su mayor participación en empleos de carácter temporal y precario, además de aumentar las probabilidades de las mujeres de estar en riesgo de pobreza, demuestra que el trabajo de las mujeres se sigue considerando secundario con respecto al de los hombres. Lo anterior, supone una dinámica de retroalimentación por la cual las mujeres siguen accediendo en menor medida a la igualdad. Así, podemos concluir que la construcción de los derechos y el reconocimiento cuidado, tienen un impacto medible sobre la igualdad de género y constituyen características relevantes para estudiar la igualdad de género.

VII. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha llevado a cabo un análisis del estado de bienestar desde una perspectiva de género a partir de dos dimensiones: el reconocimiento del cuidado y la construcción de los derechos. El estudio en profundidad de estas dos características esenciales nos ha permitido establecer un modelo de política ideal para la igualdad de género y su estudio en dos modelos de política social diferentes. Esto ha validado la relevancia de las dimensiones empleadas para entender la posición que las mujeres ocupan en el estado de bienestar, y nos ha llevado a alcanzar una serie de conclusiones.

En primer lugar, podemos decir que, un análisis del Estado de Bienestar que pretenda conocer los efectos del bienestar sobre la calidad de vida de las mujeres, debe reformular las dimensiones tradicionalmente utilizadas en estos análisis. De este modo, hemos hecho hincapié en que las dimensiones deberían ser reformuladas de la siguiente manera. En

primer lugar, con respecto a la relación estado-mercado-familia, se ha mostrado la necesidad de dar mayor importancia en el papel de familia como proveedora de bienestar y, concretamente, la especialización de las mujeres en el trabajo doméstico. En segundo lugar, en cuanto a la dimensión de la estratificación, se debe tener en cuenta que los sistemas de bienestar estratifican según el género cuando basan el acceso a las prestaciones en el trabajo remunerado, dado la posición desigual que hombres y mujeres tienen en el mercado laboral. Por último, la dimensión de la desmercantilización debe comprender una dimensión más amplia de independencia que tenga en cuenta tanto la situación del individuo en diferentes esferas como el mercado y la familia. Así, el análisis de la teoría feminista nos ha llevado a concluir que existen dos dimensiones fundamentales para analizar la posición de las mujeres en el Estado de Bienestar: el cuidado y la construcción de los derechos sociales. A partir del análisis de estas dos dimensiones hemos establecido un modelo ideal de política social. Es decir, aquel sistema que institucionaliza el cuidado y se basa en un sistema individualizado y con una mayoría de derechos sobre la base de la ciudadanía.

Por otro lado, el análisis práctico de nuestro trabajo, estudiando casos tan diferentes como Suecia y España muestra cómo la institucionalización del cuidado y los derechos universales son esenciales para la igualdad de género. En primer lugar, el modelo de Suecia se ha basado en los roles compartidos entre el hombre y la mujer, para esto se ha primado la permanencia de la mujer en el trabajo a partir de la individualización de los derechos. Asimismo, ha desarrollado un sistema basado en la universalidad, en la que muchas de las prestaciones están garantizadas a partir de la ciudadanía y la residencia. Por otro lado, se ha institucionalizado el cuidado y se ha reconocido su valía, estableciendo prestaciones basadas en el principio del cuidado. En definitiva, se acerca en gran medida al modelo ideal que nosotros hemos establecido. En segundo lugar, el modelo de España, se ha basado en una ideología familiar tradicional de roles divididos, de este modo, la mayoría de los derechos no están individualizados y tienen en cuenta las relaciones familiares. Al mismo tiempo, la universalidad se ve limitada por la participación en el mercado laboral. Por otro lado, el cuidado apenas ha sido institucionalizado y se deja gran parte de la responsabilidad a las familias.

La distinta configuración del sistema de Suecia y de España y sus efectos sobre las mujeres, se ha podido ver reflejada en la posición que ocupan estas en la familia y en el mercado de trabajo. De esta manera, los datos sobre el uso del tiempo y del mercado de trabajo han mostrado la mayor diferenciación de roles por género existente en España con

respecto a Suecia. Así, las mujeres suecas se han visto en mejor posición en la familia y en el trabajo como consecuencia de la individualización de los derechos y de los servicios para el cuidado y se espera que tengan un mayor acceso al bienestar en igualdad de condiciones con los hombres, también gracias a la existencia de derechos universales. En definitiva, los datos han demostrado que el reconocimiento del cuidado y la forma en la que se construyen los derechos marcan en gran medida la igualdad de género.

Por último, debe apuntarse que ambos modelos presentan limitaciones en cuanto al alcance de la igualdad de género. Suecia, a pesar de haber conseguido en gran medida la igualdad, sigue presentando desigualdades en el mercado de trabajo, no ha logrado que los roles del hombre y la mujer converjan totalmente, y tampoco ha conseguido adaptarse al desarrollo de las sociedades multiculturales e incorporar la interseccionalidad en sus políticas de género (Borchorst, 2008). En el caso de España, las limitaciones que ya presenta con respecto a la universalidad del sistema social se suman a aquellas que son resultado de la crisis económica y la reestructuración del estado de bienestar, en la que España se debate entre un sistema universal o un sistema más restrictivo. La crisis está inclinando la balanza hacia lo segundo y esto ya se ha notado en la limitación del alcance de las prestaciones sociales. Esto, sumado a los altos niveles de desempleo y al carácter contributivo del sistema, supone que mucha gente tendrá dificultades para acceder a prestaciones sociales y dependerá de la asistencia social (Rodríguez Cabrero, 2004; Villota y Vázquez-Cupeiro, 2015). De este modo, no parece un panorama prometedor para las mujeres en España, que ya vienen sufriendo los efectos de un sistema de universalidad limitada y que las considera dependientes al tiempo que descarga la responsabilidad del cuidado en ellas. Así, parece que la reestructuración del sistema de bienestar no pasará por que España adopte las características que en mayor medida favorezcan su autonomía y calidad de vida.

Bibliografía:

Adelantado, José (2000) *Cambios en el Estado del Bienestar*, Madrid, Icaria

Benefits for a family after a child is born. (2016). *Infopankki.fi*. Recuperado 25 de Septiembre 2016, from http://www.infopankki.fi/en/living-in-finland/family/support-for-families/kela-s-benefits-for-a-family-after-a-child-is-born

Borchorst, Annete (1999). *Feminist Thinking about the Welfare State*. In: M. Marx Ferree, J. Lorber and B. Hess, ed., Revisioning Gender, 1st ed. California, pp.99-122. SAGE publications

Borchorst, Annete (2000) *Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En: La política económica desde una perspectiva de género: la individualización de los derechos sociales y fiscales en la Unión Europea*, Madrid: Paloma de Villota Gil Escoín, pp:77-93. Alianza Editorial

Borchorst, Annete (2008) *Gender and Well-Being: Interactions between Work, Family and Public Policies.* En *Gender and Well-being: the Role of Institutions from Past to Present.* Cuarto Simposio llevado a cabo en el congreso CSIC- Consejo Superior de Investigación Científica, Madrid, 25-27 Junio 2008

Carbonell Esteller, Montserrat; Gálvez Muñoz, Lina; Rodríguez Modroño, Paula, (2014) *Género y cuidados: respuestas sociales e institucionales al surgimiento de la sociedad de mercado en el contexto europeo*. Revista Internacional de Ciencias Sociales, Nº 33 / 2014, Desigualdades de género en España: continuidades y cambios, (pp. 17-32)

Carrasco, Cristina (2011) *La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes.* Revista de Economía Crítica, nº11, primer semestre 2011, ISSN: 2013-5254

De Villota Gil Escoín, Paloma, Ferrari, Ignacio. (2001). *La individualización de los derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo.* Madrid: Instituto de la Mujer.

Ec. Europa. Eu (2016). Sistemas de protección social-MISSOC- Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión-Comisión Europea. [online] Disponible en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=es

Ec.europa.eu. (2016). [online] Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899478/2-07072015-AP-EN.pdf/797f4af9-c37f-4631-8211-5dd0b32fcb31 [Accessed 4 Oct. 2016].

Eguidazu, Fernando (2000). *Los derechos de seguridad social de las mujeres en España: orientación y resultados de la política de reformas*. En: La política económica desde una perspectiva de género. La individualización de los derechos sociales y fiscales en la Unión Europea, Madrid: Paloma de Villota Gil Escoín, pp: 127-135. Alianza Editorial

Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar.* Valencia: Edicions Alfons El Magnánim

Gálvez Muñoz, Lina y Rodríguez Madroño, Paula (2012): *La desigualdad de Género en las Crisis Económicas,* Universidad Pablo de Olavide

Harris, Bernard (2004): *The origins of the British Welfare State: Social Welfare in England and Wales,* 1800-1945, Basingstoke, Palgrave. En Carbonell Esteller, Montserrat; Gálvez Muñoz, Lina; Rodríguez Modroño, Paula, (2014) Género y cuidados: respuestas sociales e institucionales al surgimiento de la sociedad de mercado en el contexto europeo. Revista Internacional de Ciencias Sociales, Nº 33 / 2014, Desigualdades de género en España: continuidades y cambios, (pp. 17-32)

Hernes, Helga Maria (1987). *Welfare State and Women Power.* Essays in State Feminism. Oslo: Norwegian University Press.

Hirdman, Yvonne (1996). *Key concepts in feminist theory. Analyzing gender and welfare*. Aalborg University: Freia, paper 34

Hobson, Barbara (2014). *Seguimiento del modelo nórdico a través de los triángulos institucional, doméstico y de política de la paternidad*. In: Conciliación de la vida profesional y familiar, 1st ed. Madrid: Paloma de Villota Gil Escoín, pp.113-143. Editorial Síntesis

Imserso, I. (2016). *Portal de la Dependencia. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.* [online] Dependencia.imserso.gob.es. Disponible en: http://www.dependencia.imserso.gob.es/dependencia_01/index.htm

Jepsen, María; Meulders, Daniéle y Plasman, Oliver (2000) *Protección social e impuesto sobre la renta. ¿Cuál es el papel de los derechos privados?* En: La política económica

desde una perspectiva de género. La individualización de los derechos sociales y fiscales en la Unión Europea, Madrid: Paloma de Villota Gil Escoín, pp: 77-93. Alianza Editorial

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

Orloff, Ann Shola. (1993). *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relationsand Welfare States.* American Sociological Review, vol.58, No. 3, (Jun., 1993) pp. 303-328. 22-07-2016

Picchio, Antonella (1999). *Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social*, en Carrasco Bengoa, C. (comp.), Mujeres y economía, Barcelona, Icaria.

Razavi, Shahra. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, UNRISD Work-ing Paper 3, Programme Gender and Development.

Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publi-car en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último (Vigente hasta el 30 de Junio de 2017).

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y restos*, Madrid, Editorial Fundamentos

Sainsbury, Diane (1994) *Women´s and Men´s Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States.* En: Gendering Welfare States, London, Sainsbury, Diane, pp:150-170. Sage Publications

Sainsbury, Diane (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. New York: Cambridge University Pres

Seg-social.es. (2016). Seguridad Social: Trabajadores [online] Disponible en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Maternidad/RegimenGeneral/Nacimientodelderech28304/28317

Siim, Birte (2008). *Dilemmas of citizenship – tensions between gender equality and respect for diversity in the Danish welfare state*, in Kari Melby, Anna-Birte Ravn & Christina Carlsson Wetterberg (eds.), (eds) Gender Equality as a Perspective on Welfare: The Limits of Political Ambition, Policy Press, pp. 149-165.

Statistical Office of the European Communities (1990). *EUROSTAT: Regional statistics.: Reference guide*. Luxembourg, Eurostat.

Villota, Paloma y Vázquez-Cupeiro, Susana (2015) *The Restructuring of the Spanish Welfare State: One Step Forward, Two Steps Back?* En: *Chanllenges to European Welfare Systems*. Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann, pp. 197-221. Springer

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

LA INTERVENCIÓN SOBRE LA BRECHA SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES. ANÁLISIS DE BARRERAS INSTITUCIONALES, ORGANIZACIONALES Y CULTURALES.

Carrasquer Oto, Pilar
Pilar.Carrasquer@uab.cat
Sánchez Mira, Núria
nuria.sanchez.mira@uab.cat
López Andreu, Martí
M.LopezAndreu@hud.ac.uk

Grupo 1.1
Género y políticas públicas: retos y desafíos

espanet SPAIN

Resumen:

La comunicación trata de poner de relieve los principales elementos que dificultan la implementación y eficacia de políticas públicas orientadas a la reducción de la Brecha Salarial. Se presentan resultados preliminares del proyecto BridgeS[1], que pone el foco en el modo en que distintos contextos y culturas organizativas pueden favorecer o constituir barreras para dichas políticas. Se analizan datos de la Encuesta de Estructura Salarial, para evidenciar la heterogeneidad de patrones que dibuja la Brecha para distintos colectivos dentro del mercado de trabajo. Argumentando la pertinencia de tomar el sector de actividad como espacio privilegiado de análisis y de implementación de políticas, se construye una tipología de sectores representativa de la diversidad de contextos de empleo. Con base en dicha tipología, se presenta la selección de sectores clave para su análisis en profundidad. Se finaliza con algunas reflexiones acerca de las barreras y dificultades para la intervención en este ámbito.

Palabras clave: BS de género, políticas públicas, contextos organizativos, culturas organizativas

1. Introducción

La BS (BS, en adelante) entre hombres y mujeres constituye una de las expresiones más notables de las desigualdades de género en las sociedades europeas, así como una de las que parece presentar mayores dificultades de intervención. De hecho, atajar la BS se ha hecho un hueco en la agenda política, ocupando un lugar de privilegio en los discursos europeos entorno a la igualdad de género en el empleo. A pesar de ello, la persistencia de la BS pone en duda no sólo la idoneidad de las posibles políticas llevadas a cabo, sino muy especialmente, la bondad de unos diagnósticos no siempre atentos a las múltiples caras de un fenómeno que aquí entendemos como multidimensional.

En efecto, los análisis sobre las diferencias salariales entre hombres y mujeres han insistido bien en las diferencias en lo que se consideran atributos individuales, como la inversión en formación, bien en los factores productivos que intervienen en la configuración del salario, como la productividad, tal como se plantea desde aproximaciones más economicistas; aunque en algunos casos, esa óptica se completa con aportaciones de carácter más institucional, introduciendo elementos que tienen que ver

[1] BridgeS es un proyecto de investigación competitiva, liderado por Pilar Carrasquer, adscrito al Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) y financiado por el Programa Recercaixa en su Convocatoria 2015. El proyecto lleva por título "La Brecha Salarial como fenómeno multidimensional. Análisis de barreras institucionales, organizacionales y culturales. Propuestas para la Intervención". El proyecto BridgeS tiene como propósito analizar la BS de género, entendida como fenómeno multidimensional, con el objetivo último de elaborar propuestas destinadas a minimizarla. Esta clara vocación de intervención se concreta en una estrecha colaboración con agentes sociales e instituciones. Para más información: http://pagines.uab.cat/brechasalarial/.

con la regulación del salario. La perspectiva de género ha permitido revisar esos planteamientos y explorar mejor no sólo las diferencias salariales, sino la propia BS de género. Así, se presta atención tanto a los condicionantes que se derivan de la división sexual del trabajo y muy en particular, los que inciden en la disponibilidad laboral femenina y masculina, como a los que tienen que ver con la valoración y reconocimiento del trabajo de las mujeres. Todo un conjunto de factores que avalan el carácter multidimensional de la brecha y que contribuyen a explicar los retos que presenta la intervención sobre la misma.

Bajo este prisma, se plantea la necesidad de explorar las distintas expresiones de la BS teniendo en cuenta tanto los elementos relacionados con la estructura socio-productiva, como aquéllos más institucionales, organizativos y culturales que contribuyen a definir la heterogeneidad de la brecha y, de ahí, las posibles fortalezas y debilidades de las intervenciones para atajarla. Con otras palabras, ¿es posible, más allá de los distintos perfiles de hombres y mujeres, identificar contextos productivos y organizacionales más o menos proclives a la brecha?

Para responder a esta pregunta, nuestro análisis pone foco en el sector de actividad. Por un lado, porque permite mantener una aproximación global a la brecha, al mismo tiempo que permite captar los aspectos institucionales de regulación del salario, aquellos vinculados a la valoración del empleo de las mujeres y su relación con la segregación ocupacional, así como características específicas del sector de actividad y de la organización de los procesos productivos. Desde el punto de vista de la intervención, el sector de actividad parece un escenario relevante, particularmente adecuado en el caso español, dado el papel que juega en la negociación colectiva, incluido el posible desarrollo de políticas de igualdad y no discriminación.

Después de una breve síntesis teórica y mediante datos de la Encuesta de Estructura Salarial (EES), la comunicación presenta los principales rasgos que ilustran la heterogeneidad de la brecha a nivel español; a continuación, los resultados del análisis tipológico de la BS a nivel sectorial en España, permiten profundizar en las similitudes y diferencias inter e intrasectoriales, para concluir con unas reflexiones finales sobre los retos que tal heterogeneidad plantea en términos de políticas para erradicar la BS.

2. La multidimensionalidad de la BS

Tanto a nivel académico como institucional, existe un cierto consenso a la hora de definir la como un fenómeno multidimensional. En esta línea, en el Informe Mundial de los Salarios, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015) distingue entre aquella parte de la desigualdad salarial que se explica por diferencias en el nivel de estudios, el tiempo de trabajo o el tipo de empleo, de la parte no

explicada por esos factores clásicos (Blau y Khan, 1997). Desde una perspectiva de género, la BS se ha explicado principalmente como efecto de una estructura segregada del mercado de trabajo (horizontal y verticalmente), que ubica las mujeres en aquellos sectores de empleo con peores condiciones retributivas, y ocupan las posiciones más bajas en la jerarquía laboral (Torns et al., 2016). Se trata de un análisis que subraya la persistencia de la división sexual del trabajo y su influencia en la posición de hombres y mujeres en ámbito laboral (Carrasquer, 2002; Carrasquer y Torns, 2007). Así, la norma social de empleo vigente, basada en una organización sociotemporal construida sobre la centralidad del proyecto laboral y que exige disponibilidad absoluta para el empleo, perjudica a aquellos colectivos que no pueden dedicarse exclusiva o prioritariamente al mismo, como las mujeres que tienen y sienten la obligación moral de combinarlo con las obligaciones reproductivas (Carrasquer y Torns, 2015). Unas constricciones sociotemporales que se ven reforzadas, a nivel de empresa, por la cultura presentista propia de los países del Sur de Europa. De este modo, los menores salarios de las mujeres se ven como normales o naturales porque también se ve como normal y adecuada su mayor presencia en el trabajo a tiempo parcial, o bien su mayor exposición a la temporalidad o el subempleo, dado su supuesto menor compromiso con la actividad laboral (Baudelot y Serre, 2006). Todo lo cual redunda en un impacto a largo plazo en sus trayectorias (y por lo tanto, en sus salarios y pensiones) (Cebrián y Moreno, 2015a y b).

La construcción sexuada de las cualificaciones (Maruani (1993) y Fougeyrollas-Schwebel (1996), entre otras), así como la configuración de las categorías profesionales construidas sobre el modelo de sociedad industrial, reflejando situaciones propias del empleo masculino, acaban definiendo un sistema de categorías profesionales cuyo referente es el empleo industrial y técnico (Daune-Richard, 2000. Esta forma sexuada de dotar de valor al trabajo tendría claros impactos en la configuración de las estructuras salariales y, por lo tanto, en la BS. El trabajo realizado por las mujeres tiende a infravalorarse, como lo muestra la existencia de una relación entre la feminización de sectores productivos y la reducción de los salarios (Grimshaw y Rubery, 2007; Murphy y Oesch, 2015; Leuze y Straub, 2016).

Un aspecto poco estudiado de la construcción y reproducción de la BS tiene que ver con las culturas organizativas de las empresas. Trabajos recientes han puesto de manifiesto que los modelos organizativos permean formas distintas de tejer las relaciones de poder, generándose entornos más o menos propicios para la igualdad de género (Tura y Martínez, 2012; Berbel, 2014). Las evidencias proporcionadas por Tura y Martínez (2012) señalan que las culturas organizativas jerárquicas y aquellas orientadas al control por medio de logro de objetivos, están relacionadas con una mayor percepción de desigualdad de oportunidades de género, mientras que las culturas de "desarrollo" (orientadas a la flexibilidad y al cambio, con una orientación externa que fomenta la creatividad y la

adaptación), son las que más se corresponden con una percepción de equidad y de posibilidades de conciliación en la empresa. En cambio, parece que las culturas organizativas "de grupo" pueden estar negativamente relacionadas con la igualdad en la remuneración y las promociones, en la medida que el trabajo en equipo exige una implicación y compromiso que a menudo es incompatible con la vida (Tura y Martínez, 2012).

Por último, no hay que olvidar la influencia factores institucionales ligados a la regulación del salario, como ilustran J. Vogtman y K. Gallagher Robbins, en su breve reseña para el caso norteamericano[2], y, más recientemente, al desarrollo de políticas de impulso al empleo femenino y sus posibles efectos paradójicos sobre las diferencias salariales (Grönlung y Magnusson, 2016)

En resumen, existen evidencias que la BS tiene un carácter multidimensional, en el que entran en juego elementos socio-organizativos e institucionales, junto a las cosmovisiones en torno al papel y al valor del trabajo femenino que actúan como productoras y reproductoras de la misma. Asimismo, si bien se han identificado los distintos factores que influyen sobre la BS, quizás sabemos menos del modo en que éstos interactúan entre sí en distintos contextos; un conocimiento que parece imprescindible a la hora de poder definir e implementar mecanismos de intervención. Por todo ello, la intervención sobre la BS plantea importantes dificultades, incluso cuando se dispone de buenas diagnosis y propuestas para la intervención, como por ejemplo las que hacen referencia a la evaluación no sexista de los puestos de trabajo (CCOO, 2015; OIT, 2008).

3. La BS: las distintas caras de una realidad en transformación

Una lectura atenta de la evolución de la BS en Europa y España permite poner de manifiesto su carácter multidimensional, ilustrando así la dificultad para captar y actuar sobre un fenómeno que parece haberse convertido en un "objetivo en continuo movimiento" (Rubery y Grimshaw, 2014).

La heterogeneidad preside el mapa europeo de la BS, en una distribución que, a pesar de algunas regularidades, a menudo no encajan con los perfiles típicos identificados bajo los conceptos de modelos de empleo o de regímenes de género, en Europa. Así, en 2014 y según datos de *Structure of Earnings Survey* (SES) la BS sobre el salario hora en Europa oscila entre valores en torno al 5%, como es el caso de Rumanía (4,5%), Luxemburgo (5,3%), Italia (6,1%) o Bélgica (6,5%) y valores en torno al 20%, como el Reino Unido (20,8%), Alemania (22,9%) o Austria (22,2%), con Estonia

[2] J. Vogtman , K. Gallagher Robbins (2014) Higher State Minimum Wages Promote Fair Pay for Women. National Womens Law Center. **www.nwlc.org**

(28,1%), como valor más elevado. España se sitúa en una posición intermedia con un 14,8%, en la línea de Irlanda (13,9%), Francia (15,5%) o Dinamarca (15,9%), por mencionar sólo algunos ejemplos. Una dispersión que el índice sobre la Brecha de género en los ingresos totales, permite afinar aunque no solventar, captando la interacción entre la brecha en relación al salario hora, el tiempo de trabajo y la participación femenina en el mercado laboral (European Comission, 2014:15).

Estos mismos datos muestran unas tendencias diversificadas de evolución (2006-2014) entre países, que muy presumiblemente responda al distinto impacto de la crisis sobre el empleo en general y el masculino, en particular, así como a la propia trayectoria del empleo femenino. La tónica común muestra una tendencia a la disminución de la BS sobre el salario hora en casi todos los países, con algunas excepciones como Portugal y el conjunto de países Bálticos; lo que, de entrada, parecería apuntar hacia un cambio en la configuración de la brecha, donde tomarían mayor peso aspectos ligados a las condiciones de empleo (continuidad, tiempo completo/parcial, sistemas de remuneración), mientras que el control y la regulación sobre la retribución básica, parecerían dar sus frutos. Sin embargo, como ejemplifica el caso español, quizá estén operando otros factores. En efecto, España participa de esa misma tendencia, aunque, en este caso, y no así en el conjunto europeo, dicha tendencia va asociada a una mayor diferencia entre la brecha en el salario hora y la correspondiente al salario bruto mensual y anual, como veremos a continuación. En este sentido, se intuye el posible impacto de la crisis sobre el deterioro el empleo joven y joven-adulto que estaría igualando a la baja las condiciones de empleo de ambos géneros.

3.1. La Brecha Salarial en España. Una evolución dispar

Poner el foco en el caso español permite ahondar en la heterogeneidad de la BS. Como se acaba de apuntar, la distancia entre la brecha calculada sobre la ganancia normal por hora y sobre el salario anual es considerable, alcanzando en 2014 unos valores de 14,39% y 23,25% respectivamente. La figura 1 muestra la evolución del salario hora y el salario anual de hombres y mujeres, a lo largo de la última década, en España, además de la evolución de la BS durante ese periodo, calculada con base en ambas medidas. Los datos relativos al salario hora y a ambas medidas de la BS hacen referencia al eje vertical izquierdo, mientras que los datos relativos al salario medio anual deben leerse en relación con el eje vertical derecho.

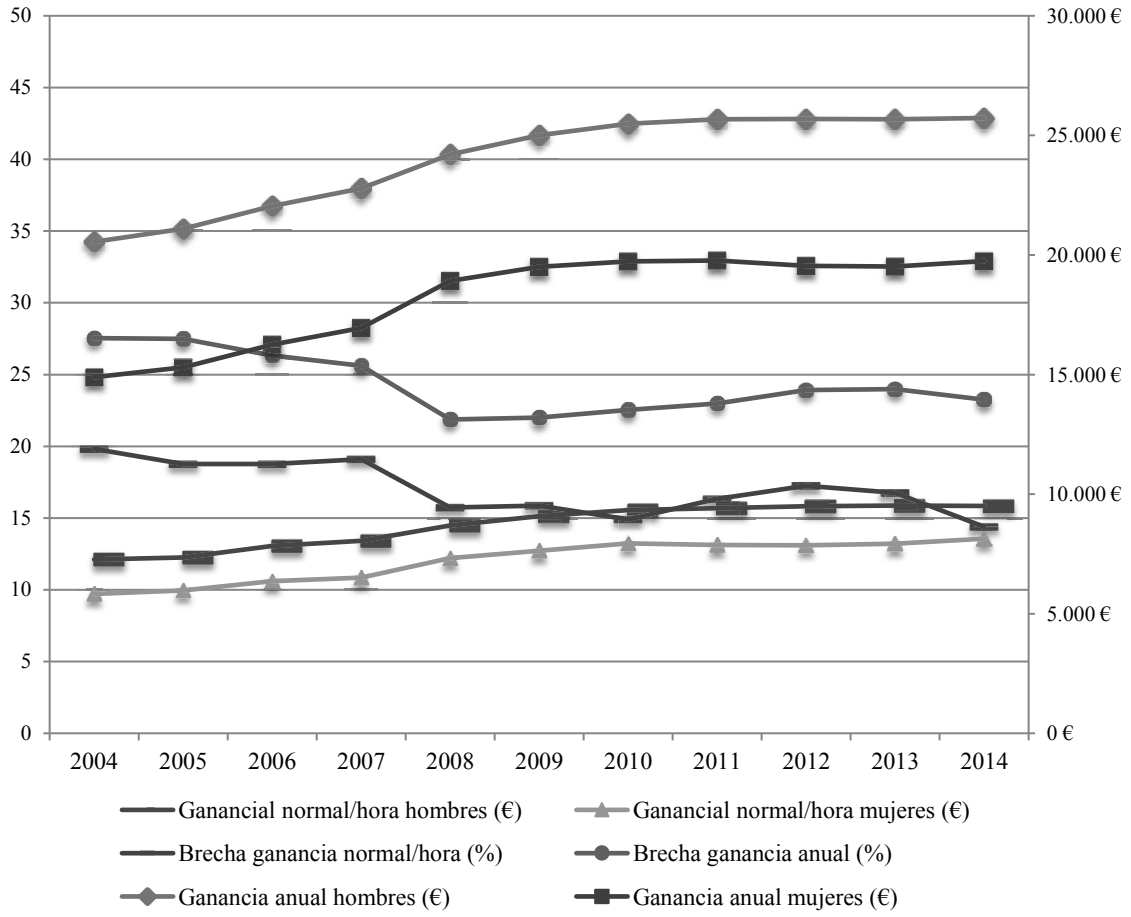


Figura 1. Evolución de la ganancia media anual, de la ganancia normal por hora de trabajo[3], y de la BS calculada sobre ambas medidas. España, 2004-2014. Fuente: Encuesta de Estructura Salarial

Los datos revelan que la BS calculada sobre el salario anual se encuentra significativamente por encima de la brecha sobre el salario hora, lo que en buena medida está reflejando las diferencias en el tiempo de trabajo remunerado de hombres y mujeres; además, la distancia entre ambos tipos de medida no parece haber disminuido en los últimos años; al contrario, parece haber aumentado ligeramente (de 7,72 puntos en 2004 a 8,86 en 2014). Muestran, además, la existencia de una tendencia a una ligera disminución de la brecha durante el periodo de expansión económica en ambos tipos de medida, lo que parece debido a que los salarios femeninos crecieron en mayor medida que los masculinos. En cambio, el estancamiento de los salarios de hombres y mujeres a raíz de la crisis (sobre todo a partir de 2010) ha frenado e incluso ha revertido esta tendencia. El hecho de que los salarios continuasen creciendo aparentemente durante 2008 y 2009 es claramente resultado de un efecto de composición. Puesto que en esa etapa se destruyeron en mayor medida puestos de trabajo precarios, y por lo tanto peor remunerados, ello se traduce en el aumento del salario medio observado

[3] La ganancia normal por hora trabajada se calcula como la ganancia anual dividida entre las horas pactadas del año de referencia.

en el gráfico. A su vez, hay que tener en cuenta que a partir de 2010 se implementan las políticas de austeridad, lo que puede contribuir a explicar que sean los salarios femeninos los que disminuyen ligeramente, provocando un incremento de la BS. Finalmente, la BS parece disminuir de nuevo entre 2013 y 2014, debido a un repunte de los salarios femeninos.

El análisis de estas cifras agregadas resulta, no obstante, poco informativo porque, como se ha apuntado, la BS responde a una diversidad de factores, que operan en distintos niveles de análisis. Algunos elementos clave que pueden estar afectando a estas cifras son los cambios en la estructura productiva y de la composición de la mano de obra. Así, puede darse el caso de que un aumento de los salarios medios de una determinada economía sea en realidad fruto de la destrucción del empleo peor remunerado. A su vez, el aumento de la BS puede ser tanto fruto del aumento de los salarios masculinos como de la reducción de los de las mujeres. De hecho, puede darse el caso de que ambos estén disminuyendo y a pesar de ello la BS aumente, o viceversa. Por ello, utilizar exclusivamente datos relativos al salario medio para analizar la cuestión de la BS puede ofrecernos una imagen parcial y engañosa de la realidad, pues los valores extremos —y, en este caso concreto, los salarios más elevados—, distorsionan la media del salario a la alza. Siguiendo estas reflexiones, a continuación se analizan los datos de evolución de la BS a lo largo del periodo 2008-2014, teniendo en cuenta su incidencia en distintos niveles de la distribución salarial.

3.2. Brecha Salarial y distribución salarial

Tal y como indica el propio INE, resulta adecuado utilizar medidas complementarias relativas a la distribución del salario, como son la mediana, los cuartiles o los deciles. La figura 2 muestra la evolución, entre 2008 y 2014, de algunas de estas medidas, relativas a la ganancia anual, por sexo. En concreto, la mediana, el percentil 10 y 90, y los cuartiles inferior y superior. La figura 3 recoge la evolución de las diferencias entre hombres y mujeres en cada una de estas medidas en el mismo periodo, tanto en términos absolutos (eje vertical derecho) como relativos (eje vertical izquierdo).

Como primera constatación, destaca la tendencia al aumento de los salarios más altos (percentil 90) a lo largo de todo el periodo, que se ha dado de forma paralela a una disminución de aquellos más bajos (percentil 10) (figura 2). Se constata, pues, de un modo muy claro, la tendencia al aumento de las desigualdades sociales, tanto entre los hombres como entre las mujeres.

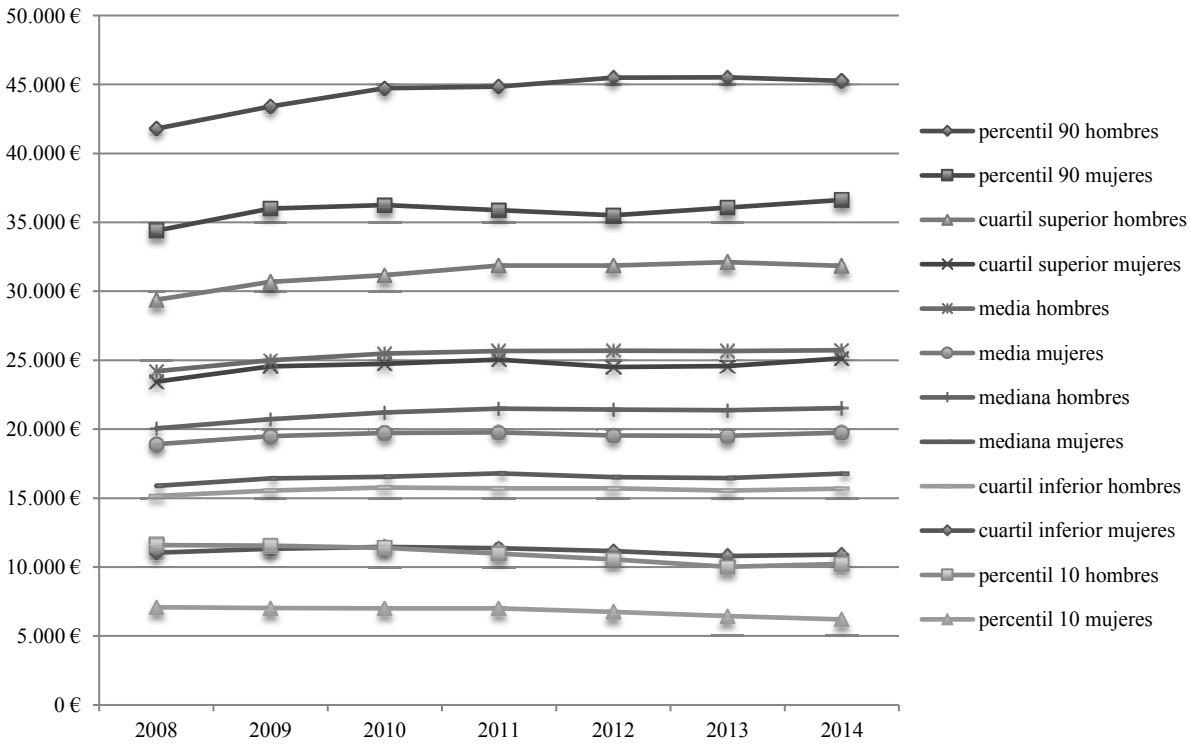


Figura 2. Evolución de la media, mediana, percentiles 10 y 90, cuartiles inferior y superior de la ganancia anual, por sexo. España, 2008-2014. Fuente: Encuesta Anual de Estructura Salarial.

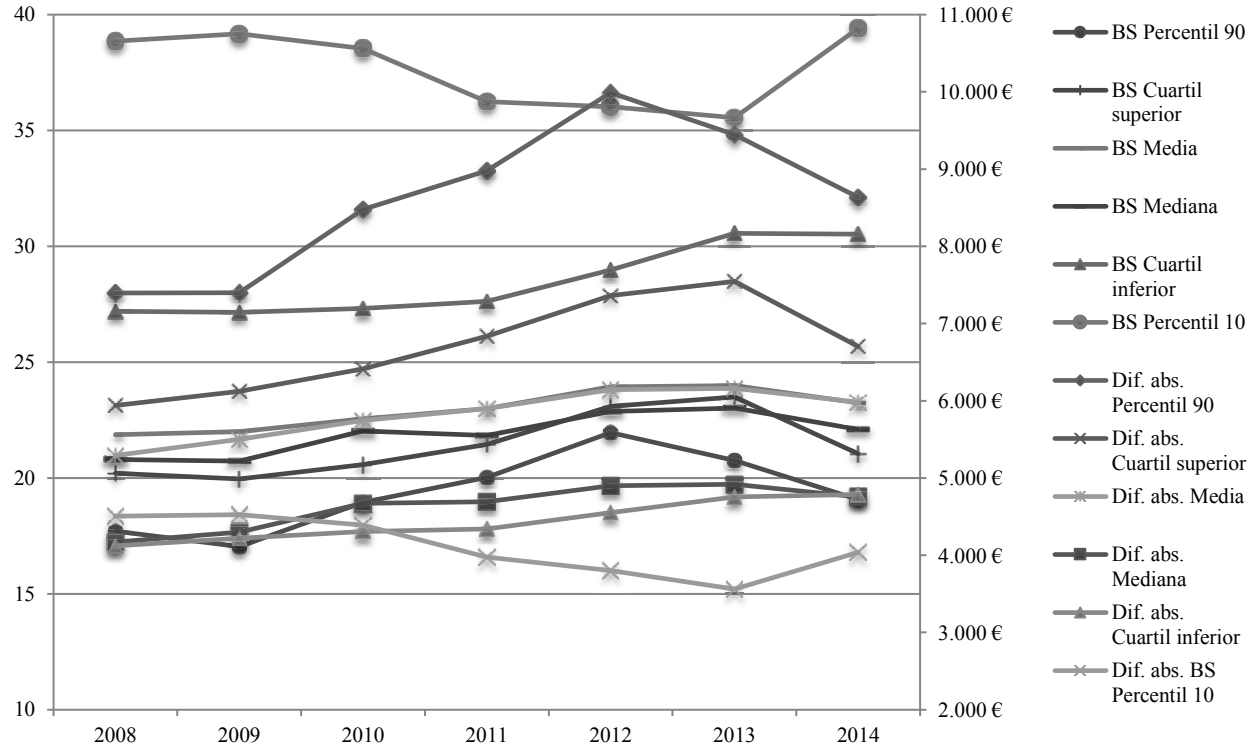


Figura 3. Evolución de las diferencias absolutas y relativas (brecha) en la media, mediana, cuartiles inferior y superior, y percentiles 10 y 90, por sexo. España, 2008-2014. Fuente: Encuesta Anual de Estructura Salarial.

Como era de esperar, el mismo gráfico muestra que, en todas estas medidas analizadas, el salario masculino es superior al femenino. Sin embargo, la magnitud de dichas diferencias así como la

evolución de las mismas varía de modo considerable según el tipo de medida del que estemos hablando (ver figura 3). Quizás el dato más destacable sean las profundas diferencias observadas en los extremos de la distribución. De este modo, la diferencia absoluta entre lo que cobraban los hombres y las mujeres en el percentil 90 de la distribución tiende a agrandarse, siendo de 8.632,29€ en 2014, debido fundamentalmente a que los salarios masculinos en este extremo de la distribución aumentaban más que los femeninos. En cambio, la diferencia entre los y las que se encontraban en el percentil 10 de la distribución era de 4.036,73€ en el mismo año y habría seguido la tendencia inversa (reducción hasta 2013 y posterior aumento). En este caso, la BS disminuye sobre todo por una reducción de los salarios masculinos en este extremo de la distribución, lo que no constituye un avance en ningún sentido. Estas cifras subrayan la necesidad de poner en relación la medida relativa que representa la BS con indicadores del salario en términos absolutos.

Aún más reveladora resulta la comparación de las diferencias relativas de lo que cobran hombres y mujeres en ambos extremos de la distribución, lo que sería una medida equiparable a la BS. Así, si en el percentil 90, las mujeres cobraban un 19,07% menos, esta cifra alcanzaba el 39,41% en el percentil 10. De hecho, la BS aumenta a medida que bajamos en la distribución salarial: 21,05% en el cuartil superior, 22,10% en la mediana y 30,52 en el cuartil inferior, siempre para 2014. Lo que ello nos está indicando es la fuerte concentración de las mujeres en los niveles más bajos de la distribución salarial. De este modo, mientras los salarios de las mujeres y (sobre todo) de los hombres del percentil 90 y del cuartil superior, tienden a aumentar, la mediana de la distribución y el cuartil inferior masculino se mantiene prácticamente estable, y son los salarios femeninos del cuartil inferior, junto con los de hombres y mujeres del percentil 10 los que disminuyen claramente. Con otras palabras, la degradación de los salarios femeninos en el cuartil inferior provoca un ensanchamiento de la BS ante la estabilidad de los salarios masculinos; en cambio, lo que ocurre en el extremo inferior de la distribución (percentil 10), es una reducción de la BS por igualación a la baja de los salarios masculinos.

Todo ello indica que la aparente estabilidad e incluso aumento de los salarios medios que mostraban los datos de la figura 2 es un efecto de composición, que se desvanece cuando nos fijamos en la distribución del salario. Así, el aumento de los salarios más altos empuja el salario medio a la alza, lo que, como hemos visto, no significa de ningún modo que ello sea el caso para la mayoría de la población.

3.3. Tipo de contrato y jornada

Las cifras de la BS según tipo de jornada y el tipo de contrato son otras de las evidencias clave que reflejan cómo la brecha incide de modo distinto en colectivos que ocupan distintas posiciones en un mercado de trabajo segmentado.

En efecto, entre las personas ocupadas a tiempo parcial, se observa una fuerte tendencia a la disminución de la BS, pasando de un 15,19% en 2008 hasta un 3,37% en 2014 (calculada sobre la ganancia anual). Ello se explica por la disminución de los salarios de los hombres ocupados a tiempo parcial, que vienen a situarse casi en los niveles de los de las mujeres, que presentan una notable estabilidad a lo largo del periodo analizado (2008-2014) (véase figura 4). Esta tendencia parece encontrarse claramente relacionada con la extensión, entre los hombres de generaciones jóvenes en particular, de un tiempo parcial que, como es sabido, en España se caracteriza por ser especialmente precario y mal remunerado. En este sentido, la evolución de los salarios y la BS entre las personas ocupadas a tiempo parcial evidencian, de nuevo, que una reducción de la BS no tiene por qué constituir, en sí misma, una buena noticia. El hecho que la brecha se cierre mediante una igualación a la baja no entraña ninguna mejora para las precarias condiciones laborales y salariales de las mujeres ocupadas a tiempo parcial.

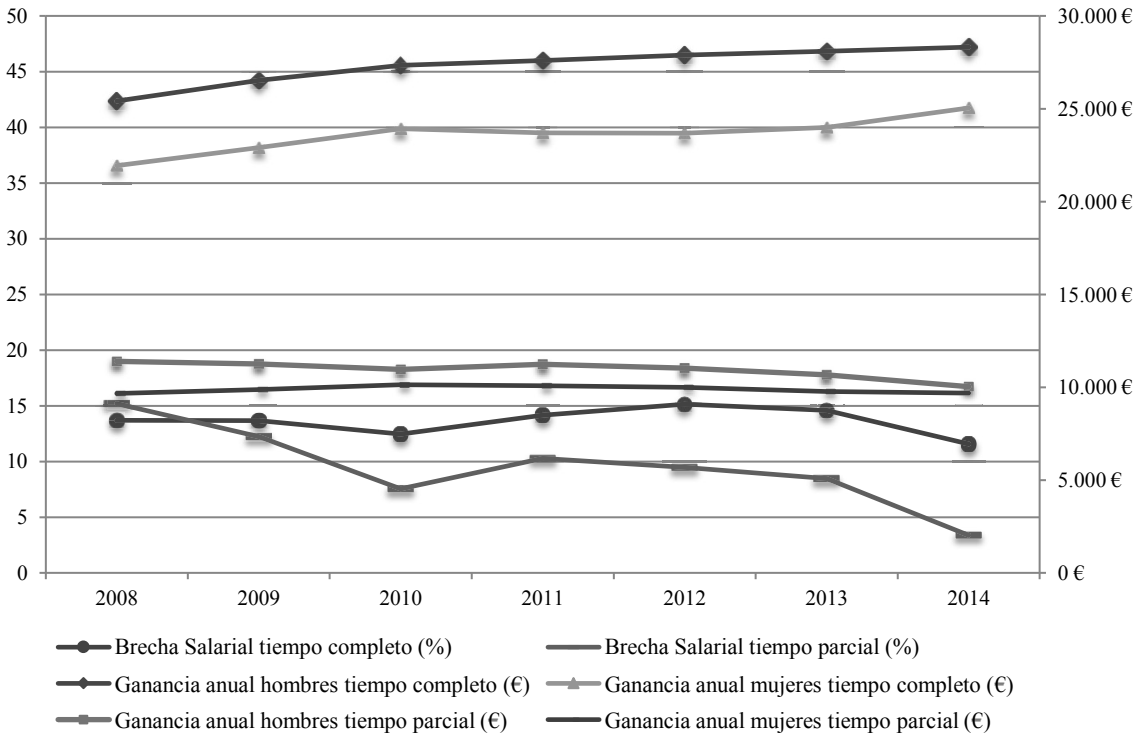


Figura 4. Evolución de la ganancia media anual y de la BS sobre la ganancia media anual según el tipo de jornada. España, 2008-2014. Fuente: Encuesta Anual de Estructura Salarial.

Los datos relativos al tipo de contrato muestran claramente que la BS es mayor entre los hombres y mujeres con un contrato indefinido (24,47%) que entre los que tienen un contrato temporal (12,16%), en 2014, sobre la base de una BS calculada sobre la ganancia anual (figura 5). Ello no sorprende pues es sabido por otros estudios que las diferencias salariales entre hombres y mujeres se ensanchan a medida que las trayectorias laborales y vitales avanzan. Cabe pensar, en este sentido, en los mecanismos de segregación vertical y las desiguales remuneraciones vinculadas a la antigüedad en los puestos de trabajo que pueden estar operando entre esta población. En cambio, si nos fijamos en los datos relativos a la BS sobre el salario hora, ésta era virtualmente igual a cero, en 2014, para el colectivo con contrato temporal, mientras que era del 14,77% para aquellos/as con contrato indefinido. Así, que la BS calculada sobre el salario hora sea prácticamente nula entre los/as contratados/as temporales, nos está indicando que la BS sobre el salario anual identificada en este colectivo (12,16%) se debe fundamentalmente a las diferencias en el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado de hombres y mujeres, así como muy presumiblemente, a la consideración de la mano de obra femenina como secundaria por las políticas empresariales de gestión de la fuerza de trabajo. A su vez, el hecho de que la BS sobre el salario hora sea nula entre los/las contratados temporales refuerza, de nuevo, la idea de una igualación en precario para crecientes grupos de trabajadoras y trabajadores.

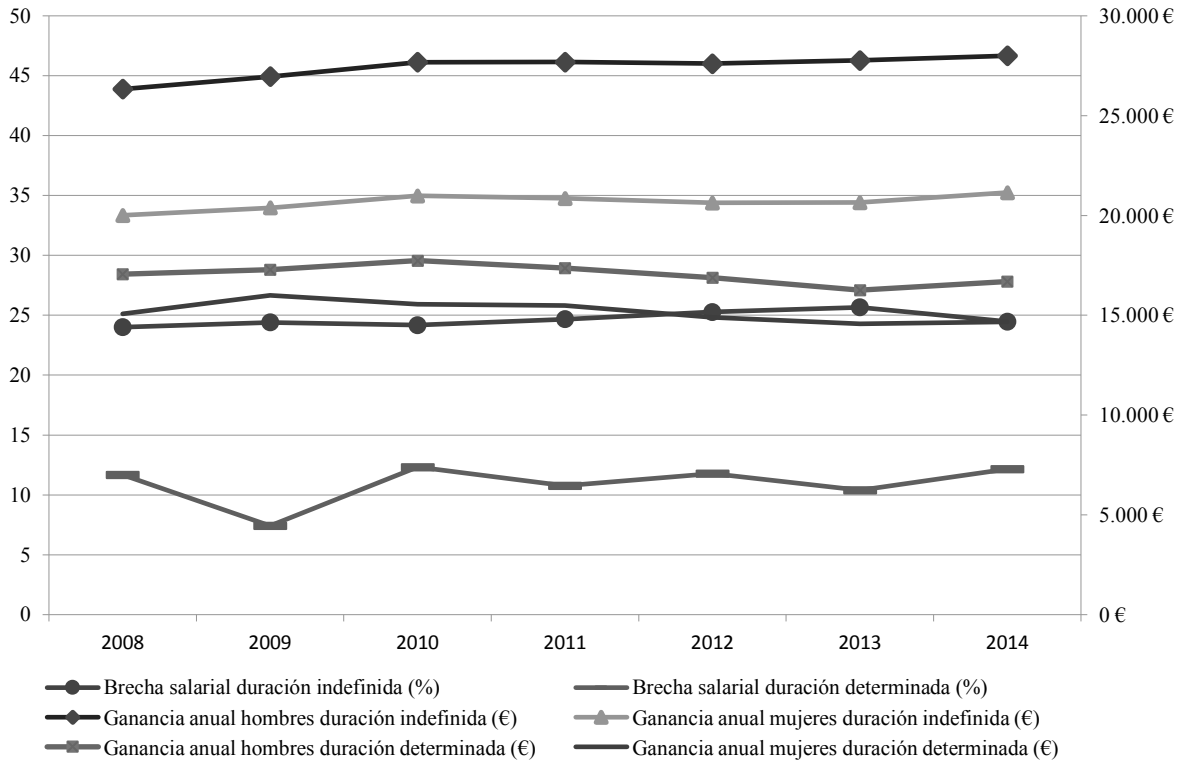


Figura 5. Evolución de la ganancia media anual y de la brecha salarial sobre la ganancia media anual según el tipo de contrato. España, 2008-2014.
Fuente: Encuesta de Estructura Salarial.

3.4. Sectores de actividad

Por último, la figura 6 muestra la evolución, entre 2008 y 2014, de la BS calculada sobre la ganancia media anual según el sector de actividad. A efectos de síntesis y claridad, sólo se representan los sectores que aglutinan un mayor porcentaje de empleo femenino, con el objetivo de poner de manifiesto algunos contrastes relevantes.

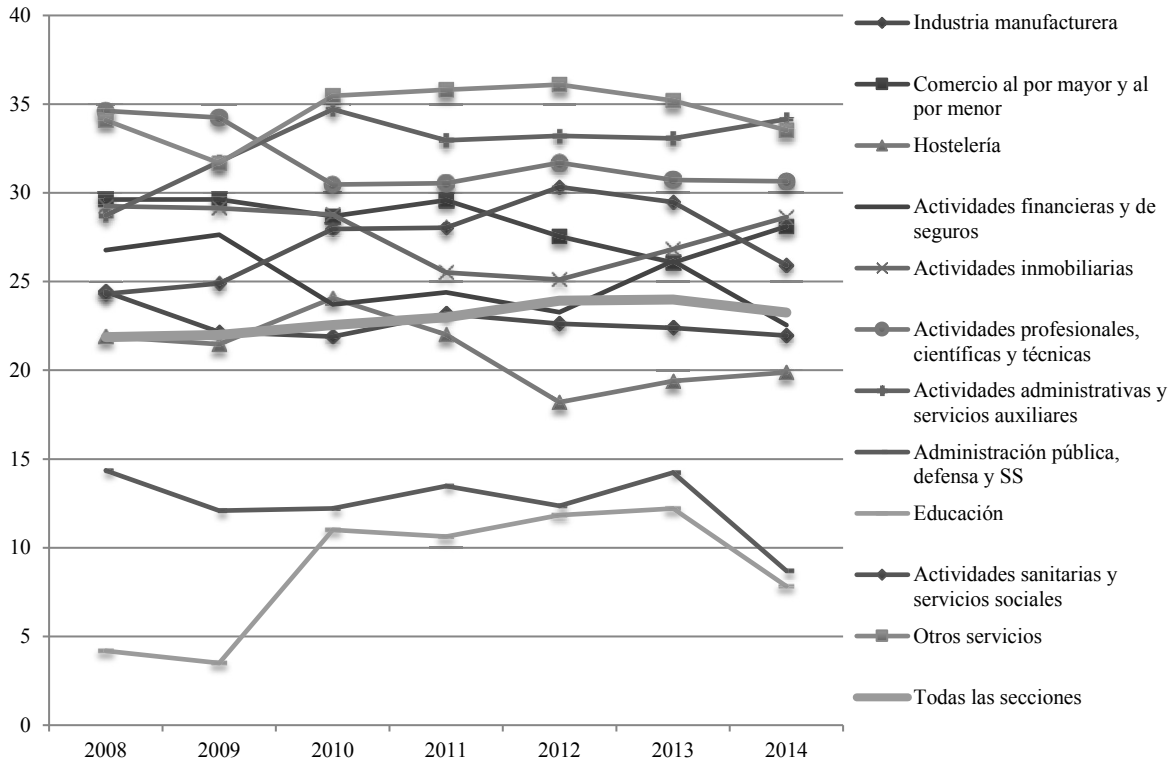


Figura 6. Evolución de la brecha salarial sobre la ganancia media anual según el sector de actividad. España, 2008-2014[4]. Fuente: Encuesta Anual de Estructura Salarial.

Destacan, de entrada, las importantes diferencias existentes entre los sectores, tanto en los niveles que alcanza la BS, como en la notable variabilidad de tendencias. Asimismo, destaca la volatilidad de las tendencias sectoriales observadas, en relación a los datos globales, donde se observa una ligera tendencia al aumento de la BS, en particular a partir de 2010.

De este modo, en un extremo, con las brechas más altas encontramos las actividades administrativas y servicios auxiliares (34,15% en 2014) o "otros servicios" (33,53%), sectores que se encuentran entre aquellos con unos salarios (femeninos) más bajos, junto con la hostelería y el comercio. Parece claro que la extendida idea de que es entre las mujeres mejor situadas, en sectores masculinizados y

[4] Se excluyen los siguientes sectores: B-Industrias extractivas, D-Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado, E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación, F-Construcción, H-Transporte y Almacenamiento, J-Información y comunicaciones, R-Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento.

con elevados salarios, donde la BS es mayor, no se corresponde con del todo con la realidad. La BS se da también de forma muy pronunciada en los sectores más feminizados y precarios.

Ello no obsta que se pueda detectar una BS elevada en sectores con las características anteriormente mencionadas, como sería el caso de las actividades financieras y de seguros, que, en efecto, presenta la BS más elevada en términos absolutos (10.431,43€ en 2014), seguida por las actividades profesionales, científicas y técnicas (9.708,78€). Ambos sectores presentaban una BS por encima de la media del resto de sectores, con unos valores de 22,55% y 30,65%, respectivamente, en 2014.

Destacan por tener una BS notablemente más reducida los sectores de la Administración pública y la Educación, donde sin duda la regulación pública del salario tiene un papel en la contención de esta expresión de la desigualdad de género. Ello no parece darse del mismo, modo, sin embargo, en el caso de las Actividades Sanitarias, que exhibía una BS por encima de la media y que triplicaba la de los dos anteriores sectores. En este caso, cabe pensar en los mecanismos de segregación en el empleo como explicativos de estas profundas diferencias.

En cuanto a la evolución de la BS a lo largo del periodo analizado, también aquí se aprecia la confluencia de distintos elementos. Así, por ejemplo, cabe mencionar el caso de la hostelería, donde la ligera disminución de la BS parece debida a una reducción de los salarios masculinos. La idea de igualación a la baja emerge de nuevo. En cambio, el aumento de la BS en el caso de la educación se debe a un estancamiento de los salarios femeninos frente a un ligero aumento de los masculinos, lo que cabe vincular a las políticas de austeridad en el sector público. Es preciso tener en cuenta a su vez que en este sector, entre 2010 y 2014 se destruyó más empleo masculino que femenino, por lo que el aumento de los salarios masculinos puede ser también debido a un efecto de composición (se destruyeron los empleos con salarios bajos). En este sentido, el aumento de la BS en este ámbito no tiene por qué ser tampoco una buena noticia para los hombres.

Una idea similar puede aventurarse para el caso de la administración pública, defensa y seguridad social obligatoria. Si aquí la BS parece reducirse debido a una ligera disminución de los salarios masculinos y a un aumento algo mayor de los femeninos, hay que tener en cuenta que entre 2010 y 2014 se produce en este ámbito una importante destrucción de empleo femenino (aunque también masculino), por lo que podemos estar, de nuevo, ante efectos de composición.

Finalmente, en el caso de la industria manufacturera, la fuerte destrucción de empleo, mucho mayor entre los hombres en términos absolutos, pero también muy importante entre las mujeres (que en términos relativos supera a la de los hombres), puede también contribuir explicar el aparente auge de los salarios observado entre ambos colectivos en este sector, aunque mayor en el caso de los hombres

que de las mujeres, lo que explica que la BS aumente de modo significativo a lo largo de todo el periodo.

4. Una propuesta de tipificación de la BS

Los datos anteriores revelan las distintas realidades que se esconden en la cifra sintética de BS. A través de la tipificación de los sectores productivos hemos querido captar posibles similitudes y diferencias en los elementos que contribuyen a la BS. Posteriormente, esta aproximación va a permitir analizar el modo en que distintos entornos y culturas organizativas favorecen o constituyen barreras a la igualdad salarial; así como el papel de las percepciones o imaginarios colectivos de las propias personas empleadas (de las mujeres en particular) en la valorización y remuneración del empleo femenino, a través de un estudio de caso.

Los datos utilizados en la construcción de la tipología proceden de la EES de 2010[5]. Mediante una petición específica al INE, se han obtenido los microdatos con una desagregación de las 82 divisiones de la CNAE de 2009. Ello nos permite partir de un gran nivel de detalle de la información a la hora de contextualizar los sectores y de construir la tipología, evitando enmascarar situaciones muy diversas dentro de un mismo grupo, lo que sin duda ocurre cuando se trabaja con un elevado nivel de agregación en las clasificaciones.

La construcción de la tipología se realiza en dos pasos, combinando dos técnicas de análisis distintas. En el análisis se combina información de seis variables distintas, que aluden a las características de la BS en los distintos sectores (BS sobre el salario base mensual y BS sobre los complementos salariales mensuales); a las estructura del salario (peso del salario base sobre el salario total y peso de los complementos sobre el salario total –media de los trabajadores/as del sector—); y a las características de la ocupación en el sector (porcentaje de mujeres y salario medio del sector).

En el primer paso se utiliza el análisis factorial de componentes principales, técnica orientada a la identificación de relaciones latentes entre variables, con el objetivo de reducirlas a factores que sinteticen la información y por lo tanto ganen en significatividad. La identificación de dichas relaciones entre las seis variables utilizadas resulta en la construcción de tres factores o componentes[6], que se caracterizan como sigue:

[5] Se está trabajando en la replicación del análisis con datos de la Encuesta Cuatrienal de 2014, publicada recientemente.
[6] Éstos representan respectivamente el 40.46%, 34.02% y el 25.52% de la varianza explicada por los componentes.

- **Componente 1: Composición del salario.** Sitúa en el extremo de valores positivos el peso de los complementos salariales sobre el salario total y en el negativo el peso del salario base- sobre el salario total, de modo que lo que está reflejando es la estructura del salario en el sector.

- **Componente 2: Estructura de la brecha.** Se ha decidido dar esta denominación al componente puesto que éste refleja valores elevados correspondientes a la BS tanto del salario base como de los complementos.

- **Componente 3: Feminización y valoración del empleo.** En el extremo positivo encontramos el salario medio del sector y en el negativo el porcentaje de mujeres en el sector, por lo que el componente refleja la relación entre la feminización de un sector y la retribución media (es decir la valoración del empleo) en el mismo.

Sobre la base de estos tres componentes, se ha procedido a continuación a la construcción de tipología de sectores, mediante un análisis de clasificación jerárquica. Se trata de una técnica que construye grupos de casos (en este caso, sectores), de modo que éstos sean lo máximo de homogéneos internamente y lo máximo de heterogéneos entre sí. Ello ha dado como resultado una tipología formada por 9 grupos, que se describen en el siguiente apartado. De este modo, la reducción desde las 82 ramas de actividad de las que partíamos a 9 grupos constituye un importante ejercicio de síntesis, aunque el hecho de que el número de grupos resultante sea elevado no es más que un indicador de la notable diversidad de contextos productivos y organizativos que dan forma a la BS.

4.1. La tipología resultante. Similitudes y diferencias intra e intersectoriales

Los nueve grupos que conforman la tipología de sectores resultante del análisis se describen de modo esquemático a continuación (para mayor detalle, véase el anexo). En síntesis, los grupos resultantes reflejan contextos socio-productivos similares internamente, pero diversos entre sí. Pero, trabajar con un importante nivel de desagregación de los datos nos permite, además, mostrar la importante diversidad intrasectorial existente dentro de las grandes clasificaciones de actividades económicas con las que habitualmente se trabaja. Por ejemplo, sectores que se corresponden con la etiqueta general de "Actividades Sanitarias y de los Servicios Sociales", quedan clasificadas según la tipología en grupos tan diversos como el 7 (Actividades de servicios sociales sin alojamiento, Asistencia en establecimientos residenciales) o el 8 (Actividades Sanitarias).

- **Grupo 1:** Brecha limitada por la escasa presencia de mujeres, en contextos principalmente industriales.
- **Grupo 2:** Brecha superior a la media, en contextos feminizados, con los salarios más bajos tras el grupo 7. Actividades diversas, tanto industriales como de los servicios, como paradigmáticos el comercio y hostelería.
- **Grupo 3:** Brecha inferior a la media (particularmente sobre el salario base) en los contextos más masculinizados tras el grupo 1. Sectores cualificados, con salarios relativamente altos, principalmente industriales.

- **Grupo 4:** La Brecha más elevada, en contextos notablemente feminizados, con salarios por debajo de la media. Actividades de los servicios, principalmente de los servicios a las empresas.
- **Grupo 5:** Brecha cercana a la media, donde opera básicamente la BS sobre el salario base, en contextos relativamente masculinizados y con salarios superiores a la media. Sectores diversos, destacan los vinculados a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (producción audiovisual, programación).
- **Grupo 6:** Brecha elevada en contextos masculinizados, cualificados, con los salarios más elevados. Sectores diversos, con los servicios financieros como paradigmáticos.
- **Grupo 7:** Brecha elevada a pesar de lo bajo de los salarios. Son los contextos contexto más feminizados y con las más bajas remuneraciones, incluyendo las actividades administrativas y de los servicios a las personas.
- **Grupo 8:** Brecha elevada, a pesar de la regulación pública del salario, vinculada a la segregación, en contextos feminizados pero con el salario medio más elevado, tras el grupo 6. Destaca la Sanidad.
- **Grupo 9:** La Brecha más reducida, atribuible a la regulación pública del salario. Administración Pública y Educación.

Los resultados de la tipología ponen de relieve cómo diversos factores que inciden en la definición de la brecha (estructura del salario, nivel de feminización, niveles salariales) interaccionan en contextos diversos, dando forma a distintas expresiones de la brecha salarial. Observamos, por ejemplo, brechas elevadas en sectores fuertemente feminizados (7, 4), pero también en sectores masculinizados (6). A su vez, masculinización tampoco es sinónimo de una alta brecha (1, 3). Tampoco se constata que la BS sea mayor en aquellos sectores más cualificados o con salarios más elevados, mientras que ésta es considerable en algunos de los sectores con más bajos salarios (7, 2). Todo ello avala, en definitiva, la idea de multidimensionalidad.

Al mismo tiempo, el hecho de que tengamos contextos relativamente similares (como por ejemplo, los grupos 3 y 6, masculinizados, cualificados, con salarios altos) pero con brechas muy distintas, indica la necesidad de analizar la incidencia de otros factores, más difíciles de abordar mediante el análisis de datos cuantitativos, y por lo tanto la pertinencia de realizar estudios de caso mediante metodologías cualitativas.

4.2. Los contextos institucionales y organizacionales: hacia un estudio casos

En efecto, la tipología permite la identificación de pautas latentes en la configuración de la BS, pero no aporta evidencias fuertes acerca del papel de otros factores, de orden más institucional. Por un lado, sí parece constatarse la existencia de una relación entre mayor protección empleo y mayor transparencia en las condiciones de acceso y de permanencia, como es el caso del impacto positivo del carácter de empleo público, y una menor BS. En cambio, la estructura de la negociación colectiva predominante en el sector no parece tener un papel determinante a la hora de configurar la BS, en

buena medida quizá, por la propia dinámica y características de la negociación colectiva en España. En cualquier caso, el peso de los factores más ligados a la estructura de la brecha, difumina el posible impacto de otros cuya posible aportación exige una aproximación más intensiva. Otros factores a explorar mediante los estudios de caso son el carácter sexuado de las categorías profesionales, así como las culturas organizacionales, aspectos ambos para los que una aproximación cualitativa se hace imprescindible.

La lógica general que sigue la estrategia de selección de los casos es la de comparar sectores con características comunes en algún aspecto pero diferencias en alguno de los factores de interés, con objeto de poner de relieve el papel que juegan en dicho contexto concreto. De este modo, partiendo de criterios de carácter teórico, y sobre la base de la tipología presentada en el anterior subapartado, junto con información de carácter cualitativo, se plantea la selección de los siguientes sectores, con las consiguientes líneas de hipótesis a trabajar:

- **2 sectores industriales tradicionales, fuertemente masculinizados, pertenecientes al grupo 3**

Se plantea comparar la **industria química** (26,1% de mujeres, brecha del 14% de 2010) con la **fabricación de productos de plástico y caucho** (27,2% de mujeres, brecha del 25%). Se trata de sectores industriales tradicionales, y que comparten una cierta homogeneidad en lo que se refiere al nivel de masculinización y también en el nivel de segregación ocupacional interna, así como unos salarios por encima de la media. Asimismo, la estructura de la negociación colectiva es aparentemente similar, incluso desde hace algunos años la industria de fabricación de plásticos ha venido a subsumirse dentro del convenio de la industria química. En cambio, la brecha del sector de los plásticos se encuentra unos 10 puntos por encima de la de la química, lo que habría de permitirnos explorar el papel de la configuración y distribución de los puestos de trabajo, así como de la propia negociación colectiva, incluida la posibilidad de una incorporación de contenidos ligados a la igualdad y no discriminación de género. En concreto, analizar cómo distintas tradiciones de negociación, o la relevancia de determinados actores, puede hacer que estructuras equivalentes se traduzcan en capacidades y contenidos de negociación distintos. O, incluso, que culturas organizacionales diversas permitan o impidan trasladar dichos acuerdos de modo distinto al nivel de la empresa.

- **2 sectores de los servicios no cualificados, fuertemente feminizados**

Se plantea comparar la **asistencia en establecimientos residenciales** (86,3% de mujeres, 22,4% de brecha) con las **actividades de los Servicios sociales sin alojamiento** (85,6% de mujeres, brecha del

28,5%). Se trata de dos sectores igualmente feminizados y de bajos salarios, con unos tipos de puestos de trabajo muy similares, pero no obstante una brecha considerablemente distinta. Parece relevante comparar en particular la construcción de las categorías profesionales en dos contextos tan similares, pero donde sin embargo se observan diferencias relevantes. En concreto, interesa analizar el hecho de que las categorías que concentran la mayor parte del empleo femenino en ambos sectores sean distintas, y, adicionalmente, que en aquellos sectores donde éstas son más utilizadas presenten salarios más bajos. La diferente posición relativa de determinadas categorías en cada uno de los sectores pone de relieve la importancia de la construcción de las categorías profesionales. También puede ser pertinente analizar el distinto papel de la negociación colectiva en cada ámbito.

- **2 sectores de los servicios (semi)cualificados, ligeramente feminizados**

Se plantea comparar el sector de las **Actividades Auxiliares a los Servicios Financieros y a los Seguros** (62,1% de mujeres, 41,89% de brecha salarial) con las **Actividades Inmobiliarias** (56,7% de mujeres, 28,78 de brecha salarial). Se trata de sectores de los Servicios relativamente feminizados, con fuerte presencia del trabajo administrativo y una importante concentración femenina en estos empleos, pero sin embargo con BS muy distintas, ambas elevadas. La BS es especialmente elevada en las Actividades Auxiliares a los Servicios Financieros, y parece ser debida tanto a que las mujeres están concentradas en determinados empleos, pero, adicionalmente, a que la BS se da de forma importante (16-20%) en la mayoría de ocupaciones que concentran el empleo de este sector. En cambio, la BS es menor en el caso de las Actividades inmobiliarias, y parece ser debida en mayor medida a la segregación ocupacional, y no a la BS interna de las ocupaciones. El objetivo de la comparación es analizar por qué en sectores con un nivel y tipo de trabajo administrativo similar, la BS en estas ocupaciones es muy diferente. Ello podría permitir poner de relieve el papel de las cultures organizativas, previsiblemente más "masculinizada" en el ámbito de los servicios financieros, o bien el papel de la negociación colectiva.

5. Reflexiones finales: las barreras y dificultades de la intervención

Tal como decíamos al inicio, las políticas orientadas a su reducción parecen haber tenido poco éxito (EIGE, 2016; Rubery y Grimshaw, 2014; AAVV, 2009; Plantegna y Remery, 2006) en el logro de un hito que aparece como un "objetivo en continuo movimiento" (Rubery y Grimshaw, 2014). Una metáfora que alude a la relativa centralidad, profundidad y continuidad de las políticas llevadas a cabo en relación a la BS, a pesar de la presencia de esta temática en la agenda pública. Pero que también evoca la dificultad para aprehender y actuar sobre un fenómeno que se define como multidimensional, a partir de una diversidad de factores que operan a nivel macro, meso y micro, y

que afectan a ámbitos sociales que van más allá de lo comúnmente entendido como laboral. A través de nuestro análisis hemos querido aproximarnos a esa complejidad, poniendo de manifiesto esas distintas caras de la BS y los retos y contradicciones en términos de intervención que la heterogeneidad resultante provoca.

A pesar de que la BS parece resistirse a las actuaciones llevadas a cabo tanto en el ámbito de las relaciones laborales como de las políticas públicas en pro de la igualdad de oportunidades, existen también evidencias que señalan que en aquellos países que desarrollan políticas efectivas de igualdad, así como en los que existe un modelo de negociación colectiva más centralizada, donde el nivel de cobertura es mayor y las empresas están obligadas a cumplir con los convenios colectivos, la BS es menor (CES 2014; Plantenga y Remery, 2006). Una pauta útil para orientar las políticas que, sin embargo, cabe ubicar en el contexto de la crisis y su impacto en los distintos países. En el caso español, los datos sobre la evolución de la BS analizados apuntan hacia los cambios que estarían provocando una igualación a la baja en las condiciones de empleo de ambos géneros, así como una tendencia hacia una mayor desigualdad salarial tanto entre hombres como entre mujeres, aunque con expresiones intra e intersectoriales distintas que la tipología construida nos ha permitido explorar.

A su vez, la reducida presencia de mujeres (y de perspectiva de género) en los ámbitos de decisión sindical habría contribuido a una escasa visibilización de la problemática, lo que se pone de manifiesto en la limitada presencia de cláusulas de igualdad en los convenios colectivos (ETUC, 2007; CES, 2014). En este sentido, el balance sobre el programa de actuación para promover la igualdad de oportunidades suscrito por los agentes sociales a escala europea, reconocía los limitados logros en materia de igualdad salarial y las dificultades para actuar a nivel de empresa (AAVV, 2009). De hecho, la última recomendación de la Comisión Europea [C(2014) 1405Final] sobre la necesidad de reforzar la igualdad salarial entre hombres y mujeres, incide en la idea de una mayor transparencia por parte de las empresas, no sólo en términos de dar cuenta de las remuneraciones, sino también insistiendo en la clarificación de la definición de los puestos de trabajo y de las categorías profesionales, como elementos clave en y para atajar la BS. Estudios recientes liderados por las principales organizaciones sindicales españolas, abundan en el diagnóstico de la BS bajo este prisma, incidiendo bien en las dinámicas de negociación sectoriales (CCOO, 2015), bien en la identificación de propuestas de intervención (CCOO, 2015; Fundació Maria Aurèlia Capmany, 2015; UGT, 2015), en línea con las reflexiones de las confederaciones sindicales europeas (CES, 2014). Queda abierto el interrogante sobre el posible impacto de las culturas organizativas y de las políticas de gestión de la mano de obra (Castilla, 2010).

El sector de actividad puede ser un escenario relevante para la intervención, particularmente adecuado en el caso español, dado el papel que juega en la negociación colectiva así como en la posible negociación y difusión de políticas de igualdad. Ello no implica que haya que desestimar otros ámbitos de actuación, obviando o substituyendo otras políticas, muy necesarias en un mayor de nivel de generalidad, como el aumento del Salario Mínimo, o políticas que fomenten la corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado, y que combatan la cultura del presencialismo o las penalizaciones en las empresas a las ausencias por dedicación al cuidado, tanto para hombres ni para mujeres; como tampoco ha de obstar la implementación de medidas más específicas, vinculadas a las características singulares de cada empresa.

6. Bibliografía

AAVV (2009) Framework of Actions on Gender Equality. Final evaluation report. UNICE/UEAPME, CEEP, ETUC.

Baudelot, C., Serre, D. (2006) “Les paradoxes d'une satisfaction” en Travail, genre et sociétés, vol. 1, pp. 121-138.

Berbel, S. (2014) “Liderazgo y género: Análisis de las divergencias conceptuales y sus efectos en la teoría y práctica feminista” en Quaderns de Psicologia, vol. 16, nº1, pp.73-84.

Blau, FD; Khan, LM (1997) "Swimming upstream: Trends in the gender differential in the 1980s" en Journal of Labor Economics, vol.15, nº1, pp.1-42.

Carrasquer, P. (2002) “¿En los límites de la modernidad? Trabajo y empleo femenino precario en España” en Revista Sistema, nº167, pp. 73-99.

Carrasquer, P.; Torns, T. (2007) “Cultura de la precariedad: conceptualización, pautas y dimensiones: una aproximación desde la perspectiva de género” en Revista Sociedad y Utopía, nº 29.

Carrasquer, P.; Torns, T. ; Grau, A. (2015) “El trabajo de cuidados entre el trabajo profesional y el tiempo libre de libre disposición personal”, en C. Prieto (coord.) Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad espanyola, Madrid, Ediciones Cinca, pp. 109-136.

Castilla, E. (2010) “Mérito y discriminación dentro de las organizaciones: diferencias en la evaluación y retribución de empleados/as según género y origen étnico”, en REIS, nº 129, pp. 61-105.

Cebrián, I.; Moreno, G. (2015a) “The Effects of Gender Differences in Career Interruptions on the Gender Wage Gap in Spain” en Feminist Review, vol. 21, nº 4, pp. 1-27.

Cebrián, I.; Moreno, G. (2015b) "Tiempo cotizado, ingresos salariales y sus consecuencias para las pensiones: diferencias por género al final de la vida laboral" en Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 33, nº 2, pp. 311-328.

CES (2014) Negociando la igualdad. Cómo contribuye la negociación colectiva a eliminar la discriminación salarial entre hombres y mujeres que desempeñan el mismo trabajo o un trabajo de igual valor, Bruselas, Confederación Europea de Sindicatos.

CCOO (2015) Informe sobre la BS de género: impacto, negociación colectiva y actuación sindical, Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

Daune-Richard, A. (2000) Cualificación y representación social, en M. Maruani, C. Rogerat, T. Torns. (eds.), Las nuevas fronteras de la desigualdad, Barcelona, Icaria, pp. 71-81.

EIGE (2016) Indice de Igualdad de Género 2015. Medición de la igualdad de género en la Unión Europea 2005-2012. Conclusiones principales, Luxemburgo, Instituto Europeo para la Igualdad de Género.

European Comission (2015) Report on equality between women and men 2014.

Fougeyrollas-Schwebel, D. (1996) "Le travail domestique: économie des servitudes et du partage », en H. Hirata, D. Senotier (eds.) Femmes et partage du travail, París, Syros, pp. 87-101.

Fundació Maria Aurèlia Capmany (2015) El/la un futuro sin brecha. Informe del día Europeo por la Igualdad Salarial, Barcelona, Fundació Maria Aurèlia Campmany- UGT.

Grimshaw, D., Rubery, J. (2007) Undervaluing women's work, Manchester, European Work and Employment Research Centre.

Gronlund, A.; Magnusson, Ch (2016) "Family-friendly policies and women's wages – is there a trade-off? Skill investments, occupational segregation and the gender pay gap in Germany, Sweden and the UK", en European Societies, vol. 18, nº1, pp. 91-113.

Leuze, K y Straub, S. (2016) "Why do occupations dominated by women pay less? How 'female-typical' work tasks and workingtime arrangements affect the gender wage gap among higher education graduates" en Work, employment and society, vol. 30, nº 5, pp.802–820.

Maruani, M. (1993). "La cualificación, una construcción social sexuada", en Revista de economía y sociología del trabajo, nº 21-22, pp. 41-50.

Murphy, E.; Oesch, D. (2015) "The Feminization of Occupations and Change in Wages: A Panel Analysis of Britain, Germany, and Switzerland" en Social Forces, vol. 94, nº 3, pp. 1221-1255.

OIT (2015) Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Ginebra: OIT.

OIT (2008) Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos. Ginebra: OIT.

Plantenga, J.; Remery, Ch. (2006) The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries. The co-ordinators' synthesis report prepared for the Equality Unit, Brussels, European Commission.

Rubery, J.; Grimshaw, D. (2014) "The 40-year pursuit of equal pay. A case of constantly moving goalposts" en Cambridge Journal of Economics, nº 39/2, pp. 319-343.

Torns, T.; Recio, C.; Sánchez, N.; Trinidad, A. (2016. "La Brecha Salarial: un indicador de las desigualdades de género en el mercado de trabajo", en C. Díaz y C. Simó-Noguera (eds.), Brecha Salarial y Brecha de Cuidados, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 89-108.

Tura, M., Martínez, C. (2012). La cultura organizativa y la percepción de igualdad de oportunidades de género. 6th International Conference on Industrial Engineering and Industrial management.

UGT (2015). Igualdad retributiva y negociación colectiva. Estudio de convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal.

7. Anexo

Descripción de los grupos que conforman la tipología de sectores, resultante del análisis de clasificación jerárquico

- **Grupo 1:** Se caracteriza por tener la **segunda menor brecha salarial sobre el salario base y los complementos salariales** y es el **grupo con menor presencia de mujeres**. Por otro lado, el peso del salario base y de los complementos salariales se sitúan cerca de la media total y un salario medio por debajo de la media.
  - En este grupo dominan las empresas de menos de 200 trabajadores, el convenio sectorial de ámbito inferior al estatal y el sector privado.
  - Incluye los sectores de: 'Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales', 'Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos', 'Actividades de seguridad e investigación', 'Construcción de edificios, ingeniera civil y actividades de construcción especializada', 'Industria del tabaco, madera y corcho, fabricación de muebles y otras industrias manufactureras', 'Industrias extractivas', 'Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria', 'Recogida y tratamiento de aguas residuales', 'Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico', 'Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas'. Estos sectores representan un 18% del total del empleo y un 6,81% del empleo femenino.
- **Grupo 2:** Es el **segundo grupo con mayor peso del salario base sobre el salario total** (y el segundo con menor peso de los complementos salariales). Tiene una **brecha sobre el salario base y sobre los complementos superior a la media,** una presencia de mujeres por encima de la media y el segundo salario medio más bajo.
  - En este grupo dominan o las muy pequeñas empresas (de 1 a 4 trabajadores) o grandes empresas, especialmente de 200 a 499 trabajadores, el convenio sectorial estatal o de ámbito inferior y el sector privado.
  - Incluye los sectores de 'Actividades asociativas', 'Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas', 'Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos de motor y motocicletas', 'Comercio al por menor excepto vehículos de motor y motocicletas', 'Industria de la alimentación', 'Industria textil, cuero y calzado', 'Investigación y desarrollo', 'Otras actividades profesionales, científicas y técnicas', 'Servicios de alojamiento', 'Servicios de información'. Estos sectores representan un 16,22% del total del empleo y un 21,13% del empleo femenino.
- **Grupo 3:** En este grupo la **brecha sobre el salario base es menor a la media** pero **la brecha sobre los complementos es levemente superior a la media**. Es el **segundo grupo con menor presencia de mujeres** y un salario medio por encima de la media. Por otro lado, el peso del salario base y los complementos salariales sobre el salario total son próximos a la media.
  - En este grupo domina la mediana y gran empresa de 50 a 499 trabajadores, el convenio de empresa o grupo de empresas y el sector privado.

- Incluye los sectores de: 'Fabricación de bebidas', 'Fabricación de productos informáticos, electrónicos, ópticos y equipo eléctrico', 'Fabricación de vehículos de motor y de otro material de transporte', ' Fabricación de productos de caucho y plásticos. Fabricación de otros productos minerales no metálicos', 'Industria química', 'Reparación e instalación de maquinaria y equipo', 'Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnicos', 'Suministro de energía, captación, depuración y distribución de agua', 'Transporte terrestre y por tubería'. Estos sectores representan un 16,9% del total del empleo y un 8,57% del empleo femenino.

– **Grupo 4:** Este grupo se caracteriza por tener **la brecha más elevada sobre el salario base y sobre los complementos** y ser el **segundo grupo con mayor presencia de mujeres.** El peso del salario base sobre el salario total se sitúa por encima de la media y el salario medio está por debajo de la media.
  - En este grupo domina especialmente la pequeña empresa si bien se observa presencia de empresas de hasta 100 trabajadores, el convenio dominante es el sectorial (estatal y de ámbito inferior) y domina el sector privado.
  - Incluye los sectores de: 'Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros', 'Actividades de juegos de azar y apuestas y Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento', 'Actividades de las sedes centrales, actividades de consultoría jurídica de gestión empresarial', 'Actividades inmobiliarias', 'Actividades jurídicas y de contabilidad', 'Confección prendas de vestir', 'Publicidad y estudios de mercado', 'Servicios a edificios y actividades de jardinería'. Estos sectores representan un 9,78% del total del empleo y un 14,45% del empleo femenino.

– **Grupo 5:** En este grupo **la brecha sobre salario base es cercana a la media pero la de los complementos salariales es significativamente inferior a la media**. Por otro lado, el peso de los complementos salariales sobre el salario total es significativamente superior a la media, el porcentaje de mujeres en el sector se sitúa por debajo de la media y el salario medio es levemente superior a la media.
  - En este grupo dominan las pequeñas empresas y medianas y grandes de hasta 200 trabajadores, el convenio estatal sectorial y el convenio de empresa, grupo de empresas o centro de trabajo y domina el sector privado, a pesar de que el 12% trabajan en empresas de titularidad pública.
  - Incluye los sectores de: 'Actividades cinematográficas, de video y televisión, sonido y edición musical y de radio y televisión', 'Actividades de alquiler', 'Actividades de creación, artísticas y espectáculos', 'Almacenamiento y actividades anexas al transporte', 'Artes gráficas y reproducción de soportes grabados', 'Edición', 'Industria del papel', 'Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática'. Estos sectores representan un 8,6% del total del empleo y un 6,83% del empleo femenino.

– **Grupo 6:** Este grupo se caracteriza por tener el **salario medio más elevado** y una presencia de mujeres por debajo de la media. La **brecha** tanto sobre el **salario base como sobre los complementos se sitúa por encima de la media** y el peso del salario base sobre el salario total es igual a la media mientras que el peso de los complementos salariales es inferior (peso de otros elementos en el salario total).

- En este grupo domina la gran empresa de más de 200 trabajadores, el convenio estatal sectorial y el convenio de empresa, grupo de empresas o centro de trabajo y domina el sector privado.
- Incluye los sectores de: 'Coquerías y refinerías de petróleo', 'Fabricación de productos farmacéuticos', 'Seguros, reaseguros y fondos de pensiones', 'Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones', 'Telecomunicaciones', 'Transporte marítimo y por vías navegables interiores'. Estos sectores representan un 6,01% del total del empleo y un 5,84% del empleo femenino.

– **Grupo 7:** Se trata del **grupo con mayor presencia de mujeres** y el **salario medio más bajo. La BS del salario base se sitúa por encima de la media y la brecha en los complementos es la más elevada** y es el grupo con mayor peso del salario base en el salario total y con menor peso de los complementos salariales.
  - En este grupo domina la muy pequeña empresa (1 a 4 trabajadores) o las empresas de más de 100 trabajadores, el convenio estatal sectorial y existe cierto peso de "otras formas de regulación" y predomina el sector privado.
  - Incluye los sectores de: 'Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas', 'Actividades de servicios sociales sin alojamiento', 'Actividades relacionadas con el empleo', 'Actividades veterinarias', 'Asistencia en establecimientos residenciales', 'Otros servicios personales', 'Servicios de comidas y bebidas'. Estos sectores representan un 9,55% del total del empleo y un 15,13% del empleo femenino.

– **Grupo 8:** Se trata del grupo con **la segunda brecha más elevada en el salario base** y una brecha en los complementos por encima de la media. Se trata del grupo con el **mayor peso de los complementos salariales en el salario total y el menor del salario base**. Es el grupo con el segundo salario más elevado y muestra una presencia de mujeres por encima de la media.
  - En este grupo domina la gran empresa de más de 500 trabajadores, el 67.2% de los trabajadores trabajan en empresas públicas y casi el 50% se encuentran afectados por "otra forma de regulación". Se observa cierto peso del convenio sectorial de ámbito inferior al estatal.
  - Incluye los sectores de: 'Actividades sanitarias', 'Transporte aéreo'. Estos sectores representan un 5,98% del total del empleo y un 9,74% del empleo femenino.

– **Grupo 9:** Es el **grupo con menor brecha tanto en el salario base como en los complementos**, a la vez que es el segundo grupo con mayor peso de los complementos y el segundo con menor peso del salario base en el salario total. Este grupo muestra una presencia de mujeres por encima de la media y un salario base por debajo de la media.
  - En este grupo domina igualmente la gran empresa de más de 500 trabajadores, el 83% trabajan en empresas públicas y el 30% se encuentra afectado por "otra forma de regulación", si bien la forma de regulación dominante es el convenio de empresa, grupo de empresas o centro de trabajo.
  - Incluye los sectores de: 'Actividades postales y de correos', 'Administración Pública', Educación'. Estos sectores representan un 8,97% del total del empleo y un 11,51% del empleo femenino.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

Moriana Mateo, Gabriela
Gabriela.moriana@uv.es

Grupo 1.1
Género y políticas públicas: retos y desafíos

espanet SPAIN

Resumen

En esta comunicación se aborda el discurso de las profesionales de los centros de protección de mujeres de la Comunidad Valenciana, obtenido mediante la realización de dos grupos de discusión y de una entrevista en profundidad. Así, el mencionado discurso se ha centrado en los recursos sociales para las mujeres que sufren violencia de género, diferenciando claramente entre los existentes antes y después de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Integral). Y aunque todas las informantes clave están de acuerdo en que la Ley Integral ha supuesto una importante mejora en la calidad de vida de las mujeres que sufren violencia de género, afirman que la respuesta institucional sigue siendo insuficiente e inadecuada y que sin los apoyos institucionales necesarios, la salida de las mujeres sin recursos o en procesos de exclusión social de las relaciones violentas es muy dificultosa e incluso imposible, dada la situación personal en la que las ha dejado el proceso de violencia, el aislamiento socio-laboral y la responsabilidad de las cargas familiares en solitario. Por lo que la escasez de apoyo público para las mujeres en situación de violencia de género se puede considerar violencia institucional.

Abstract

This paper approaches the discourse of professional social workers in Valencia's Women's Protection Centres, gathered from two discussion groups and one in-depth interview. The above mentioned discourse focuses on the social resources available for women suffering domestic violence, differentiating between those existing before and after the 2004 Law on Protection Measures against Gender-based Violence. Although all key sources agreed that the 2004 Law has made a significant improvement in the quality of life of women who suffer domestic violence, they also claimed that the new institutional framework remained insufficient and inadequate. Something

that makes particularly difficult, if not impossible, the improvement of the situation of women without resources or under processes of social exclusion due to their personal situation, the resulting social and occupational isolation, or the family responsibilities they have to attend alone. Due to this, the scarcity of public support for women that suffer from Gender-based violence can be regarded as a form of institutional violence.

Palabras clave: Políticas públicas, Violencia de género, Centros de protección de mujeres, violencia institucional.

Key words: Public policy, Gender-based violence (GBV), Women's Protection Centres, Instiurional Violence.

Introducción

En esta comunicación se presenta la percepción de las profesionales de centros de protección de mujeres de la Comunidad Valenciana respecto a las políticas públicas sobre la violencia de género. Así, identifican la carencia de apoyo institucional como una de las más importante dificultades que junto a otras barreras estructurales y culturales impiden a las mujeres escapar de las relaciones de pareja violenta. Respecto a las primeras cabe señalar además, las raquíticas redes sociales y familiares, la existencia de hijas e hijos y la ausencia de trabajo remunerado. Por su parte, las segundas dificultades señaladas por las informantes clave son: la normalización de la violencia, el ciclo de violencia, la dependencia emocional y el amor y el ideal de familia

Material y método

La denominación de los centros residenciales de servicios sociales especializados para mujeres de la Generalitat Valenciana ha ido cambiando a lo largo del tiempo, la primera tipología[1] diferenciaba entre Casa de Acogida para Mujeres en Situación de Emergencia y Residencia Materno Infantil; la segunda[2], entre Casa de Acogida para mujeres en Situación de Emergencia, Centros de Acogida y Pisos Tutelados. Finalmente, de acuerdo con la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la red de asistencia social integral a las víctimas de violencia sobre la mujer estará compuesta por los siguientes servicios de régimen residencial: Centros de Emergencia, Centros de Recuperación Integral y Viviendas Tuteladas.

[1] Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana.
[2] Orden de 17 febrero de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, sobre condiciones y requisitos para la autorización de los Centros Especializados para mujeres en situación de riesgo social.

Siguiendo la mencionada Ley, los Centros de Emergencia son recursos especializado de corta estancia que ofrecen acogida inmediata a las mujeres y menores que las acompañan. En ellos se proporciona alojamiento, manutención, protección, apoyo e intervención psicosocial especializada. Los Centros de Recuperación Integral están especializados en la atención integral a las mujeres que sufren violencia y a los menores que las acompañan que necesitan de un alojamiento temporal más prolongado debido a los malos tratos sufridos, a la falta de apoyo familiar y a la ausencia de recursos personales; la estancia incluirá prestaciones de alojamiento, manutención, protección, apoyo e intervención psicosocial. Las Viviendas Tuteladas son hogares para mujeres que sufren violencia que necesitan protección, con un nivel de autonomía personal que les permita vivir en ellos de forma autogestionaria.

Por su parte la metodología utilizada ha sido de índole cualitativa, así, se han realizado dos grupos de discusión y una entrevista en profundidad a informantes clave[3], con el objetivo de conocer la opinión de las profesionales de los centros de protección respecto a las mujeres que sufren violencia. Éstas han identificado la falta de recursos institucionales como una importante barrera que impide o dificulta a las mujeres escapar de la violencia de género. Esta dificultad ya había sido puesta de manifiesto en otras investigaciones (Aparici y Estrellas, 2010; Melgar, 2009; Bosch *et al.,* 2005; Villavicencio, 2001).

Resultados

Las informantes clave han diferenciado entre los recursos sociales existentes antes y después de la Renta Activa de Inserción (RAI), pero sobre todo, de la Ley Integral. Respecto a los primeros, se trata básicamente de los centros residenciales. En referencia a los segundos, de la RAI, la ayuda económica anexa a ésta por el cambio de vivienda, la prestación económica para las mujeres con

[3] Se trata de informantes clave porque disponen de información privilegiada sobre las mujeres que sufren violencia de género.

especiales dificultades de inserción laboral (artículo 27 de la Ley Integral) y la regularización del permiso de residencia y de trabajo para mujeres extranjeras (desde la última regulación de extranjería)[4]. Así, en primer lugar, nuestras informantes clave señalan que la ayuda institucional es trascendental para las mujeres sin recursos que sufren violencia de género. De hecho, afirman, que sin el apoyo público necesario su salida de la relación violenta es muy dificultosa e incluso imposible, dada la situación personal en el que las ha dejado el proceso de violencia, el aislamiento socio-laboral y la responsabilidad de las cargas familiares en solitario.

> *Yo entiendo a las que pueden salir y a las que lo tienen tan difícil que tal vez se lo replanteen….* (GD1).

La escasez de apoyo público obliga a las mujeres sin recursos a someterse a la relación de violencia o a volver a ella, por lo que se puede considerar un tipo de violencia institucional o victimización secundaria[5] (pues en este caso se trata de violencia tolerada por el Estado). Algunos/as autores hablan de la victimización secundaria para hacer referencia a la revictimización (Albertin, 2006; Soria, 2005; Albarrán, 2003; Rozanski, 2003; Palacio, 2001; Beristain, 1999). Por su parte, Asensi Pérez (2006) apunta que la victimización secundaria es un fenómeno que ocurre cuando una

[4] El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que aprueba el Reglamento de Extranjería de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

[5] El termino de victimización secundaria fue acuñado por Khüne (citado en Núñez de Arco, 2008) para referirse a todas las agresiones psíquicas (no deliberadas pero efectivas) que la víctima recibe en su relación con los profesionales de los servicios sanitarios, policiales, o judiciales. Este tema se empieza a abordar a partir de la segunda mitad del siglo XX, al producirse un importante cambio en la criminología, para la que durante décadas el único protagonista de la escena había sido la persona que realizaba el delito. A esto contribuyeron el progresivo interés de la psiquiatría por las personas que sufren acontecimientos vitales catastróficos, las teorías del estrés, el afrontamiento y la indefensión aprendida. Pero también, la aparición de los grupos sociales con objetivos solidarios y de apoyo a las víctimas, que reclaman una nueva conciencia cívica ante éstas y entre ellos, el movimiento feminista (Herrera, 1996). En este sentido la victimización secundaria también se deriva de las relaciones de la víctima con las instituciones de SS.SS., sanitarias, medios de comunicación, jurídicas, etc. y se produce si una persona que ha sido víctima, posteriormente es maltratada por alguna institución porque o bien se le niega información, no se le reconoce como una interlocutora válida, no se le escucha y en otros casos estas mismas instituciones que deberían cumplen alguna función de protección, son las que les amenaza, investiga y persigue.

víctima de violencia recurre a alguna institución (comisaría, hospital, servicios sociales., juzgado, etc.) o a algún profesional buscando ayuda y dichas instituciones o profesionales, quizás poco informados acerca del problema e impregnados por los mitos acerca de la violencia doméstica culpan a las víctimas. Incurriendo así en conductas que en lugar de ayudar convierten a la persona en víctima por segunda vez. Asimismo, siguiendo a Calle (2004), actitudes profesionales hacia las mujeres que sufren violencia de género como la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, la imposición de ritmos y/o actuaciones, etc., favorecen la revictimización.

Por otra parte, y aunque como ya es bien sabido, la violencia de género no es patrimonio de ninguna clase social (Bosch y Ferrer, 2003; Álvarez, 2002; Informe del Senado, 1989; Marín de Espinosa, 2001; Larrauri, 1994) y, de hecho, mujeres de todas las clases sociales la sufren. No obstante, no todas las mujeres necesitan ayuda de los servicios sociales para poder escapar de ella, tan sólo las que carecen de los recursos necesarios y, de entre éstas, sólo se institucionaliza en los centros de protección o las que están inmersas en procesos de exclusión social.

> *Lo que pasa es que realmente el problema, debido a la población que viene a recursos como el que estamos nosotras, es que si hay un alto porcentaje de mujeres que regresan con él, es debido a que son mujeres que realmente no tienen nada* (GD1).

Pero además, otra de las cuestiones que es necesario tener presente es que algunas mujeres vuelven con los agresores porque no han sido ellas las que han tomado la decisión de dejar la relación. Algunas, han sido presionadas por profesionales para que denuncien y abandonen a los maltratadores sin haber realizado un trabajo previo de empoderamiento con ellas, tanto a nivel psicológico, como de dotación de los recursos necesarios para que puedan aguantar el proceso y la nueva vida de forma autónoma. Las estrategias de intervención con las mujeres que sufren violencia deben tener en cuenta y fundamentarse, como dice Villavicencio (2001), en un modelo de empoderamiento que apoye activamente el derecho de que las mujeres tomen sus propias

decisiones y no imponerles condiciones para recibir ayuda, como por ejemplo, presentar denuncia o abandonar a su pareja.

> *I jo en açó que faig*[6] *¿no? Entonces están volviendo atrás, incluso muchas no están llegando por eso. Es que hablas con ellas y dicen: no, es que eso a mí no me sirve y es verdad, no le sirve. Es que es un paso muy para adelante, o sea, para llegar ahí y que eso salga bien, detrás hay un todo un proceso que no existe, que no está* (GD2).

Así, como señalan las profesionales, si las mujeres salen de la relación de violencia sin estar preparadas para ello, cualquier problema que se les presente les va a hacer retroceder y regresar a la situación de partida. Por lo que pueden considerar que su intento ha fracasado, lo cual va a minar su autoestima y alargar el proceso de violencia. Por ello, hay que tener en cuenta que cada mujer tiene su ritmo y su momento y que deben estar preparadas y contar con la fuerza física, psíquica y los recursos materiales necesarios para poder salir de la relación violenta de forma exitosa.

> *Y se encuentra con las armas suficientes ya no para abandonarlo en el momento que eso a lo mejor es algo más fácil, porque… volcada por el… no aguanto más, no puedo soportar más esta situación, es fácil coger, hacer la maletas e irte, ¿sabes? Lo difícil es luego, porque lo difícil es luego, ¿cómo me mantengo en esta situación?, con todo lo que estoy sintiendo, con todo lo que lo que tengo a mi alrededor, con lo que dispongo, con lo que no dispongo ¿sabes?. Entonces cada una acaba encontrando su momento pues, dependiendo de su historia y de sus circunstancias vitales de ese momento* (GD1).

[6] Y yo con esto que hago...

Así mismo, las mujeres deben disponer de información real de los centros de protección, pues algunas no saben a dónde van[7], o se les ha dado una información sesgada para que ingresen en ellos sin poner problemas, asegurándoles que allí van a estar muy bien y no les va a faltar de nada, esto no es cierto. Los centros de protección son las instituciones residenciales de los servicios sociales, en ellos van a tener cubiertas las necesidades más básicas relacionadas con el alojamiento y la manutención, pero nada más. Normalmente, ni tan siquiera las medicinas, el dinero para trasporte o las matriculas de las guarderías, etc. Pero además, en ellos, como en cualquier institución residencial, existen necesariamente unas normas y horarios de obligado cumplimiento y se establecen unas relaciones jerárquicas, donde el poder lo tienen las profesionales. Las mujeres van a estar sujetas al buen o mal hacer de éstas y de cómo definan la situación y de con quién se posicionen. Y aunque, la mayoría de profesionales está cada vez más formada y sensibilizada, sobre todo, en relación a la violencia de género, no suele pasar otro tanto con las problemáticas y las características de las personas inmersas en procesos de exclusión social, por lo que no falta quien las responsabiliza de su situación y de sus escasos hábitos y habilidades sociales, principalmente, en relación a la formación, empleo y procesos de maternaje. En consecuencia, las mismas profesionales son conscientes de que la vida en los centros es muy difícil para las usuarias, que salen de "guatemala" y se las mete en "guatepeor".

Así, la práctica profesional es muy compleja, tanto por las problemáticas y características de las residentes como por el tipo de relación; principalmente, por el contacto directo y continuado las 24 horas del día todos los días de la semana, ya que las profesionales intervienen en el lugar donde viven las usuarias. Por lo que las suelen controlar en todo momento y en todos los ámbitos de la vida cotidiana, pero muy especialmente en relación con sus hijas/os; ello crea mucha tensión, ya que las madres sienten fiscalizada su función.

[7] Ya en la década de los 90, del siglo pasado, las profesionales abordaban el efecto que la institucionalización producía a las mujeres, aún antes de ingresar en ellas, decían haber tenido una imagen negativa, muchas pensaban que ingresaban en un reformatorio, psiquiátrico, internado, en una residencia controlada, o en un albergue (Cortón, 1993).

> *Entran en un centro y de repente hay un montón de desconocidas indicándoles cómo tienen que vivir y metiéndose en terrenos muy personales, o sea, ya no es sólo… solamente el tabaco, es cuando comen tus hijos, cuando mean, cuando duermen, que hacen…* (GD1).

Pero además, las residentes tienen una serie de responsabilidades y obligaciones tanto de su espacio privado como de las zonas comunes del centro, que asignan y controlan las profesionales, lo que las infantiliza y las sitúa en una posición de subordinación, por lo que pasan de depender del agresor a hacerlo de las profesionales, contrariamente al objetivo general de potenciar su autonomía y empoderamiento.

> *Y del papel que desempeñan en la casa, o sea, el mero hecho de hacer las tareas y alguien las está controlando y encima tengo que coger y decirle como cuando era pequeña… yo ya he hecho mis tareas. O sea, todo eso es duro para una mujer adulta y una mujer con la que se está intentando trabajar la autonomía y que sin embargo se está generando la dependencia…* (GD1).

Como es sabido, la convivencia en general es muy difícil, incluso la que se establece de forma voluntaria, ni que decir de la impuesta. De manera que, otra de las cuestiones complicadas, para las mujeres que ingresan en los centros, es la obligación de convivir con las demás mujeres residentes, que, como ellas, están en situaciones muy complejas y con importantes problemas y dificultades, a las que se suman los conflictos que entre las madres generan las relaciones y peleas de sus hijas/as. Pero además, las condiciones, la infraestructura física de los centros y la dotación de recursos suele ser bastante precaria. Incluso en algunos casos y centros, las mujeres y sus hijas/os tienen que compartir habitación con otras mujeres e hijas/os.

> *Y además vive con otra gente, o sea, si eres una persona más… más extrovertida, pues igual lo puedes llevar mejor. Pero, si eres más introvertida, te gusta más tu intimidad, te*

> *gusta… poco o nada la gente, pues vive con siete más. O sea, es así, siete o quince… da igual las que vivan contigo* (GD1).

Por otra parte, todos los centros de protección de mujeres de la Comunidad Valenciana o bien son privados conveniados o bien son públicos de gestión privada. Las empresas de servicios han concursado a la baja económica para poder obtener la gestión de los mismos. Pero después, dicen disponer sólo de los recursos monetarios para las cuestionen estrictamente relacionadas con el alojamiento y la manutención. Tampoco suelen estar muy interesadas en el día a día de los centros y mucho menos de las residentes, mientras éstas no les creen problemas o éstos no trasciendan del ámbito de la institución. De manera que los programas y proyectos de intervención que se realizan con las mujeres acogidas suelen funcionar por el buen hacer y el compromiso de las personas que trabajan en ellos, a pesar de que están contratadas en categorías profesionales muy inferiores a la preparación y formación que se les exige y de las nefastas condiciones laborales. De hecho, algunas profesionales incluso han manifestado sentirse mal tratadas.

> *Por eso mismo, que en los centros de mujeres nada funciona bien, nunca. Porque a consta de qué, es a costa de sacrificio personal de las trabajadoras y te dura mientras tienes la ilusión. Se está manteniendo por gente que está poniendo su vida e intentando lo máximo, pero los recursos pocos o las condiciones laborales o el respaldo…* (GD2).

Las mujeres que ingresan en los centros ni siquiera tienen tiempo ni sosiego para poder ocuparse de sus propios problemas de salud, sobre todo, de los de salud mental que los procesos de violencia y la salida del domicilio les han causado. Ni en el periodo de estrés post-traumático, ya que tienen que hacerse cargo de sus hijas/os en todo momento y además deben realizar las gestiones urgentes de traslados a los nuevos centros de salud, colegios, etc. Así como, preparar y asistir a los juicios rápidos, por lo que en muchas ocasiones, no tienen más remedio que recurrir a la medicalización de sus problemas.

> *Es verdad, ni para pasar una ansiedad como dios manda, no… no puede, porque tiene que cuidar a sus hijos, tú cómo te vas a deprimir, no puedes. Una persona que no tiene esos problemas se deprime y su madre se hace cargo de sus hijos y tal… y ella va al médico, va a quien tenga que ir y tiene su proceso de recuperación y aprende cómo tiene que salir de ahí, que lo importante era aprenderlo… Las mujeres nada, pues mira… está nerviosa, toma la pastilla, y adiós muy buenas…* (GD1).

Pero además, como apuntan Ríos (2010) y Blanco (2008), en las casas de acogida las mujeres que han sufrido violencia de género se convierten en los sujetos a los que se les aplica el tratamiento, lo que hace inferir que algún papel desempeñan en la comisión del acto. El tiempo es un factor muy importante en los procesos de institucionalización, pues la estancia de las mujeres en los centros es en la mayoría de los casos breve y en todos finita. Por lo que las profesionales establecen e intentan consensuar un Plan de Desarrollo Personal con un mínimo de objetivos a conseguir durante el periodo de acogida, en el que se centra la intervención profesional. Así, trasmiten a las residentes que en un tiempo récord tienen que ser capaces de buscar un trabajo, encontrar una vivienda y ser capaces de mantener a sus hijas/os. Cuestiones que ninguna mujer sola puede conseguir de forma exitosa, máxime teniendo en cuenta las condiciones de partida. Por lo que las usuarias, fácilmente, pueden pensar que no son capaces de salir adelante. Así, el discurso y las prácticas institucionales se alían con las del propio maltratador para abocar a las mujeres a someterse (Ríos, 2010) y pensar que, efectivamente, la vuelta con el agresor es la única alternativa real posible.

> *Pero por eso mismo llega un momento que tú te ves en la necesidad a lo mejor, o inconscientemente… de acelerarle el ritmo a esa mujer… Por eso yo digo lo de nosotras, porque tú sí que sabes que tiene seis meses. Entonces tú sabes que en seis meses esa mujer tiene que pam, pam, pam, pam, arréglatelo como puedas ¿vale?, pero igual esa mujer en vez de seis meses necesita año y medio* (GD1).

En este sentido, las mujeres en situación de exclusión social necesitan mucho más tiempo para lograr los objetivos mínimos. Por ello, se deberían seguir acompañando y apoyando sus procesos desde el ámbito comunitario[8] y sin embargo, una vez se produce su salida del medio residencial, no se suele realizar ningún tipo de trabajo o seguimiento con ellas, lo que en muchas ocasiones las aboca a volver a la situación inicial.

> *Es que es lo de siempre, si luego no hay recursos de seguimiento, de poder… o sea, de que sirvan para hacer un proceso real, como para ir de poquito en poquito ¿no? De poder ir haciendo un proceso en el que cada vez te vayas sintiendo más segura y tal. Pero es que es, las metes en la burbuja y luego de repente explotas la burbuja…* (GD2).

Además, con la institucionalización se ha desubicado a las mujeres de su entorno, al que en la mayoría de los casos van a tener que volver. El ingreso en los centros supone para muchas de ellas dejar su ciudad, pueblo, barrio y a las redes sociales y/o familiares que, aunque no las podían acoger, las apoyaban. Así mismo, puede significar perder algún tipo de trabajo o de ingresos económicos, lo que supone alejarlas de lo que conocen y controlan solas con su descendencia. Y además tienen que cambiar a sus hijas e hijos de colegio, centro de salud, etc. Efectivamente, lo que en principio, y aparentemente, es una medida de protección, posiciona a las mujeres en una situación de revictimización y representa una restricción de los derechos de las agredidas y no de los agresores, que son los que deberían sufrir las consecuencias de sus actos, por lo que ellos son los que deben salir del domicilio familiar (Blanco, 2007; Cid, 2007; Delgado, 2002).

> *Eso por descontado y no afrontar toda la serie de pérdidas que tiene que afrontar, que es eso por lo que se está luchando, vamos. Ya, pero si por ejemplo ellas se quedan en casa y el maltratador se va a la conchinchina a lo mejor la cosa cambia* (GD2).

[8] Pero además los servicios sociales generales o comunitarios pueden peligrar con la nueva reforma de la Ley de régimen local.

Las alternativas residenciales han de tener carácter estrictamente subsidiario y el objetivo tiene que ser que las mujeres permanezcan seguras en su propio domicilio. No obstante, es necesario tener en cuenta que en el caso de las mujeres en situación de exclusión social se trata de un tema bastante complejo, ya que, en muchas ocasiones, sus casas no terminan de reunir las condiciones adecuadas, o, ni siquiera existen, por lo que necesariamente, se las debería dotar inmediatamente de una vivienda adecuada, lo que, sin lugar a dudas, resultaría mucho menos gravoso económicamente para la administración que las instituciones residenciales[9]. Aunque no habría que olvidar, de ninguna manera, la protección de las mujeres caso de ser necesaria, pero sobre todo, y para no seguir cayendo en lo mismo, el control de los agresores.

> *Claro, es que para mí el tema de las mujeres víctimas de malos tratos se está haciendo mal desde ahí, porque quien tendría que salir de la casa no es ella, sino el agresor, los centros para los agresores...* (GD1).

Uno de los recursos importantísimos que necesitan las mujeres institucionalizadas son viviendas sociales. La Ley de Igualdad de la Comunidad Valenciana (2003) y estatal (2007), la Ley Integral y el Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para combatir la violencia que se ejerce contra las mujeres (2010-2013), consideran a las mujeres que están en situación de necesidad o en riesgo de exclusión y a las que sufren violencia de género, en especial con hijas/os menores, colectivos prioritarios para la concesión de ayudas al acceso a la vivienda. Aunque, la Generalitat Valenciana no ofrece este tipo de recursos, salvo en raras y puntuales ocasiones. Pero además, últimamente, cuando lo hace, se trata de viviendas sin acondicionar, lo que implica que sólo pueden acceder a ellas las mujeres que disponen de una importante cantidad de dinero para poder amoblarlas y realizar las obras necesarias.

[9] El precio público por plaza en centro de mujeres, oscila alrededor de los 54 euros persona/día (sea mujer o hija/o) en el año 2012.

> *Han estado años que no había vivienda, y de hecho te decían, tu mete la solicitud pero sin aportar documentación porque esto está parado. No hay dinero para reformar y en teoría había que reformarlas y tal. Esto ha estado parado años, pero te puedo decir tranquilamente tres o cuatro años. Hasta este año que vuelven a haber viviendas conveniadas, cinco, no te creas que tampoco tantas. Diferencia sin reparar y sin amoblar, la que entra asume las condiciones en que está la vivienda* (EP).

Asimismo, todas las viviendas que la administración ofrece están ubicadas en barrios marginales, a los que se tienen que ir a vivir las mujeres solas con sus hijas/os si consiguen una. Dado que, como se viene incidiendo, se trata de mujeres en situación de exclusión social, no es difícil que en estas zonas vivan también los agresores. Pero aunque esto pase, una vez concedida la vivienda, la posibilidad de permutarla por otra en distinto lugar es complicadísima.

> *(...) Le conceden el piso en Baladre, hasta que él accede a ella, va al colegio, tal cual, hasta que la agrede delante de todo el mundo, intenta hasta atropellarla con presencia de los albañiles de la obra de al lado. Entonces, primero antes de hacer el ingreso se plantea si puede haber una permuta de una vivienda del IPSA por otra, que no..., que esto no es así de rápido, la burocracia... Y entra en el centro, pero claro esta chica está trabajando y todo, es viable trabajar el tema de la permuta para poder... Hicimos un informe, toda la historia y finalmente, había una vivienda en Nazaret que ha sido para ella y se la conceden. Es la primera vez que a mí, bueno se la concedieron a ella... es la primera vez, yo he tenido varias mujeres con problemas de estos y con mejor posibilidad de permuta porque habían más viviendas y es o esto o nada, ya te digo sin amoblar y sin nada* (EP).

Respecto a las ayudas económicas, hasta 2003 sólo existía la Prestación Económica Reglada para las mujeres en situación o riesgo de exclusión social, aunque se trataba de una ayuda de los servicios sociales generales incompatible con el ingreso en un centro y no había ninguna prestación

para las mujeres que sufrían violencia de género. A partir de esa fecha, las mujeres que acreditan sufrir violencia de género y carecen de empleo y de recursos económicos tienen derecho a la RAI[10], que afortunadamente, no es incompatible con vivir en un centro de protección. En este sentido, y respecto a las prestaciones económicas, las profesionales tienen opiniones contradictorias. Algunas son críticas con ellas y ponen de manifiesto su peligrosidad por la dependencia que generan. Sin embargo, otras consideran que la cantidad de dinero que proporcionan es insuficiente para que las mujeres puedan vivir dignamente con sus hijas/os.

> *Hombre, no, no para crear personas dependientes, pero ya estamos creando personas dependientes con una PER o con una RAI, que es una mierda, hablando en plata… Pues si ya creamos con eso, por lo menos que creamos persona dependientes pero que por lo menos tengan para subsistir* (GD1).

Pero, pese a las contradicciones, todas las profesionales están de acuerdo que desde la aprobación de la RAI y, sobre todo, desde la puesta en marcha de las medidas de la Ley Integral, han ido aumentando las ayudas para las mujeres que sufren violencia de género y su situación ha mejorado considerablemente, por lo que ahora lo tienen un poco más fácil. Sin embargo, algunas mujeres atendidas en los servicios sociales comunitarios y derivadas a los centros de protección presentan situaciones de exclusión social tan graves que la violencia no es ni el mayor de sus problemas ni el que más les preocupa. Así, las profesionales, al igual que Ríos (2010), apuntan el hecho de que al existir tantos factores de marginalidad asociados a los malos tratos, éstos se convierten, muchas veces, en la problemática menos importante, por lo que la violencia, en ocasiones, es detectada con posterioridad al ingreso de las mujeres en los centros de protección a causa del proceso de exclusión social.

[10] La cuantía de la renta es del 80% del IPREM mensual vigente en cada momento: 426 euros/mes en 2014.

Por su parte, en referencia a la ayuda anexa a la RAI por el cambio de domicilio, las profesionales han tenido que reivindicar desde la institución que a sus usuarias también les corresponde, ya que también abandonan el domicilio, puesto que la administración no tenía la intención de concedérsela, no se había pensado que las mujeres que ingresan en los centros tuviesen derecho a ella.

> *Me lo he peleado, yo me he reunido con el director del SERVEF, con el director del INEM. La ayuda que hay paralela a la RAI, la que hay por traslado de domicilio, esa tuve que hacer un escrito a Madrid porque esa ayuda es para si sales de domicilio y ellos interpretaban que si tu ibas a un centro… Y yo me peleé diciendo que sí que salen de su domicilio, les tuve que decir a ellos que es la que les permite a través de nosotras acceder a un piso de alquiler o lo que sea y esa me la tuve que pelear yo…* (EP).

En cuanto a la ayuda para las mujeres sin posibilidad de insertarse en el mercado laboral del artículo 27 de la Ley Integral, es muy difícil que la puedan conseguir las mujeres institucionalizadas. Aunque muchas de ellas tienen complicadísima la posibilidad de inserción profesional. Tanto por la falta de hábitos y habilidades, como por la escasa experiencia y formación profesional y además y, sobre todo, por las cargas familiares en solitario.

> *Y la de la Ley ayuda a víctimas de violencia, que son, que tienes unos 3.000 euros, pero con muchos matices. Te piden un informe de difícil empleabilidad, ¿quién accede a ese informe? A mí me lo han hecho, pues imagínate, para una mujer de 60 años, con certificado de minusvalía de más del 65%, que ya me dirás tú como puede trabajar, imagínate…* (EP).

La implementación de la Ley Integral ha supuesto, así mismo, un cambio sustancial para las mujeres extranjeras que sufren violencia de género, tanto para las que tienen permiso de residencia por reagrupación familiar como para las que están en situación irregular. Respecto a las primeras, cuando efectúan la denuncia, si se les concede una orden de protección pueden iniciar el

procedimiento en extranjería para desvincular su permiso de residencia del maltratador. Sin embargo, respecto a éstas y siguiendo a las informantes clave, se detectan ciertas dificultades, ya que algunas de ellas, dada la violencia que han sufrido y la situación de soledad en la se encuentran, se quieren marchar a sus países y si tienen hijas/os con los agresores no lo pueden hacer, porque éstos no les permiten que se los lleven. Respecto a las segundas, han llenado los centros de protección durante la última década, pues tan solo podían acceder a este tipo de recurso.

> *Cuando empecé a trabajar eso era impensable, ingresaba una inmigrante irregular y no sabía qué hacer con ella, porque regularizar era una historia que nunca se podía conseguir. (...) Te ingresaba, imagínate, una marroquí embarazada sin papeles y decías aquí que hago, porque la podías tener en el centro nueve o diez meses sin hacer nada y que se te vaya con una mano delante y una detrás, por suerte el tema ha cambiado mucho* (EP).

Sin embargo, afortunadamente, en la actualidad, con el nuevo reglamento de extranjería, si cuando las mujeres denuncian la violencia de género se les concede la orden de protección, pueden iniciar el procedimiento solicitando permiso de residencia y trabajo, que si concluye con sentencia condenatoria o resolución judicial de la que se deduce que la mujer ha sido víctima de violencia de género, se le concede la autorización para un periodo temporal de cinco años de duración.

> *Por este motivo, irregulares como tal solo ya tenemos un índice muy, muy bajo, en ese pack están las que no ponen denuncia y en su caso no le han concedido una orden de protección* (EP).

Actualmente, gracias a la Ley Integral y últimos reglamentos de extranjería, las mujeres inmigrantes tienen mejores perspectivas de salida de los centros, porque prácticamente todas tiene regularizada su situación documental, por lo que además de las ayudas sociales, tienen mayores posibilidades de acceso al mercado laboral. Sin embargo, siguen siendo las más vulnerables, ya que, además de

contar con unas raquíticas redes familiares y sociales, son conscientes de que todos los derechos a los que han podido acceder son provisionales.

> *(...) Las extranjeras siguen estando como estaban antes las nuestras... porque la mayoría de ellas están por reagrupación familiar, dependen para todo de ellos, y lo primero que te preguntan es y ahora el permiso qué, esos son los miedos, los nuevos miedos...* (EP).

La socialización en el sistema patriarcal convierte a las mujeres en dependientes de los hombres, y la dependencia las obliga a aguantar los malos tratos o las convierte en dependientes de la administración. Por lo que, a pesar de ser maltratadas, muchas permanecen con sus parejas violentas, ya que creen que las alternativas que tienen son peores que su situación y piensan que es más soportable un agresor particular con el que utilizan estrategias de afrontamiento[11] para minimizar los daños, que las dificultades que para las mujeres solas y con cargas familiares encierra el sistema patriarcal en general.

> *Yo creo que en cierta medida la mujer aprende un poco cómo lo puede llevar, hasta que no puede más, o sea, que ella se crea como... como unas herramientas de afrontamiento que a corto plazo le hacen subsistir esa situación (...) porque da más miedo el mundo que el agresor, o sea...* (GD1).

[11] Siguiendo a distintos autores, las estrategias de afrontamiento son los procesos concretos y específicos que se utilizan en cada contexto y pueden ser cambiantes dependiendo de las condiciones desencadenantes. Para Correa y Cano (citados por Solís y Vidal, 2006), los estilos de afrontamiento se dividen en tres grupos; en primer lugar se encuentra la estrategia de afrontamiento emocional, donde la persona vivencia la situación desde lo afectivo y busca dar una explicación al momento estresante. En segundo lugar, está la estrategia de afrontamiento cognitiva, en la cual la persona trata, a través del razonamiento de la situación, de encontrar una explicación al evento estresante y, por último, las estrategias de afrontamiento conductual, en el que la persona tiene una acción o un comportamiento frente al suceso desfavorable.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

TRABAJADORES DEL CUIDADO: ESTRATEGIAS DE CONTRATACIÓN DE HOMBRES EN TRABAJOS REMUNERADOS DE CUIDADOS.

Roca Escoda, Mireia
mrocaescoda@gmail.com
Bodoque Puerta, Yolanda
yolanda.bodoque@urv.cat

Grupo 1.1
Género y políticas públicas: retos y desafíos

espanet SPAIN

Resumen

Presentamos algunos resultados de una investigación[1] sobre la participación de los hombres en el cuidado remunerado de personas adultas en situación de dependencia en Cataluña. En los últimos años el incremento de las necesidades de cuidados de larga duración ha dado lugar a un creciente proceso de institucionalización y reconocimiento de estos trabajos promoviéndose recursos para hacer frente a estas necesidades desde organizaciones sociales y mercantiles, pero la crisis económica y las políticas de austeridad no han favorecido la redistribución del cuidado, recortando el gasto público y dando continuidad al cuidado familiar cuyos rasgos se proyectan en el cuidado profesionalizado. El desempleo ha supuesto una mayor presencia de hombres en estos trabajos, aunque todavía son minoría. Analizamos las estrategias que guían a las organizaciones para reclutar hombres y cómo esta situación podría resultar una táctica de las políticas sociales para alterar, o no, la estructura de género presente en este tipo de actividades. Respecto a los trabajadores veremos si continúan reproduciendo roles segregados, si resulta complicado conciliar la masculinidad hegemónica con las actividades asociadas a los trabajos de cuidados y si se benefician de su condición minoritaria. Nuestra estrategia metodológica se basa en el análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a los gestores del cuidado y a los hombres cuidadores.

Palabras Clave: Trabajos de cuidado de larga duración, políticas públicas, género, dependencia, empleadores.

1. Introducción

Con la "crisis de los cuidados" (Pérez, 2006; Mandell, 2010; Razavi y Staab, 2010; Batthyány et al., 2014) emerge el problema social de la atención a los cuidados de larga duración que aparecen como problema público formando parte del debate sobre los derechos de ciudadanía. El estado español, a través de las políticas

[1] Esta investigación está financiada por RecerCaixa, un programa impulsado por la Obra Social 'la Caixa' con la colaboración de la Asociación Catalana de Universidades Públicas (2014ACUP00045). Se realiza bajo la dirección de la Dra. Dolors Comas d'Argemir como Investigadora Principal.

públicas, ha ido regulando las actividades de reproducción social, mediante distintas medidas: tiempo, dinero o servicios. Primero fueron las políticas de conciliación (ley de conciliación y ley de igualdad) en los años 90 y posteriormente la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia conocida como la ley de la dependencia en 2006. Esta última significó la voluntad política de reconocer el cuidado como un derecho subjetivo e integrarlo en el sistema de bienestar, considerándolo así como responsabilidad política.

Sin embargo, este proceso no ha implicado la desaparición del cuidado familiar (Lethbridge, 2013; Rogero-García y Ahmed-Mohamed, 2014; Pickard, 2012). Aunque las políticas públicas de atención a la dependencia despliegan distintos recursos para hacer frente a las necesidades de cuidado y la creación de empleo en este sector, la crisis económica y las políticas de austeridad de los gobiernos conservadores no han favorecido la redistribución del cuidado, recortando el gasto público y dando continuidad al cuidado familiar a cargo de las mujeres principalmente.

Las medidas de austeridad, por su parte, han favorecido a los proveedores privados ya que el mercado como prestador de servicios, está siendo ampliamente contemplado por la ley de la dependencia, a través de: la compra de servicios privados al mercado, la contratación personal a través del servicio doméstico, la externalización de servicios públicos mediante subvenciones, concertaciones y la acreditación de las organizaciones como proveedoras de las prestaciones vinculadas a los servicios reconocidos por la ley. Estos servicios son prestados principalmente por organizaciones sociales y mercantiles, convirtiéndose en los principales empleadores en este sector, acreditadas para ofrecer servicios que no están incluidos en la red pública y centros que gestionan servicios públicos mediante subvenciones o concertaciones. Además, la disminución de las prestaciones económicas a cuidados familiares y el aumento de los servicios como prestaciones sociales en los últimos años han abierto un nuevo escenario donde puede aumentar el empleo en el sector y con ello la profesionalización de estos trabajos.

Diversos estudios muestran cómo la feminización del cuidado se da en todos los ámbitos, tanto remunerados como no remunerados. Aunque ha habido una progresiva inserción de los hombres en estos trabajos, el tema de su escasa implicación en las tareas de cuidado ha estado ausente en el debate político a pesar de haber estado planteado en los foros feministas (Comas d'Argemir, 2015). Las evidencias empíricas muestran, además, que los rasgos del trabajo familiar se proyectan en el trabajo de cuidados profesionalizado: presencia mayoritaria de mujeres, condiciones laborales precarias, escasa visibilidad y valoración social, etc. (Torns et al, 2014). Sin embargo, la situación de desempleo

de algunos hombres ha supuesto una mayor presencia de éstos en los trabajos de cuidados remunerados, aunque todavía son una minoría.

En un trabajo anterior (Bodoque et al, 2016) analizamos la presencia de hombres en trabajos remunerados de cuidados respondiendo preguntas relacionadas con las condiciones de acceso a estos empleos, las implicaciones para su identidad y las barreras que obstaculizan o favorecen su incorporación a este tipo de trabajos. En la presente comunicación nos hemos centrado en analizar las estrategias que guían a las organizaciones que operan a través de los servicios públicos de cuidados (servicios sociales, principalmente) para reclutar hombres y en qué medida esta situación puede resultar también una táctica de las políticas sociales para alterar, o no, la estructura de género presente en este tipo de actividades.

Conocer las barreras culturales y de oportunidad que limitan o favorecen la incorporación de los hombres en los trabajos remunerados de cuidado puede ayudar a favorecer esta implicación incluso reforzar el prestigio de estas ocupaciones (Comas d'Argemir, 2016). La presencia de hombres en el sector del trabajo de cuidados es minoritaria y tendría que ser más visibilizada de la misma manera que lo fueron en otras ocupaciones tradicionalmente feminizadas cuando estas iniciaron su proceso de profesionalización, como es el caso del trabajo social y la enfermería. Para solucionar el colapso existente en la atención a los cuidados de larga duración (la crisis de los cuidados), debería producirse una mayor implicación de los hombres, tanto en el ámbito familiar como en el profesional, ya que la implicación de los hombres a este ámbito supondría una redistribución de los trabajos de cuidados y contribuiría a reducir las desigualdades de género (Bodoque et al, 2016). Es por eso que, respecto a los trabajadores del cuidado, nos preguntamos si éstos continúan reproduciendo roles segregados entre hombres y mujeres, si les resulta complicado conciliar la masculinidad hegemónica con las actividades asociadas a los trabajos de cuidados o de qué manera se benefician de su condición minoritaria.

Nuestra investigación se ha centrado en Cataluña. Hemos hecho trabajo de campo etnográfico realizando entrevistas en profundidad a hombres cuidadores empleados en empresas que atienden a diferentes colectivos, fundamentalmente centros de día, residencias y servicios de ayuda a domicilio (SAD), tienen entre 25 y 58 años y en su mayoría son españoles con formaciones básicas como el graduado escolar, formación profesional de grado medio y formación profesional ocupacional. También hemos entrevistado a gestores/as del cuidado, mujeres y hombres, coordinadores de SAD, de centros de día y de residencias para personas mayores y para personas discapacitadas así como también observaciones en sus lugares de trabajo como estrategias metodológicas básicas. Nos hemos centrado en el ámbito social excluyendo el sanitario, para incidir en la inserción laboral de hombres en este sector emergente y por ser el menos estudiado.

2. Empresas, trabajadores y masculinidades en los cuidados de larga duración.

A pesar de que la segregación ocupacional por sexo sigue siendo una característica muy generalizada del mercado de trabajo, algunos hombres y mujeres cruzan fronteras de género para trabajar en ocupaciones atípicas o no tradicionales (Bagilhole y Cross, 2006). Esta situación ha generado un campo de estudio centrado precisamente en estos hombres y mujeres considerados "testimoniales", es decir, personas que se diferencian de los miembros de un grupo mayoritario según características como el sexo o la raza y llevan consigo un conjunto de suposiciones sobre un determinado comportamiento (Evans, 1997). Los estudios sobre mujeres testimoniales destacan muy por encima de los de hombres testimoniales (Simpson, 2004) y se centran en subrayar las enormes dificultades y desventajas con las que éstas se enfrentan, en tanto que los hombres que cruzan la línea del género se encuentran con menos oposiciones y desafíos (Dill et al, 2016). Aunque estos últimos estudios son cada vez más numerosos se constata que las comprensiones teóricas de las experiencias de los hombres en ocupaciones consideradas de mujeres están todavía en sus inicios y son fragmentarias (Hussein et al, 2014; Hussein, 2011).

Mientras que la globalización, la composición del mercado de trabajo y la disponibilidad de puestos de trabajo a nivel local desempeñan un papel importante para atraer a los hombres a trabajos no tradicionales, cuestiones relacionadas con la aceptación social, las normas culturales y de género y la posición ambigua del sector que los ha de contratar son los principales obstáculos. Buena parte de las investigaciones sobre hombres en trabajos de "cuello rosa" (Dill et al, 2016) se ha centrado en el efecto "escalera de vidrio" y han intentado demostrar que, a diferencia de las mujeres testimoniales, los hombres testimoniales tienden a tener mejores salarios y posibilidades de promoción que sus colegas mujeres, lo cual constata que la escasez no siempre es sinónimo de desventaja (Evans, 1997). Mientras que la metáfora del "techo de cristal" sirvió para describir los obstáculos que viven las mujeres en el contexto laboral, el efecto "escalera de cristal" ha reflejado las ventajas ocultas que experimentan los hombres en ocupaciones femeninas tales como la preferencia en el acceso y la promoción, su fácil aceptación y la valoración positiva de sus aportaciones (Williams, 1992). Sin embargo, los estudios sobre segregación ocupacional no solo han de tener en cuenta el género, también la clase social, minorías étnicas o raciales y situaciones de discapacidad (Williams, 2013) con lo que se constata que son los hombres blancos son los principales beneficiarios de la "escalera de cristal" (Bodoque et al, 2016)

Otras investigaciones se han centrado en el funcionamiento de las propias organizaciones que actúan como arenas dominantes para movilizar y definir la masculinidad y caracterizar un trabajo como masculino o femenino. Según Simpson (2004) caracterizar una actividad laboral como masculina o femenina tiene consecuencias para las personas "testimoniales" ya que les coloca en un lugar vulnerable y visible respecto a las conceptualizaciones de masculinidad y feminidad. Sin embargo, mientras que en los hombres existe un factor positivo que añade fuerza y persuasión a lo que dicen y hacen, en las mujeres, sin embargo, hay un factor

negativo que se desprecia y debilita. En consecuencia, la forma en que los significados de ser hombre o mujer son tratados en ocupaciones dominadas por el sexo opuesto es significativo e indicativo del alto valor asociado a todas las cosas masculinas en la cultura patriarcal (Evans, 1997).

Las organizaciones con presencia de una mayoría femenina rara vez desalientan las formas hegemónicas asociadas a los hombres, definiendo al empleado ideal como el no comprometido, ambicioso y emprendedor y exigiendo esto a su fuerza de trabajo y perjudicando a quienes no pueden llevar a cabo tales prácticas lo que da como resultado una desventaja continua de las mujeres que no es ni reconocida, ni revisada, ni cuestionada (Baines et al, 2015). De esta manera los hombres empleados trabajos de cuidados, frecuentemente asociados con esta actitud caracterizada por el desprendimiento emocional, la racionalidad o la autonomía, se benefician de su condición testimonial (Cottingham, 2014, Simpson, 2004) y son estimulados no solamente por la organización sino también por sus propias colegas. Evans (1997) demuestra que los enfermeros ocupan una posición privilegiada en relación con sus compañeras y que son ellas quienes al considerar que son valiosos, especiales o únicos, consciente o inconscientemente apoyan y nutren las carreras de sus colegas.

El caso del trabajo de cuidados de larga duración los estudios se han centrado en ver si el hecho de experimentar determinadas ventajas ayuda a mitigar la devaluación que supone realizar un trabajo que está mal pagado y peor considerado, como por ejemplo que se trate de ocupaciones donde tienen menos probabilidades de desemplearse en comparación con otras ocupaciones consideradas masculinas (Dill et al, 2016). En general los hombres suelen entrar en las ocupaciones de cuidados de larga duración cuando están en situación de desempleo, es decir, cuando los empleos en las ocupaciones o industrias tradicionalmente masculinas no están disponibles (Hussein et al, 2014; Williams, 1992; Bodoque et al, 2016) y eso es especialmente cierto cuando esas ocupaciones están más asociadas a las mujeres. Po un lado los bajos salarios y las cargas de trabajo pesadas contribuyen a una alta rotación de trabajadores, pero proporciona mayor estabilidad laboral a los hombres en la economía actual debido a la inestabilidad en ocupaciones dominadas por hombres (Dill et al, 2016; Bodoque et al, 2016). Suelen trabajar para empresas pequeñas porque probablemente tienen estructuras organizativas más flexibles; no se emplean en aquellas ubicadas en los mismos lugares donde viven y están más dispuestos a trabajar en actividades que requieran fuerza masculina, modelos a seguir y autoridad ante comportamientos desafiantes (Hussein, 2011; Hussein et al, 2014).

La tensión entre masculinidad y trabajo considerado femenino aumenta cuando este trabajo es el de cuidado de larga duración: por su asociación natural a las mujeres, porque requiere poca especialización y porque se trata de un trabajo mal pagado y altamente desvalorizado. Por eso es interesante ver de qué forma se han superado estas tensiones. Los hombres se benefician de ser minoría a través de un supuesto liderazgo y un tratamiento diferenciado al estar asociados a una actitud más profesional hacia el trabajo lo cual les hace sentir cómodos de trabajar con mujeres. Despliegan estrategias con las que intentan restablecer una masculinidad socavada por la naturaleza femenina de su trabajo como el re-etiquetamiento, la afirmación de que ellos

realizan mejor el trabajo y el distanciamiento de lo femenino (Simpson, 2004; Bodoque et al, 2016). También se ha demostrado que negocian su masculinidad enfatizando la competencia técnica y la racionalidad frente a la nutrición, la atención física y emocional a los demás (Lupton, 2006; Bagilhole y Cross, 2006; Bodoque et al, 2016) y al hacerlo proporcionan una base ideológica para justificar la subordinación de las mujeres (Cottingham, 2014) ya que son quienes mayoritariamente realizan este tipo de atenciones emocionales y relacionales. Una estrategia de transformación hegemónica –una en la que la virilidad y el cuidado no se construyan como categorías antitéticas- aún no se ha realizado (Cottingham, 2014). Para Connell y Masserschmidt (2005), sin embargo, no solamente las organizaciones están generizadas y reproducen continuamente patrones de relaciones sociales dominantes y subordinadas, también el Estado con sus políticas reproduce relaciones desiguales de género al financiar y negociar con las empresas las maneras de hacer y llevar a cabo políticas y prácticas que actúan como un conducto de modelos particulares de masculinidad y feminidad.

3. La mercantilización de los cuidados y la profesionalización del sector.

La Ley de la dependencia contempla prestación de cuidados orientados a los diferentes colectivos en situación de dependencia en forma de servicios (ayuda a domicilio, teleasistencia, centro de día, atención residencial) y prestaciones económicas (de asistencia personal, de cuidados no profesionales en el entorno familiar y la vinculada cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado). El artículo 14 de la ley contempla que los servicios tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

A raíz de la crisis económica, las políticas neoliberales de los gobiernos conservadores, en 2012 implantaron medidas legales[2], contención del gasto público y de recortes de los presupuestos y de los derechos sociales, que afectaron al sistema de atención a la dependencia y a la cobertura de las necesidades sociales (Peterson, 2015). Disminuyó el presupuesto destinado a la atención a la dependencia y se incrementan los ingresos al sistema a través de los copagos por parte de los beneficiarios (Montserrat, 2015). Al igual que la mayoría de los sistemas de atención a la dependencia de la UE, en España se afronta la sostenibilidad financiera favoreciendo la entrada de proveedores privados y con mayor competencia entre los prestadores de servicios (Marbán, 2011; Rodríguez, 2014) de manera que el SAAD se efectúa a través de empresas privadas cuya mayor oportunidad de negocio procede de la progresiva reducción de la prestación económica en entornos familiares con el objetivo de sustituirla por servicios[3] (Montserrat, 2015) y de la expansión de la prestación

[2] Real Decreto-ley 20/2012, de13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
[3] Según datos del SAAD, en comparación con el inicio del despliegue de la ley las prestaciones económicas para el cuidado familiar disminuyen (33’94%) y ganan terreno los servicios, especialmente para los de residencia (14,31%) y

económica vinculada al servicio que supone el 8,40% de las prestaciones, mientras que en 2010 era del 6,71% (Observatorio gerentes y servicios sociales, 2016). En Cataluña se sigue la misma tendencia: en 2016 el 54,02% corresponde a los servicios mientras la prestación económica por cuidados familiares es de 45,98%. La prestación vinculada al servicio se da en un 5,83% (IMSERSO, 2016). Esta tendencia supone más oportunidades de trabajo vinculados a los servicios y la profesionalización del sector, así como mayores oportunidades para las organizaciones, sean con o sin ánimo de lucro.

En Cataluña, el proceso de privatización ha producido un incremento de entidades dedicadas a la atención a las personas. Destacan dos tipos de empresas en función de si el sector es no lucrativo (cooperativas, asociaciones y fundaciones) o mercantil con formas jurídicas que varían según el volumen de negocio, la dimensión de la empresa y el número de trabajadores. El funcionamiento interno de cada organización determina la gestión del servicio y la organización del trabajo. Dentro de las empresas mercantiles, encontramos la gran empresa multinacional especializada en servicios sociosanitarios (residencias, centros de día, etc.) y en los SAD. En 2014, el 24,4 % de los servicios eran públicos, mientras que el 30% eran prestados por organizaciones mercantiles y el 45,6% por organizaciones sociales (Idescat, 2014)[4]. La presencia del mercado en el sector va en aumento ya que ha encontrado en este sector un nuevo lugar para la obtención de beneficios, estrechamente ligados a la feminización del trabajo y a la precariedad laboral (Pérez, 2006) orientado a la obtención de beneficios, más que a la satisfacción de necesidades, favoreciendo el clientelismo y afectando la calidad de la prestación (Parella, 2002; Pérez, 2006; Recio, 2010; Martínez-Buján, 2010; Comas d'Argemir, 2015).

En 2015 se estima que había más de 182.000 empleos directos asociados a la LAPAD en España, mientras que en 2009 eran 92.713 (Observatorio gerentes servicios sociales, 2016). A pesar de ello, el empleo generado está lejos de lo que preveía el libro blanco como medida contra el paro[5] y tiene que ver con recortes presupuestarios, pero también con la escasa exigencia administrativa para que los centros cumplan con las ratio mínimas de personal (Montserrat, 2015). Esta falta de creación de empleo afecta mayoritariamente a las mujeres ya que es un sector muy feminizado. En Cataluña en 2015 el 88,5% de las personas contratadas en estos servicios[6] son mujeres (Informe CC.OO., 2016).

---

para la Ayuda a Domicilio (15,98%) (Datos IMSERSO, 2016). De forma que ya son menos de la mitad de las personas dependientes los que perciben prestación por cuidados familiares.

[4] Estos datos corresponden a los servicios prestados por centros públicos y privados, pero no recoge los datos de la atención primaria municipal ni el servicio de ayuda a domicilio. Según datos del informe de ACRA en 2012 externalización del servicio a domicilio es en el 85% de los casos, siendo solo el 15% la contratación directa (Informe econòmic i social ACRA, 2014).

[5] El libro blanco contemplaba la creación neta de empleos de 211.764 en 2005 y 263.057 en 2010 asociados al Sistema Nacional de Dependencia.

[6] Estos datos corresponden a los empleados en las actividades de servicios sociales con alojamiento y en las actividades de servicios sociales sin alojamiento, según la clasificación de las actividades profesionales CNAE 2009.

El sector del cuidado a las personas fue uno de los nuevos yacimientos de ocupación[7] en los años noventa para fomentar el empleo femenino, luchar contra las altas tasas de paro y cubrir necesidades sociales. Resultaron ser trabajos precarios y con pocos requerimientos formativos que se adquirían principalmente a través de la formación ocupacional. Actualmente se accede a ellos a través de un ciclo formativo de grado medio, mediante cursos de Atención Socio Sanitaria y del programa de acreditación de competencias. A pesar de las exigencias formativas contempladas por la ley y por el Acuerdo gubernamental[8] muchas personas no están acreditadas (Martin-Serrano, 2014), y siguen siendo trabajos poco valorados y con dificultades para su profesionalización debido básicamente a los imaginarios colectivos que proyectan representaciones sociales familiares y femeninas (Torns et al., 2014) y un sistema de servicios que requiere de actividades con poca cualificación (Fantova, 2013). Las condiciones laborales son establecen por los convenios laborales del sector[9] y su aplicación depende de cada organización, pero las remuneraciones son bajas y hay una alta proporción de contratos temporales y a tiempo parcial que dan lugar a una elevada rotación de personal en los centros, que afecta a la calidad de los servicios. Los servicios públicos externalizados o los concertados requieren de un control de la administración pública, pero las prestaciones vinculadas al servicio se dan a través de empresas acreditadas que escapan del control de calidad del resto de servicios (Montserrat, 2015). Es por ello que las políticas públicas tienen un papel crucial en la construcción del trabajo y en cómo influyen en su valoración y en el estatus de las personas trabajadoras y cuidadoras (Esquivel, 2011; Razavi y Staab, 2010; Torns et al., 2014; Peterson, 2015).

4. La posición de las organizaciones frente al reclutamiento de hombres cuidadores.

Los datos recogidos en la investigación, referentes a personas que gestionan organizaciones prestadoras de servicios de cuidado, nos ofrecen datos muy interesantes sobre su posición con respecto a la contratación y al trabajo que realizan los hombres en los cuidados de larga duración profesionalizados. El primer dato revelador es que, a pesar de que la mayor parte de empresas destacan una oferta cada vez mayor de hombres en estos trabajos, todas ellas tienen en común que emplean muy pocos hombres: desde organizaciones que no disponen de ningún hombre en plantilla hasta las que tienen entre el 2 y el 5% de personal masculino dedicado al cuidado

[7] Impulsados por Jacques Delors, con la publicación del documento Crecimiento, competitividad, empleo - Retos y pistas para entrar en el siglo XXI (1993), fueron uno de los 17 los yacimientos de empleo contemplados por la comisión Europea. El desarrollo del programa, que ya no se conoce como tal, contó con la colaboración de entidades locales, empresas privadas y demandantes de servicios y contribuyeron a la estructuración del sector entre 2005-2008.

[8] Acuerdo del consejo territorial (Resolución 2 de diciembre de 2008, publicada en el BOE de 17 de diciembre) sobre criterios comunes sobre acreditación para garantizar la calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

[9] El convenio más común que regula los empleos en el sector de la dependencia es el VII Convenio Marco Estatal de servicios de atención a les personas dependientes y desarrollo autonomía personal. Está estrechamente vinculado con los Servicios descritos por la ley, excluye asistencia sanitaria y las empresas cuya gestión y titularidad sea pública.

directo. Solamente las empresas que prestan servicios de asistencia personal a personas discapacitadas afirman tener una plantilla en la que los trabajadores masculinos representan el 30%.

Las razones son varias: en algunos casos porque consideran que no se han dado las circunstancias para su contratación y cuando se han dado ha sido porque el cuidador ha mostrado un determinado interés que ha propiciado su incorporación. La "suerte" de que el trabajador muestre interés y que éste sea considerado apto para el trabajo, son requisitos para que se produzca la contratación. Es decir que el perfil del cuidador profesional generalmente no es tenido en cuenta, salvo en ocasiones muy determinadas, porque se considera (*se percibe*, dice la informante) que el trabajo de cuidado es fundamentalmente un trabajo femenino. También aluden a la poca oferta que tienen por parte de los propios trabajadores, respecto a la oferta de trabajadoras lo cual justifica, de nuevo, que ellos sean buscados en ocasiones específicas y siempre que respondan a un determinado perfil. Sin embargo, la razón más importante que justifica la escasa presencia de hombres cuidadores en las plantillas de estas empresas es que son los propios usuarios y usuarias quienes frenan que sean hombres los que se ocupen de sus necesidades de cuidado por lo que gestores y gestoras consideran que, ante esta situación, pueden hacer bien poco. Se establece una diferencia entre los centros residenciales y las empresas que prestan sus servicios a domicilio ya que mientras que en los primeros no se hace distinción por género entre el personal que atiende directamente, en los segundos el domicilio, y el sentido de la privacidad y la intimidad que conlleva asociados, es prioritario para atender demandas a la carta.

Generalmente son las y los usuarios, muchas más mujeres que hombres, quienes se resisten a ser atendidas por cuidadores por cuestiones relativas a la intimidad, la familiaridad, la seguridad y la costumbre. Sin embargo es una situación que, aprecian, está cambiando, una vez superados sus prejuicios iniciales ya que los usuarios hombres, por ejemplo, cada vez son más indiferentes a que sean hombres o mujeres quieren se encarguen de su cuidado cuando las circunstancias así lo disponen. También es básica la predisposición e iniciativa individual de los responsables de la contratación laboral a dar oportunidades a los trabajadores del cuidado introduciéndolos en ámbitos y actividades donde hasta hace poco parecía natural que solamente estuvieran o dominaran las mujeres. Iniciativas que están dando resultados positivos en buena parte de los casos.

También se considera muy justificada la escasa o nula presencia de los hombres en los trabajos de cuidados por dos razones fundamentales por los bajos salarios y el escaso interés que los hombres tienen, ya de manera natural, por el cuidado. Respecto a los bajos salarios parece ser que pueden ser tolerados de manera natural y sin oposición por las mujeres aunque no por los hombres en tanto que *breadwinners*. Un aspecto que podría cambiar si hubiera una presencia mayoritaria de hombres en el sector. Y en cuanto al escaso interés y motivación que tiene para los hombres el cuidado, se considera que si no se muestra vocación se convierte en un trabajo donde los hombres deciden emplearse como último recurso, lo cual les hace poco aptos para desempeñarlo.

Los informantes entrevistados también han detectado que la presencia, aunque tímida cada vez mayor, de hombres en los trabajos de cuidados de larga duración se debe fundamentalmente a la situación de crisis económica que ha obligado a muchos de ellos a emplearse en ocupaciones "no tradicionales, una circunstancia que coincidió con la demanda de personal un poco más cualificado para poder desempeñar, entre otros, trabajos de cuidados de larga duración. La formación, de alguna manera, favoreció que se pudiera argumentar bien el motivo por el que los hombres, cualificados, podían desempeñar este trabajo concreto y precipitó que pudieran emplearse más fácilmente.

La incorporación de hombres a los equipos de cuidadoras es visto y valorado de manera positiva por las y los gestores de los servicios que han tenido experiencias efectivas en la contratación de hombres porque consideran que aportan un valor añadido al propio trabajo de cuidados. Uno de los informantes, director de una residencia, nos explica su experiencia con un equipo mixto, aunque todavía claramente desequilibrado puesto que de cien trabajadores "*siete o diez*" son cuidadores que realizan atención directa. Destaca de los hombres: que ponen orden en la dinámica de las relaciones laborales, que las cuidadoras los valoran de manera muy positiva y que generalmente no provocan conflictos.

No obstante, desde el punto de vista y la experiencia de los y las gestoras y teniendo en cuenta la categoría laboral que ocupan, el trabajo que cuidado que realizan hombres y mujeres es, a priori, el mismo puesto que han recibido una formación determinada que les ha preparado, independientemente del género, para realizar las mismas actividades, por lo tanto la formación profesional así como una determinada actitud hacia el trabajo (que algunos han denominado "vocación") minimiza posibles diferencias. Sin embargo, más que las y los gestores de las empresas, nuevamente vuelven a ser los usuarios y usuarias quienes establecen las diferencias entre la labor de los cuidadores y de las cuidadoras.

Sin embargo si tenemos en cuenta las áreas de actividad ciertamente el perfil masculino, cuando se dispone de hombres en las plantillas, es más buscado en aquellas en las que se necesita la fuerza o la autoridad que se les presupone a los cuidadores, mientras que las cuidadoras realizan, haya o no hombres disponibles, todas las tareas que requieran, o no, fuerza y autoridad además de aquellas para las que se las considera más preparadas, con lo cual ya se establece una diferencia entre lo que hacen o podrían hacer los hombres y lo que hacen las mujeres.

En definitiva, la presencia cada vez mayor, aunque claramente minoritaria, de hombres cuidadores capacitados profesionalmente y dispuestos a trabajar en los ámbitos dedicados al cuidado directo no parece ser, de momento un factor que altere o cuestione los requisitos de contratación de las empresas. Solamente en uno de los casos, concretamente el director de una residencia, se han intentado aplicar planes de igualdad en el momento de hacer la selección de personal. La posibilidad de emplear hombres cuidadores, depende de que estos cumplan con un perfil determinado que obedezca a una demanda específica o de que muestren en los periodos de prueba

aptitudes especiales que los hagan buenos candidatos a ocupar esos puestos de trabajo. Si no es así, lo que se asume como normal y natural, y por tanto ni cuestionado ni revisado, es que la mayor parte de la plantilla esté formada por mujeres. No queda muy claro quién tiene la responsabilidad de aplicar estas políticas: para algunos son los trabajadores/as sociales (en el caso del SAD) quienes han de plantarse ante los usuarios/as para ir concienciando sobre los cambios y de esta manera obligar a las empresas a equilibrar sus plantillas, para otros son las empresas que prestan los servicios quienes, autónomamente y en consonancia con las transformaciones sociales, han de decidir equilibrar el número de cuidadores y cuidadoras y, finalmente, otros creen que son los propios gestores/as quienes, de manera individual y de acuerdo con sus principios ideológicos, intentan aplicar cuando les es posible estas modificaciones. Sea de la forma que sea, el horizonte utópico que dibujan algunos de nuestros entrevistados y entrevistadas, es conseguir una plantilla equilibrada entre cuidadores y cuidadoras.

5. Trabajadores de empresas que gestionan el cuidado

Como ya constatamos en una publicación anterior (Bodoque et al, 2016), los hombres entrevistados tienen trayectorias laborales diversas y la mayoría se inserta en esta ocupación como consecuencia de una situación de desempleo, habiendo trabajado anteriormente en sectores laborales masculinizados (construcción, transporte, etc.), o bien ocupando cargos de poder y responsabilidad (directores de empresas). Esta situación les obliga a reciclarse laboralmente accediendo así a los cursos de formación ocupacional relacionados con el cuidado y orientados desde las propias administraciones laborales.

Por lo general no han tenido dificultades para encontrar trabajo. La capacitación profesional les da el acceso a estas ocupaciones de manera que al terminar la formación, una vez finalizadas las prácticas formativas, consiguen insertarse laboralmente, en la mayoría de los casos en el mismo centro donde las cursaron. Comentan algunos que cuando los responsables de las empresas han visto su manera de trabajar, su actitud empática y su capacidad de relacionarse con la gente (competencias básicas para realizar este tipo de trabajo) han decidido contratarles. Quienes no consiguen entrar en el centro donde realizaron las prácticas, no tardan en empezar a trabajar sin haber pasado por muchos procesos de selección, y sin saber muy bien los motivos explícitos por los que la organización decide contratarlos, más allá de la voluntad de la persona responsable de la selección de personal de “querer apostar por los hombres”. La mayoría de ellos intuyen que las entidades los han contratado porque han valorado su fuerza física que es lo que, fundamentalmente, les diferencia de las mujeres. Este aspecto es, precisamente, lo que también justifica que se puedan beneficiar de su condición minoritaria ya que, por ejemplo, en los centros residenciales sus propias compañeras les reclaman para realizar actividades de movilización que requieren de esta característica. Mientras que en la atención domiciliaria, a parte de la fuerza física, también son demandados para atender también a usuarios hombres en sus domicilios cuando estos lo demandan.

Al principio les cuesta decantarse por uno u otro servicio, no obstante prefieren trabajar en centros de día por los horarios y por ser menos asistencial y en los domicilios porque el trato es más personalizado, a pesar de que muchos no están bien aceptados en los domicilios. En las residencias, sin embargo, consideran que no se trabaja bien porque las actividades están muy pautadas y sometidas a un tiempo demasiado limitado. Una vez se han insertado, les gusta el trabajo, incluso a pesar de las condiciones laborales. No obstante aunque "*se cobra poco por el trabajo que hacemos*", el reconocimiento que reciben por el trabajo que realizan las compensa: "*está mal pagado pero me gusta*". Consideran que debería estar mejor pagado y más visibilizado.

El hecho de ser hombres no les sitúa en una posición privilegiada en su lugar de trabajo: las tareas a realizar son básicamente las mismas para todos (en todo caso varían en función del servicio y del colectivo a atender) y están contratados con las mismas condiciones laborales que sus compañeras, tanto la categoría profesional como la remuneración.

Se sienten en minoría en comparación con las mujeres empleadas, pero para ellos no es nuevo ya que esta situación la vivieron en los cursos de formación donde había muy pocos hombres (de los cuales también son pocos los que continuaron adelante). Sin embargo se sienten valorados por sus compañeras, así como también por las y los usuarios (a pesar de mostrase reticentes en un inicio, acaban acostumbrándose a ellos, sobre todo las mujeres). Valoran su forma de trabajar y resaltan la igualdad con sus compañeras en las tareas que les son asignadas, con la diferencia de que ellos realizan las movilizaciones cuando se requiere fuerza física. También destacan que el hecho de ser hombres les confiere un valor añadido y un trato diferenciado en el trabajo, ya que se sienten halagados tanto por las cuidadoras como por usuarios/as, lo cual les ayuda a sentirse bien aceptados y continuar en el trabajo. Para prestigiar su trabajo usan diferentes estrategias, más allá de la empatía y la relación con el usuario, que aportan más profesionalidad como seguir los protocolos del centro y las instrucciones técnicas de los médicos y enfermeras, es decir, asociar el trabajo a la rama sanitaria resaltando los aspectos menos asistenciales de la atención, así como desvincular las tareas de limpieza de las de cuidado. Sin embargo, la entrada de los hombres en estos lugares de trabajo no ha producido, de momento, un cambio en las condiciones laborales, ni en los salarios, ni en la visibilización.

De todos los hombres entrevistados, solo una minoría deciden entrar en el sector de los cuidados como una opción personal a raíz de una crisis personal y el cuidado directo se convierte para estos cuidadores en una forma de reinventarse, de encontrar un sentido a la vida. Sin embargo para la mayoría el cambio ha sido fundamentalmente por necesidad económica. No obstante el cambio, elegido u obligado, ha estado presente en la trayectoria laboral de todos ellos y significó una forma de romper con lo que venían haciendo. A pesar

de que muchos tenían experiencia familiar previa con el cuidado de los padres, y por lo tanto ya habían "*visto de todo*", no es la esta destreza lo que les da una continuidad en la actividad, sino tan solo cierta familiaridad con el trabajo y el poderse ver capacitados. Nos explican que si no se hubiesen encontrado en la situación de desempleo probablemente no habrían elegido esta opción laboral, que siempre habían visto como un trabajo de mujeres, por ello lo viven como un cambio radical en sus vidas. Es un momento en que polemizan con su rol masculino sobre todo a nivel laboral, incluso a pesar de no haberse cuestionado antes como cuidadores familiares, porque tienen muy clara la separación productivo/reproductivo.

Algunos hombres entrevistados antes de insertarse en este sector se ganaban bien la vida e incluso tenían cargos de poder y responsabilidad: cargos directivos, administradores de empresa o jefes de personal. Este nuevo trabajo les sitúa en una posición social muy diferente, no solamente porque realizan tareas consideradas femeninas, también porque se trata de un sector poco valorado, devaluado y mal pagado. Una situación que algunos viven con frustración por lo que sus expectativas futuras se centran en encontrar otro trabajo que les permita ganar más dinero, y por lo tanto, recuperar su posición social anterior. Ser cuidador, por lo tanto, es una situación temporal. Otros viven este momento con incertidumbre pero también como una oportunidad entre otras razones porque se sienten más cómodos de lo que imaginaban. Se mezcla una actitud de conformidad respecto la desventaja que tienen de encontrar otro trabajo por la situación laboral del país y por sus circunstancias personales por lo que no se plantean nuevos retos, ya que no pueden competir con los demandantes de empleo en sectores más competitivos. Son pocos los que dicen que no cambiarían de trabajo, ya que han encontrado un nuevo sentido a la vida, incluso se plantean realizar una formación más completa a fin de ampliar sus conocimientos, mejorar su situación profesional y ganar más dinero.

6. Conclusiones

Nuestro interés se ha centrado en analizar las estrategias de las organizaciones proveedoras de servicios de cuidados (públicos y privados) en relación a la contratación de hombres y cómo éstos perciben su inserción laboral en un sector altamente feminizado, caracterizado por la precariedad laboral y el poco reconocimiento social.

Las organizaciones destacan una oferta cada vez mayor de hombres en estos trabajos, aunque su contratación es minoritaria. Hemos constatado que no hay un interés exclusivo en la captación de hombres cuidadores. Básicamente tienen que confluir diferentes variables: el interés por parte del candidato en los periodos de prueba o durante las prácticas formativas y que éste sea considerado apto para el trabajo, lo cual dependerá del tipo de servicio y del colectivo al que se atienda por lo que el perfil más buscado es en aquellas actividades en

las que se necesita la fuerza o la autoridad. En general la falta de lo que las y los contratadores llaman "vocación" les hace menos aptos y la formación, la predisposición personal y un alejamiento del modelo masculino hegemónico, requisitos básico para el trabajo.

Para los hombres cuidadores es la situación de desempleo y la necesidad económica lo que les lleva a buscar trabajo en este sector. Solo una minoría decide ingresar como una opción personal, a raíz de una crisis personal. La vía principal de inserción es la formación ocupacional, siendo valorados por su buena disposición y carácter. Se benefician de su condición minoritaria en cuanto que son valorados por la fuerza física y, concretamente en la atención domiciliaria, por atender hombres en su domicilio. A pesar de que el trabajo les satisface a nivel personal, viven el cambio de sector con cierta incomodidad es por eso que usan distintas estrategias para dar valor a un trabajo devaluado y justificar su presencia en este sector, confiriendo rasgos de profesionalidad a un trabajo con connotaciones familiares y femeninas altamente devaluado. La situación de inestabilidad laboral generalizada y la falta de oportunidades debido a su avanzada edad les mantiene en este trabajo con cierta incertidumbre.

Constatamos pues que en los trabajos de cuidados se da una segregación horizontal, los hombres tienen menos posibilidades que las mujeres en trabajar en este sector, ya que se continua asociando a las mujeres a esta actividad, y el hecho de estar disponibles no les, a priori, garantiza trabajar como podría pasar con las mujeres cuidadoras. No se da en cambio una segregación vertical, pues los hombres están en las mismas condiciones laborales que sus compañeras y las posibilidades de ascenso en estos trabajos son muy pocas.

La presencia cada vez mayor, aunque claramente minoritaria, de hombres cuidadores capacitados profesionalmente y dispuestos a trabajar en los ámbitos dedicados al cuidado directo no parece ser, en el momento, un factor que altere o cuestione los requisitos de contratación de las empresas, por lo que se sigue considerando un trabajo femenino. La ausencia de políticas de captación por parte de las organizaciones y por parte de las políticas públicas, deja en manos de la disponibilidad hombres (y por lo tanto de su situación en el mercado laboral) la inserción en este ámbito. En este sentido, pensamos que tanto las políticas públicas como las organizaciones tienen un papel fundamental en fomentar la calidad del empleo y la igualdad de género en este trabajo.

7. Bibliografía

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2016) "XVI dictamen del observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en

situación de dependencia" disponible en http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XVIdictamen/XVI%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO.pdf

Bodoque, Y., Roca, M., y Comas d'Argemir, D. (2016) "Hombres en trabajos de cuidado: género, identidad profesional y cultura del trabajo". Revista Andaluza de Antropología, nº 11, pp. 67-91.

Bagilhole, B. y Cross, S. (2006) "'It Never Struck Me as a Female': Investigating Men's Entry into Female-dominated Occupations. Journal of Gender Studies, vol. 15, nº 1, pp. 35-48.

Baines, D., Charlesworth, S. y Cunningham, I. (2015) "Changing care? Men and managerialism in nonprofit sector" Journal of Social Work, vol. 15, nº 5, pp. 459-478.

Batthyány, K., Genta, N. y Perrotta, V. (2014) "Las representaciones sociales del cuidado infantil desde una perspectiva de género. Principales resultados de la encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado". Papers, vol. 99, nº 3, pp. 335-354.

Collinson, D. y Hearn, J. (2011) "Men and masculinities at the workplace. A critical Review", Study on the Role of Men in Gender Equality "How can Men do Gender Equal Work? Report to the European Commission.

Comas D'Argemir, D. (2015) "Los cuidados de larga duración y el cuarto pilar del sistema de bienestar". Revista Antropología Social, nº 24, pp. 375-404.

Comas D'Argemir, D. (2016) "Hombres cuidadores: barreras de género y modelos emergentes". Psicoperspectivas, vol. 15, nº 3, pp. 10-22.

CC.OO. (2016) "Prou desigualtats, bretxes i probresa" (Informe 8 de marzo). Barcelona: Comissions Obreres.

Connell, R. y Messerschmidt, J. (2005) "Hegemonic masculinity: rethinking the concept", Gender & Society, vol. 19, pp. 829-859.

Cottingham, M. D. (2014) "Recruiting men, constructing manhood: How health care organizations mobilize masculinities as nursing recruitment strategy". Gender & Society, vol. 28, pp, 133-156.

Dill, J., Price-Glynn, K. y Rakovski, C. (2016) "Does the 'Glass Escalator' Compensate for the Devaluation of Care Work occupations? The careers of Men in Low and Middle Health Care Jobs". Gender & Society, vol. 30, nº 2, pp. 334-360.

Esquivel, V. (2011) La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. PNUD.

Evans, J. (1997) "Men in nursing: issues of gender segregation and hidden advantage". Journal of Advanced Nursing, vol. 26, nº 2, pp. 226-231.

Fantova, F. (2013), "Políticas públicas y profesionalización de cuidados", Jornada sobre "Los servicios de cuidados de larga duración: retos de futuro ante el bienestar cotidiano", Universitat Autònoma de Barcelona.

Fraser, N. J. (2011), "Feminism, Capitalism and the Cunning of History", New Left Review, vol. 56, pp. 97-117.

Gärtner, M., Hearn, J. y Hrzenjak, M. (2011) "How Can Men Do Gender Equal Work". Discussion paper. Report to the European Commission.

Hussein, S. (2011) "Men in the English care sector", Social Care Workforce Periodical Research Unit. Issue, 14.

Hussein, S., Manthorpe, J. y Ismail, M. (2014) "Male workers in female-dominated long-term care sector: evidence from England", Journal of Gender Studies, vol. 25, nº 1. En línea: http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09589236.2014.887001

Asociación Catalana de Recursos Asistenciales (2014) "Informe econòmic i social ACRA del sector d'atenció a les persones amb dependència a Catalunya. Serveis residencials i d'atenció diürna" disponible en https://www.inforesidencias.com/resources/public/biblioteca/documentos/sociosanitario/201306-informe-acra-esade.pdf

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (2016) "Información estadística del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia" disponible en http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/inf_gp/2016/index.htm

Lethbridge, J. (2013) "Care home versus home care? Which direction for care services in Europe? Eligibility for European Works Councils". Project Report. European Federation of Public Services Unions (EPSU), Brussels, Belgium.

Lupton, B. (2006) "Maintaining masculinity, men who do 'women's work'", British Journal of Management, nº 11, special issue: S33-S34.

Mandell, B. R. (Ed.) (2010) The crisis of caregiving. Social welfare policy in the United States. New York: Palgrave Macmillan.

Marbán, V. (2011) "Los actores sociales en el sistema de dependencia español". Cuaderno de Relaciones Laborales, vol. 29, nº 1, pp. 69-91.

Martín-Serrano, E. (2014) ¿Es todavía posible un sistema de dependencia como motor económico y de empleo? Actas de la Dependencia, nº 11, pp. 1-29.

Martínez-Buján, R. (2010) *Bienestar y cuidados: el oficio del cariño. Mujeres inmigrantes y mayores nativos*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004) "Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España" disponible en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf

Montserrat, J. (2015) "Impactos de las medidas de estabilidad presupuestaria en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia: retos del futuro". Zerbitzuan, nº 60, pp. 9-28

Parella, S. (2003) Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación. Barcelona, Anthropos.

Pérez, A. (2006) "Amenaza tormenta: La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico". Revista de Economía Crítica, nº 5, pp.7-37.

Peterson, E. (2015) "Framing caregiving work for older people in Spanish public policy: gender, power and social justice". Revista Española de Ciencia Política, nº 39, pp. 221-237.

Pickard, L. (2012) "Substitution between formal and informal care: a natural experiment in social policy in Britain between 1985 and 2000". Ageing and Society, nº 32, pp. 1147-1175.

Razavi, S. y Staab, S. (2010) "Mucho trabajo y poco salario. Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado", Revista Internacional del Trabajo, vol. 129, nº 4, pp. 449-467.

Recio, C. (2010) "Familismo, asistencialismo y precariedad. La configuración del empleo en el sector de atención a las personas en España". Alternativas, nº 17, pp. 19-44.

Rodríguez Cabrero, G. (2011) "Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea". Cuaderno de Relaciones Laborales, vol. 29, nº 1, pp. 13-42.

Rogero-García, J. y Ahmed-Mohamed, K. (2014) "What is the best care for community-dwelling dependent adults? Sources of care and perception of unmet needs in Spain". Revista Internacional de Sociología, vol. 72, nº 2, pp. 403-4

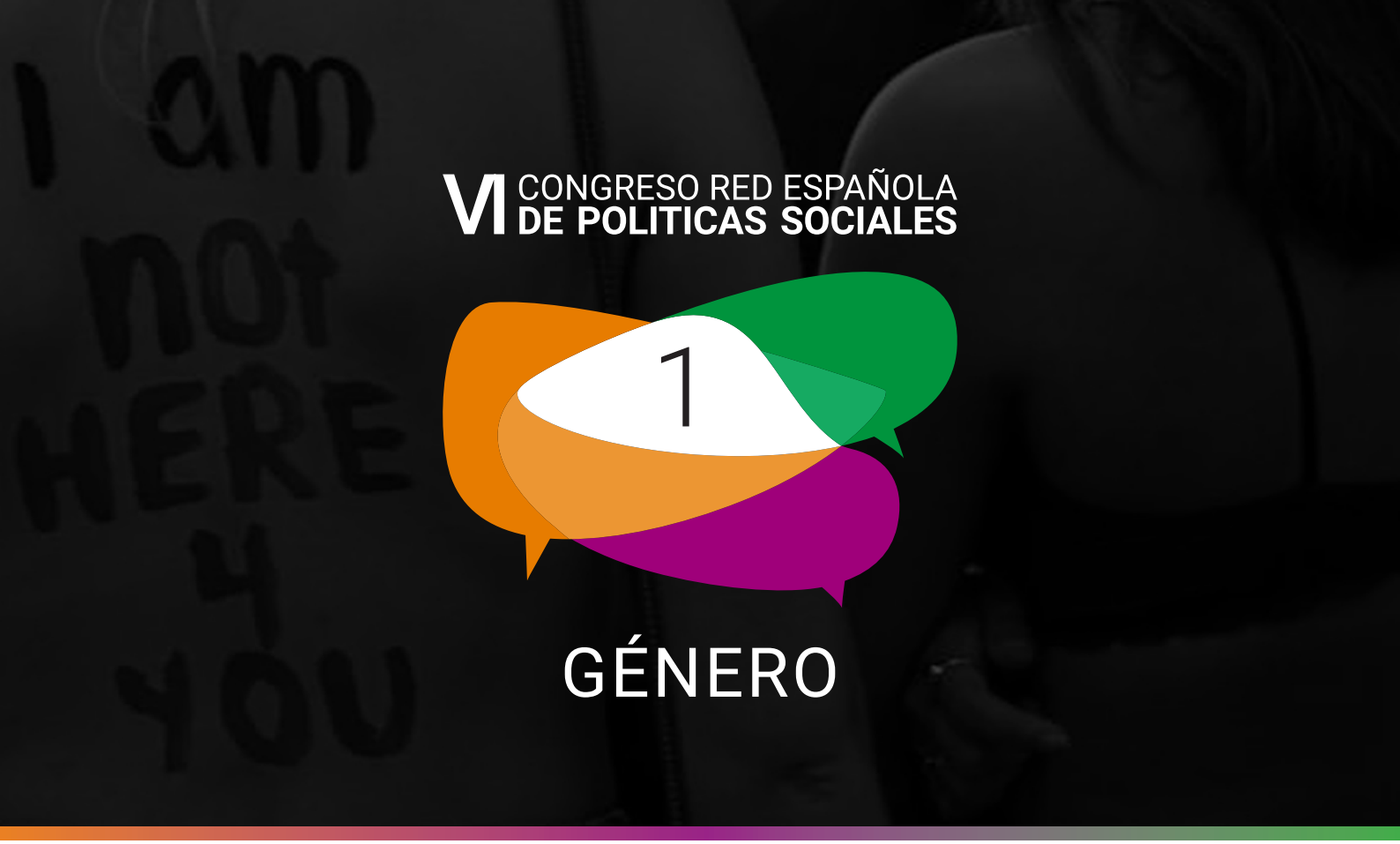
Simpson, R. (2004) "Masculinity at Work: the Experiences of Men in Female Dominated Occupations", Employment and Society, vol. 18, nº 2, pp. 349-368.

Torns, T., Borrás, V., Moreno, S. y Recio, C. (2014) Nuevas profesiones para la organización social del cuidado cotidiano. Memoria final de investigación para la Ministerio de Economía y competitividad.

Williams, C. (1992) "The Glass Escalator: Hidden Advantages for Men in the "Female" Professions", Social Problems, vol. 39, nº 3, pp. 253-267.

Williams, C. (2013) "The Glass Escalator Revisited: Gender Inequality in Neoliberal Times, SWS Feminist Lecturer", Gender & Society, vol. 27, nº 5, pp. 609-629.

Williams, C. (2015) "Crossing Over: Interdisciplinary Research on 'Men who do Women's Work'", Sex Roles, nº 72, pp. 390-395.



VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

Grupo 1.2

Políticas públicas y empresariales para una conciliación corresponsable

Coordinación:

Carmen Botía Morillas (UPO)
Teresa Jurado Guerrero (UNED

espanet SPAIN

Uno de los pilares de la igualdad social, es el equilibrio entre géneros en los distintos ámbitos necesarios para el desarrollo de la vida. Para las mujeres actualmente el desempeño de un empleo remunerado forma parte ya de su identidad, junto con el ejercicio de su maternidad, o la disponibilidad de tiempo personal. Para la mayoría de varones, sin embargo, el ámbito de los cuidados y del hogar aún no forma parte de su identidad, salvo en un porcentaje residual de hombres corresponsables. Debido a este desequilibrio social, se hace imprescindible la promoción de espacios y tiempos familiares, laborales y personales corresponsables. Solo así, las oportunidades vitales de mujeres y varones lograrán ser justas, porque implicarán que las mujeres no donen su tiempo más allá de lo que les correspondería y que los varones no deleguen lo que debería ser una responsabilidad propia.

La corresponsabilidad en los cuidados supone un importante reto en una sociedad con tasas de fecundidad muy bajas y tasas de parejas de dos ingresos altas. Las políticas públicas y empresariales son necesarias para afrontar este reto de la corresponsabilidad en los cuidados. El déficit público, la precarización laboral y las altas cifras de desempleo no pueden servir de excusa para posponer la corresponsabilidad, que es de justicia social y una creciente demanda de mujeres y hombres.

En este grupo de trabajo se trata de identificar, visibilizar y poner en común políticas, programas, iniciativas de fomento de la corresponsabilidad que se estén llevando a cabo desde el ámbito público, tanto estatal, como autonómico o local-, y especialmente desde el ámbito privado, -empresas, centros de trabajo-. Asimismo existe interés por conocer el seguimiento y evaluación de iniciativas, públicas y privadas que se hayan llevado a cabo en el pasado; ya que la igualdad de oportunidades y la igualdad de género son rentables social y económicamente, además de ser de justicia social.

Objetivos específicos que persigue este grupo de trabajo dentro del panel de género:

a) Identificar y visibilizar las políticas, planes, programas, e iniciativas, públicas y privadas, de fomento de la corresponsabilidad en el trabajo no remunerado, que hayan estado vigentes en el pasado, que continúen en el presente o que se estén llevando a cabo en la actualidad.
b) Conocer los procesos de puesta en marcha de iniciativas de corresponsabilidad -identificación de la necesidad de implementarlas, agentes impulsores, forma cómo se implica a los diferentes actores, acogimiento por parte de los compañeros de trabajo, especialmente de los trabajadores masculinos, seguimiento y evaluación-.
c) Identificar y poner en común experiencias y prácticas de conciliación corresponsable en distintos sectores y ámbitos de actividad.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Sarai Rodríguez González: Nuevas estrategias para viejos desafíos de la conciliación: garantizando el derecho a la presencia de las personas con responsabilidades familiares en el mercado de trabajo

- Raquel Royo, María Silvestre, Iratxe Aristegui, Usue Beloqui, Ainhoa Díez: Políticas de conciliación corresponsables en las empresas vizcaínas. Diagnóstico de situación y buenas prácticas
- Bakea Alonso Fernández de Avilés, Ana Fernández Salguero, Ritxar Bacete: Los hombres en los Planes de Igualdad de las Empresas

Comunicaciones:

- Magdalena Díaz Gorfinkiel, Begoña Elizalde San Miguel, Vicente Diaz Gandasegui: Las respuestas de las organizaciones empresariales ante los nuevos modelos de trabajador: en busca de una conciliación corresponsable
- Juan López Morales, Lorena Valenzuela Vela: La conciliación, ¿un asunto de mujeres? El género en la universidad y la universidad ante el género

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

La conciliación, ¿un asunto de mujeres? El género en la universidad y la universidad ante el género.

López Morales, Juan
jlopezmorales@ugr.es
Valenzuela Vela, Lorena
lorenavalenzuelavela@hotmail.com

Grupo 1.2

Políticas públicas y empresariales para una conciliación corresponsable

espanet SPAIN

ABSTRAC

Con esta comunicación queremos compartir nuestras reflexiones sobre los interrogantes surgidos tanto en nuestro proceso de formación como trabajador y trabajadora social así como estudiantes de doctorado comprometidos con la Igualdad (en general) y la Igualdad de Género (en particular), dado que es uno de los principios básicos del Trabajo Social. Presentamos los resultados de nuestras líneas de investigación que confluyen y se complementan tanto en sus objetivos como en las metodologías etnográficas en que se fundamentan. Partimos de los siguientes interrogantes, que a su vez definen los objetivos centrales de esta contribución los cuales analizan en qué medida, cómo y quiénes implementan las políticas de género en las universidades: ¿Cómo afectan los cuidados familiares en la carrera académica del PDI y sus diferencias de género? ¿Qué impacto tiene para las mujeres y para el conjunto de la sociedad las políticas de igualdad? ¿Están permitiendo alcanzar una igualdad real y efectiva en la universidad? ¿Están repercutiendo en la promoción profesional de las profesoras universitarias de áreas de conocimiento feminizadas? ¿Qué implicaciones tiene la expresión "políticas de conciliación *para* las mujeres"?

Palabras clave: Políticas de Género, conciliación, universidad, Trabajo Social.

1. Introducción.

El objetivo de partida de esta investigación fue conocer de primera mano las necesidades en materia de conciliación de los miembros del personal docente investigador (en adelante PDI) de la Universidad de Granada. Hemos centrado nuestra investigación en la Facultad de Trabajo Social realizando un estudio de casos de tipo exploratorio que nos ha permitido realizar una primera aproximación al objeto de estudio.

Cuadro 1: ***PDI por sexo y pertenencia. 2008***

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Catedráticos/as Universidad	337 (86%)	52 (14%)	389
Catedráticos/as Escuela Univ.	48 (70%)	19 (30%)	67
Titulares Universidad	945 (63%)	546 (37%)	1491
Titulares Escuela Universitaria	118 (57%)	86 (43%)	204
TOTAL	**1448 (67%)**	**703 (33%)**	**2151**

Fuente: elaboración propia a partir de Estudio Estadístico de la situación de género en la UGR, 2010

Cabe destacar que, según este estudio, el 34,6% del PDI ha renunciado a la promoción profesional por motivos familiares relacionados con problemas de conciliación, siendo las mujeres las que más problemas tienen y las que más se han visto afectadas en su promoción. De hecho el 44,4% de las mujeres del PDI manifiestan no haber visto cumplidas sus expectativas profesionales. Asimismo, un 29,3% del estudiantado dice haber renunciado a expectativas académicas por motivos familiares debido a problemas de conciliación. Aunque en principio son los jóvenes estudiantes los que más problemas de conciliación presentan, de nuevo son las mujeres las que han tenido que desechar estos planes académicos, concretamente el 32,4% de ellas frente al 25,4% de ellos. El siguiente cuadro aporta datos sobre la pertenencia a grupos y proyectos y ofrecen datos coincidentes con lo que venimos observando.

Cuadro 2: ***Responsabilidad y sexenios año 2007 por sexo***

UGR: 2007	HOMBRES	MUJERES
Responsable de Grupos de Investigación	81%	19%
Responsable principal Proyectos Investigación (IP)	75%	25%
Sexenios investigación	72%	28%

Fuente: elaboración propia a partir de Estudio Estadístico de la situación de género en la UGR. 2010

Como se puede observar la igualdad en la Universidad de Granada está lejos de ser una realidad, por ello hay que incidir sobre los factores generadores, reproductores y mantenedores de esa desventaja de género.

2. El valor social de los cuidados. Una reivindicación feminista.

Creemos oportuno comenzar este apartado sobre los cuidados con la idea expresada por la profesora Rosa Cobo Bedía en la que señala dos cuestiones que abordaremos en este punto, a saber, la jerarquización de género y el desigual valor social que se otorga a las actividades realizadas por hombres y por mujeres.

> Las valoraciones sociales están jerarquizadas porque están jerarquizados los géneros. Si el trabajo de las mujeres no es considerado socialmente relevante es porque las mujeres no constituyen un colectivo valorado por la sociedad. (Cobo, 1995: 65)

El cuidado es una actividad social que permite la reproducción en todas las sociedades y culturas del mundo. Escribir sobre los cuidados nos ha permitido descubrir una gran producción de artículos,

investigaciones y trabajos -en su mayoría realizados por mujeres- que abordan esta temática con gran amplitud. En las últimas décadas, gracias al interés por conocer los efectos que el cuidado tiene sobre la vida de las personas, y en especial sobre quienes lo dan, ofrecen o realizan, está siendo muy estudiado si bien en nuestro país los primeros trabajos que integran la perspectiva de género fueron realizados por la catedrática de Sociología, Mª Ángeles Durán Heras, quién reivindicó el valor del cuidado ya desde la década de los ochenta. La aportación más importante de sus trabajos ha sido, a nuestro juicio, desvelar cómo la macroeconomía no ha integrado el valor económico del cuidado no remunerado en la Renta nacional, PIB u otros sistemas.

La inclusión del cuidado afectaría a todas las magnitudes agregadas (valor añadido bruto, renta mixta, puestos de trabajo, empleo equivalente, horas trabajadas, etc.), y añadiría luz a los procesos de formación de capital (por la reducción de costes y por la reducción de ingresos) y a las operaciones con el Resto del Mundo. (Durán, 2011: 25).

Por su lado, los estudios de las mujeres se han interesado igualmente en este tema con el fin de poner en valor una actividad vinculada casi en exclusividad con las mujeres, en todo tiempo y sociedad, por lo que se le ha otorgado escaso valor tanto por parte de las propias unidades familiares como por el Estado y sus instituciones. Para un estudio en profundidad destacamos, entre otros, los trabajos de Cristina Carrasco (2003), Constanza Tobío (2007), Mari Luz Esteban (2003) y Teresa del Valle (2005) a quienes hemos recurrido para esta contribución a fin de reflexionar sobre las diversas formas de entender el cuidado y cómo es definido y conceptualizado por nuestra sociedad.

Brevemente indicar que según las lenguas (o idiomas) a las que recurramos, el significado que se da a la palabra cuidado pone el énfasis en uno u otro aspecto dando como resultado significados diferentes. El concepto “Cuidado” (del lat. *cogitare*, pensar) es definido por el Diccionario de la Lengua Española” en primer lugar como “Poner diligencia, atención y solicitud en la ejecución de algo”; como “Asistir, guardar, conservar” y pone de ejemplos: Cuidar a un enfermo, la casa, la ropa; Cuidar de la hacienda, de los niños. En su cuarta acepción lo define como “Mirar por la propia salud, darse buena vida”.

Nos centramos en la primera y segunda acepción si bien el cuarto significado puede servir como reclamo o reivindicación de que el cuidado también es auto-cuidado. El uso del término *cuidado* debe ser tomado con cautela pues, como dicen García y Moyano (2011:47) “La realidad a la que hace referencia está constituida por dimensiones objetivas y subjetivas” y por ello, se podría emplear para conocer quién hace qué tareas y conocer el tiempo empleado en su ejecución. Además

se puede utilizar para conocer y comprender las consecuencias de esta actividad sobre el estado de salud física, psicológica y emocional de quienes realizan el cuidado lo que permite conocer sus condiciones de vida: sociales, económicas, laborales, etc.

Habitualmente, el cuidado se realiza con y por familiares que conviven en el mismo hogar, pero en ocasiones el cuidado se extiende a las redes familiares, amigos, vecinos o instituciones de apoyo. El uso y las formas de cuidado varían dependiendo de cómo se articulen estas redes. Así mismo, debemos considerar que la capacidad económica de quienes habitualmente son receptores del cuidado suele ser inversamente proporcional a la necesidad de recibirlo; este es el caso de los niños, personas con una diversidad funcional, mayores o enfermos. Según Mª Ángeles Durán "Un grupo importante que se beneficia de cuidados son las personas adultas que no necesariamente tienen que tener problemas de salud u otro tipo, sino que podrían cuidarse por sí mismos pero por diversas razones no lo hacen" (2010: 4).

La demanda de cuidado de los niños es intensa, y en la mayor parte de los casos la reciben, se podría decir, en calidad de donación aunque la legislación establezca que tienen derecho a ella y sean sus padres u otros familiares los obligados a proporcionarla.

> El cuidado recibe escasas menciones en el Código Civil. Una excepción es el artículo 68, que regula las obligaciones entre cónyuges: "Los cónyuges están obligados a vivir juntos, guardarse fidelidad y socorrerse mutuamente. Deberán, además, compartir las responsabilidades domésticas y el cuidado y atención de ascendientes y descendientes y otras personas dependientes a su cargo. (Durán 2011: 27)

Se trata pues de un contrato social intergeneracional implícito, un intercambio en el que los servicios recibidos serán devueltos a medio y largo plazo por quien los ha recibido o se trasladan a la generación siguiente (de abuelos a nietos, por ejemplo). Este sistema de compensación intergeneracional fue vivido y entendido casi como una filosofía de vida por las generaciones pasadas, (y así es entendida por muchas culturas del mundo) pero este planteamiento ha ido cambiando en las últimas décadas debido a las transformaciones en la configuración de las propias familias y en la forma de entender el cuidado. Se sigue cuidando pero con planteamientos y actitudes diferentes.

Para que se realice el cuidado adecuadamente se deben contar con unas condiciones favorables que no siempre se dan. Entre otros factores la necesidad de compatibilizar el empleo con el cuidado no siempre permite asumir todas las necesidades de los/las menores, las personas dependientes o

mayores, por eso la importancia de contar con apoyos y disponer de recursos económicos para atenderles. Así quienes tienen un patrimonio acumulado, rentas y distintos tipos de seguros, subvenciones o ayudas tienen más garantías y posibilidades de cuidar o ser cuidados adecuadamente, de repartir equitativamente la tarea y poder asumir empleo y cuidado; vida familiar, vida laboral y personal. Es más difícil cuando se carecen de los recursos necesarios y se requiere mucha atención.

La mayoría de los menores, enfermos y dependientes reciben el cuidado principalmente de sus familiares. En otras ocasiones cuentan con el apoyo de servicios de cuidado de terceras personas, en su mayoría mujeres (de nuevo mujeres) que cubren los servicios de empleada de hogar a tiempo parcial o interna, y también de otros servicios públicos y privados de apoyo a los cuidadores principales. Entre los adultos de edades intermedias, la forma más común de recibir cuidados está regulada por las relaciones de pareja o en el contrato matrimonial (explícito e implícito) y en la división de papeles económicos entre cónyuges. En las sociedades modernas, este tipo de división del trabajo genera conflictos en las relaciones pues, normalmente el rol de proveedor lo desempeña el hombre y el de cuidadora la mujer. Como indicaba Rosa Cobo al inicio de este apartado el valor de las actividades que realizan las mujeres es considerado inferior y es percibido de forma desigual a las realizadas por los hombres lo que genera cierta conflictividad sobre todo si ambos cónyuges asumen simultáneamente obligaciones laborales y familiares, aunque en mayor medida éstas últimas obligaciones lo sean especialmente de las mujeres.

Las diferencias culturales en la forma de cuidar y ser cuidado son enormes; varían según países y latitudes, sociedades y culturas (sobre todo). Un tema muy interesante que se ha estudiado desde la Antropología, Sociología, el Derecho y el Trabajo Social. A diferencia de esa pluralidad, lo que está ocurriendo es una homogeneización en las formas de entender el cuidado a medida que la globalización avanza; así los sistemas que prestan cuidados se hacen más parecidos, se homogenizan en el norte-sur, este-oeste. Algo a lo que ha contribuido la reducción global de la natalidad (y con ello el porcentaje de demandantes de cuidados de corta edad) y el aumento global de la esperanza de vida (que como consecuencia deriva en un aumento de la proporción de demandantes de cuidado de edad avanzada).

Los cambios o transformaciones en el modelo tradicional de familia han originado la aparición de nuevas formas de convivencia. Se ha producido un incremento del número de hogares monoparentales o reconstituidos y han aumentado los hogares con una sola persona; en general se ha reducido el tamaño de los hogares. Linda Stone habla de profundos cambios que tienen lugar en

la Unión Europea y Estados Unidos durante los años noventa "debido al aumento del número de divorcios, la extensión de las familias monoparentales, el surgimiento de movimientos de gays y lesbianas y los adelantos en las nuevas tecnologías reproductivas" (Stone, 2007: 407). Todas estas circunstancias generarán en el futuro nuevas necesidades de cuidados y atención debido a la ausencia de redes familiares y comunitarias. En el caso de que las familias no cuenten con redes de apoyo ni las instituciones púbicas ofrezcan un sistema alternativo, podrán surgir situaciones problemáticas que en algunos casos deriven en riesgo social. Es ahí donde el Trabajo Social puede ofrecer su experiencia en la detección, prevención y atención ofreciendo nuevas respuestas a nuevas necesidades de cuidado.

A pesar de esta tendencia general a la homogeneización de los cuidados, las diferencias internacionales siguen siendo enormes tanto en lo que se refiere a la demanda de cuidados (cantidad, distribución por edades, zonas geográficas, sexo, área rural y urbana, clases sociales, etc.) como a los sistemas previstos para atenderlas. Aunque predomina la demanda de cuidados para la población infantil, el rápido envejecimiento de la población en muchos países occidentales pone de relieve la necesidad de anticiparse a las demandas sociales y proveer de los medios que serán necesarios en el futuro. Este tema ha sido objeto de estudio en la investigación realizada por el equipo coordinado por la profesora Mª Ángeles Durán titulado *El trabajo no remunerado en la economía global,* publicado en el año 2011. En ese estudio se señala que la prestación de cuidados es la cara complementaria de su demanda, que no siempre se atienden adecuadamente pues existen demandas no satisfechas (incluso, algunas no son ni tan siquiera expresadas). Se da también la circunstancia excepcional de que en determinados casos las personas rechazan la oferta de prestaciones que a ellas están dirigidas "especialmente cuando esas prestaciones conllevan internamiento (residencias….) o distintos grados de pérdida de libertad" (Durán, 2011: 11).

La articulación entre los proyectos laborales de hombres y mujeres con las tareas de cuidado no se ha planteado como una meta necesaria y posible en el corto o medio plazo. Las actuaciones y los recursos que facilitan en alguna medida esta situación están fragmentadas y carecen de suficiente apoyo público y financiero, por tanto su intensidad protectora y cobertura son débiles, de modo que se produce un retorno al apoyo informal (García y Moyano, 2011:49).

Es importante tener en cuenta quiénes son los principales prestadores de cuidados, pues en primera instancia, son los ciudadanos no especialistas en su múltiple condición de familiares, amigos o vecinos quienes se encargan de prestar los cuidados dentro de los hogares. En segundo lugar, otro gran prestador de cuidados es la Administración Pública, aunque no tanto por la prestación directa

de los servicios como por la financiación de los mismos o las facilidades otorgadas a los familiares para que los realicen. Las administraciones públicas prestan cuidados directamente a través de sus servicios públicos, pero contribuyen a garantizar el cuidado mediante los sistemas de pensiones de jubilación, orfandad, enfermedad, desempleo, permisos de maternidad/paternidad y atención a familiares dependientes, etc. También ejecutan políticas públicas de ayudas, subsidios y transferencias directas en diversas circunstancias. En cuanto al mercado de servicios del denominado tercer sector, es un mercado de creciente importancia, cada vez más internacionalizado. Estos cambios exigen trabajos de investigación que muestren el autentico "estado de la cuestión" y avancen propuestas sostenibles y equitativas.

3. El debate en torno al género y los cuidados

Aun hoy en día es habitual escuchar que las mujeres tienen una capacidad mayor para las tareas de cuidado y que esa capacidad les viene dada genéticamente, circunstancia que las hace mejores para estas tareas. Desde los feminismos se ha venido teorizando sobre este asunto constituyendo uno de los ejes centrales de la teoría feminista en la deconstrucción de la identidad de género. Esta cuestión fue ya descrita por Sherry Ortner en su trabajo de 1972 al establecer la dicotomía entre cultura-naturaleza, público-privado, productivo-reproductivo- Señalaba cómo todo lo socialmente valorado estaba relacionado con lo masculino (cultura, público y productivo, entre otros) y menos los que se relacionan con las mujeres (naturaleza, privado y reproductivo). Todos estos planteamientos se han puesto en cuestión a medida que las mujeres han salido al espacio público y han dejado que otros asuman parte de la tarea poniendo en evidencia la capacidad de padres y madres, hijos e hijas para cuidar de menores, mayores o dependientes. Así, las condiciones de inserción de las mujeres en el trabajo y en la vida social han favorecido el aumento de su nivel de autonomía y de protección ante los riesgos vitales y ante su futuro. Este aspecto, a menudo es ignorado por las políticas públicas, se refiere al trabajo necesario para la reproducción del bienestar cotidiano y al cuidado de los dependientes y de los propios trabajadores.

> La mayor incorporación de las mujeres a la actividad económica ha supuesto la extensión de la "doble jornada" para las trabajadoras. Las mujeres han seguido siendo las principales responsables del trabajo de los cuidados y únicamente cuando sus ingresos lo han permitido, éste se ha externalizado en el mercado de provisión de servicios de cuidados, ampliamente feminizado, reduciendo así su carga total de trabajo. (Durán, 2011: 7)

Es evidente que la participación de las mujeres en el empleo no es una situación coyuntural, sino más frecuente, y esto supone que la organización de la vida cotidiana se vuelva mucho más complicada, tanto, que la organización de las tareas y cuidados se ha transformado en una tarea en sí misma. Las mujeres destinan un tiempo medio menor al trabajo remunerado y a actividades relacionadas con el ocio y los intereses personales, por tanto, su dedicación al cuidado familiar sigue teniendo un peso importante en sus vidas, lo cual repercute directamente sobre la organización y funcionamiento del sistema formal de cuidado. De hecho y no por casualidad "la proporción de mujeres que ocupan trabajos a tiempo parcial para poder ocuparse también de cuidar a los/as niños/as y personas enfermas o dependientes es muy superior a la proporción de hombres en las mismas circunstancias". (García y Moyano, 2011:55).

Los efectos de estas circunstancias sobre las condiciones sociales de las mujeres son clave ya que se produce una reducción en el volumen de los ingresos; trabajan más y cobran menos, ya que la doble jornada se realiza gratuitamente y pierden derechos sociales presentes y futuros, (como el hecho de ser en mayor medida beneficiarias que sujeto de derechos) debido a su integración parcial en el mercado de trabajo. Esta situación está reforzada por modelos culturales aun vigentes, legislaciones obsoletas de modo que se van produciendo avances pero también retrocesos dado que el Estado ha tenido escasa participación real en la provisión de servicios de cuidados. Por lo tanto, hoy en día, ofrecer condiciones apropiadas para la conciliación, la corresponsabilidad y el acceso a servicios de cuidados al conjunto de la población es esencial para seguir avanzando en ámbitos estratégicos del empoderamiento de las mujeres. Si se abordan estos tres retos de manera adecuada, la igualdad de género se puede convertir en un negocio social y económicamente, sumamente rentable.

4. Marco Normativo.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en textos internacionales sobre derechos humanos, siendo el principal de ellos la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979. Por otro lado, en las Conferencias Mundiales de la Mujer (México 1975, Copenhague 1980, Nairobi de 1985 y Beijing de 1995) se han analizado y presentado propuestas para el avance de las mujeres a nivel mundial.

La igualdad es asimismo un principio fundamental en la Unión Europea pues con la entrada en vigor del *Tratado de Ámsterdam*, el 1 de mayo de 1999, la igualdad entre mujeres y hombres y la

eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros.

La Ley de Igualdad española, que se verá más adelante, cumple con dos directivas europeas en materia de igualdad, la *Directiva 2002/73/CE* (que reforma la *Directiva 76/207/CEE*) relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la *Directiva 2004/113/CE*, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Estas leyes y directivas son muy importantes de cara a eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres. Por eso en este apartado se analiza la legislación más destacada a nivel internacional, nacional, autonómico y local.

Normativa internacional

Como hemos señalado, la igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (CEDAW, conocida como la Carta de los derechos humanos de las mujeres) fue el primer texto internacional de importancia en materia de igualdad; texto que debía ser ratificado por los Estados miembros de Naciones Unidas. Nuestro país ratificó la CEDAW en el año 1983 emprendiendo medidas para hacerla real y efectiva, el inicio de un proceso hacia la igualdad que culminaría años más tarde con la aprobación de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*.

En el año 1995 los 189 Estados asistentes a la IV Conferencia de Pekín, se comprometieron a trabajar por alcanzar el objetivo estratégico de fomentar una armonización de responsabilidades laborales y familiares entre hombres y mujeres pues se observó que, aunque se constataban avances legislativos en muchos países, éstos no se correspondían con las condiciones reales de vida de las mujeres.

A nivel de la Comunidad Europea señalar las Directivas del Consejo *92/85/CEE*, de 19 de octubre, y *96/34/CE* de 3 de junio. La primera contempla la maternidad desde el punto de vista de la salud y seguridad en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. La segunda, relativa al acuerdo marco sobre el permiso parental, celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, prevé el permiso parental y la ausencia del trabajo por motivos de fuerza mayor como medio importante para conciliar la vida profesional y familiar y promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. La Directiva *96/34/CE* flexibiliza el derecho al

permiso de lactancia como permisos o ausencias retribuidas y atendiendo a los cambios demográficos y el envejecimiento de la población amplía el derecho a la reducción de jornada y excedencia a los trabajadores por cuidado de personas mayores y enfermas.

Normativa estatal

El primer texto por su importancia es la *Constitución Española de 1978* que, a pesar de su rango, hace mención expresa a la igualdad real y efectiva y ante la ley solamente en sus artículos 14 y 9.2. El artículo 14 habla concretamente del "derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión o cualquier otra condición". El artículo 9.2, atribuye a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Por otro lado, el artículo 39.1, establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

En segundo lugar, *la ley 39/1999, de 5 de noviembre*, *para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras* plantea la necesidad de establecer determinados permisos para lograr la conciliación efectiva en estos ámbitos e implica en esta tarea a las universidades como administraciones públicas que son. La ley introduce cambios legislativos en el ámbito laboral para que los trabajadores puedan participar de la vida familiar y favorecer los permisos por maternidad y paternidad sin que afecte negativamente a las posibilidades de acceso al empleo, a las condiciones del trabajo o a puestos de especial responsabilidad de las mujeres, como sin embargo viene sucediendo. A la vez se facilita que los hombres puedan ser copartícipes del cuidado de sus hijos desde el momento del nacimiento o de su incorporación a la familia (en el caso de adopciones). Para hacer posibles estos cambios introduce modificaciones en el *Estatuto de los Trabajadores* (capítulo 1º) en lo relativo a permisos y excedencias relacionadas con la maternidad, paternidad y el cuidado de la familia cumpliendo así con la normativa comunitaria y respondiendo a las nuevas exigencias de la realidad social. La ley de Igualdad califica de novedad importante el hecho de "facilitar a los hombres el acceso al cuidado del hijo desde el momento de su nacimiento o de su incorporación a la familia" (Ley de Igualdad, 2007: 34).

El último artículo del capítulo I de la ley *39/1999* se prevé las modificaciones que han de realizarse en el *Estatuto de los Trabajadores* relativas a la extinción del contrato de trabajo. Para ello, se declara expresamente nula la decisión extintiva o el despido motivado, entre otros, por el embarazo,

la solicitud o disfrute de los permisos por maternidad, paternidad o cuidado de familiares o el despido de los trabajadores con contrato de trabajo suspendido, salvo que se demuestre su procedencia por causa ajena a la discriminación.

Montoya (2012) advierte sobre los efectos que las modificaciones de la Ley 3/2012, de 6 de julio (conocida como ley de reforma laboral) tendrían sobre la conciliación de la vida laboral y familiar debido a que muchos de los derechos garantizados en la ley de 1999 quedan a criterio de la negociación colectiva de empresa por lo que las cuestiones de conciliación pueden quedar en una posición subalterna.

Otra normativa destacada a nivel de Estado es el *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.* Este texto relativo a los Derechos laborales, Contratos formativos (Art. 4), periodo de prueba, descansos, causas y efectos de la suspensión del contrato regula también otros aspectos. Por su lado, la *Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género,* plantea la obligación de elaborar informes de impacto de género en toda la normativa estatal, incluida la universitaria.

La *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género* hace mención expresa a que "Las Universidades incluirán y fomentarán en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal" (Art. 4.7).

En la materia que nos ocupa, la de mayor trascendencia es la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* ya que legitima a las instituciones públicas con competencias en materia de mujeres y a las organizaciones en general para la defensa de los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, para actuar en determinados procedimientos judiciales como los relacionados con violencia de género o el acoso laboral por razón de sexo. Además establece un marco general para la adopción de las llamadas acciones positivas que permitan alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.

Lo más destacado de la ley es que incorpora un importante conjunto de medidas para eliminar y corregir las desigualdades en los distintos ámbitos y garantiza la representación equilibrada de ambos sexos en la composición de los órganos de gobierno, en los cargos de responsabilidad de todos los poderes públicos y en la normativa del régimen electoral.

> De la misma manera las empresas privadas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, medidas que deberán negociar, y en su caso acordar, con los representantes legales de los/as trabajadores/as en la forma que se determine en la legislación laboral." (LOIMH, artículo 45).

Normativa autonómica y local

El *Plan de Apoyo a la Familia Andaluza* (2002) recoge una serie de medidas dirigidas a facilitar la vida laboral, familiar y personal de todos los andaluces y andaluzas. Por su lado la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía,* proclama la igualdad de género como uno de los objetivos básicos y principio rector de la Comunidad Andaluza, estableciendo que las políticas de género deben centrarse, entre otras, en la presencia equilibrada, la equiparación laboral entre mujeres y hombres, incorporación de valores igualitarios en la educación, elaboración de informes de impacto de género, conciliación de la vida laboral, familiar y personal, etc.

La Ley 12/2007 de 26 de noviembre, para la promoción de la Igualdad de Género en Andalucía en su Título II, establece las medidas para promover la igualdad de género y dedica el capítulo III a la necesaria conciliación de la vida laboral, familiar y personal. "Las empresas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres". (Art. 23.6).

Para el ámbito universitario el artículo 20 establece que "el sistema universitario andaluz, en el ámbito de sus competencias, fomentará la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres con relación a la carrera profesional. Igualmente, desarrollará medidas de conciliación de la vida laboral y familiar para favorecer la promoción profesional y curricular de todo el personal docente y no docente". El mismo artículo indica un aspecto que nos parece importante como es la adopción de medidas necesarias para que se incluyan enseñanzas en materia de igualdad entre mujeres y hombres en los planes de estudios universitarios y que impulse "medidas para promover la representación equilibrada entre mujeres y hombres en la composición de los órganos colegiados de las Universidades y comisiones de selección y evaluación".

Las Universidades Públicas de Andalucía y las organizaciones sindicales de este ámbito (CCOO de Andalucía, FETE-UGT y CGT) llegaron en 2006 a un acuerdo sobre Medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral que se ha traducido en mejoras de las condiciones laborales a fin de que los y las trabajadoras puedan compaginar ambas responsabilidades.

El *I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía (2010-2013)* determina las siguientes líneas de actuación en materia educativa:

- Objetivo 1: Fomentar una mayor sensibilización sobre el significado de la igualdad en el contexto educativo y los valores que permitan un reparto de tareas y cuidados más igualitarios.

- Objetivo 2: Promover las Competencias necesarias para incorporar la Igualdad de Género en el profesorado y las personas que trabajan en el ámbito educativo.

- Objetivo 3: Facilitar instrumentos y recursos de apoyo a las familias que garanticen condiciones de igualdad en la participación en el ámbito educativo.

- Objetivo 4: Eliminar los prejuicios culturales y los estereotipos sexistas o discriminatorios en los libros de texto y demás materiales curriculares.

- Objetivo 5: Favorecer la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos estudios y profesiones.

Otra normativa destacable relativa al ámbito universitario es la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* y la *Ley Orgánica 4/2007, de 12 de Abril*, por la que se modifica la *Ley Orgánica 6 /2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU*).

Para finalizar este apartado comentar que, a pesar de la amplitud del marco legislativo, los avances en igualdad siguen siendo lentos e insuficientes.

Cuadro 3: ***Resumen del marco normativo más relevante***

MARCO NORMATIVO		
INTERNACIONAL	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW (Naciones Unidas)	1979
	Conferencias mundiales de la mujer; (México 1975, Copenhague 1980, Nairobi de 1985 y Beijing de 1995)	1975, 1980, 1985 y 1995
	Tratado de Ámsterdam.	1999
NACIONAL	Constitución Española de 1978. (Art. 14)	1978
	Ley de 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.	1999
	La Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género.	2003
	Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género.	2004
	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.	2007
AUTONÓMICO Y LOCAL	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.	2007
	La Ley 12/2007 de 26 de noviembre, para la promoción de la Igualdad de Género en Andalucía	2007
	Ley Orgánica 6 /2001, de 21 de diciembre (LOU) modificada con la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de Abril (LOMLU).	2001 - 2007

Fuente: elaboración propia

5. Metodología

Esta comunicación es resultado de la investigación realizada en la universidad de Granada sobre conciliación familiar, personal y laboral, del Personal Docente Investigador con docencia en la Facultad de Trabajo Social y en áreas de conocimiento históricamente feminizadas como el Trabajo Social contrastada con otros trabajos de investigación y publicaciones. Destinada a conocer cómo afectan los cuidados familiares en sus carreras académicas y las estrategias personales y de organización utilizadas para hacer posible la conciliación. Del mismo modo pretendía conocer el grado de conocimiento y uso de las medidas legales, programas y servicios para la conciliación existentes en la Universidad de Granada y proponer una serie de alternativas y nuevo servicios para el personal de la UGR que amplíen la carta actual y den respuesta a sus necesidades.

A nivel metodológico esta investigación se ha servido del estudio de fuentes primarias y secundarias (leyes, planes de igualdad de universidades, webs…) con el objetivo de conocer los distintos servicios, programas y medidas que se están implementando en las universidades para promover la conciliación de la vida familiar, personal y profesional de sus miembros, con especial atención al PDI. Se ha complementado con otras técnicas de investigación de recogida de información tales como entrevistas en profundidad, observación y cuestionarios que se pasaron al colectivo implicado en la investigación. Buscamos, seleccionamos y reseñamos los artículos y textos científicos que abordaban la temática los cuales clasificamos para una posterior lectura en profundidad. Los distintos documentos y textos han sido incluidos en el apartado bibliográfico.

Tras esta revisión general nos centramos de forma pormenorizada en las universidades andaluzas identificando aquellas que cuentan con planes de igualdad así como su carta de servicios destinados a la conciliación. Encontramos que, si bien la mayoría de las universidades del país han aprobado Planes de Igualdad que contemplan dar respuesta a estas necesidades, su desarrollo apenas comienza a articularse, más allá de los servicios de guardería o ludotecas de verano.

Para la obtención de datos primarios diseñamos un cuestionario que pasamos al profesorado con hijos/as de dicha Facultad; primero a los que conocíamos y sabíamos de sus problemas de conciliación y después recurriendo a la relación de todo el profesorado con docencia en esta Facultad, a los que seleccionamos con la información facilitada y la ayuda de algunos miembros del PDI y seleccionamos quien tenía y quien no hijos/as y conocían la situación del profesorado.

6. Conclusiones

Como principal conclusión de esta contribución destacamos la necesidad de atender las necesidades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar de quienes integran la comunidad universitaria, tanto del PDI (en el cual se centra este estudio de casos) como del PAS y alumnado. Encontramos que, si bien existe una amplia legislación que regula aspectos relativos a la igualdad en general y la conciliación en particular, y que la mayoría de las universidades del país han aprobado Planes de Igualdad que contemplan dar respuesta a estas necesidades, apenas se han desarrollado programas y servicios. Así pues se constata una diferencia entre lo planificado y la realidad que viven quienes forman parte de la universidad.

Durante la investigación hemos observado que existe un elevado número de personas que además de tener hijos/as tienen o han tenido personas dependientes a su cargo, lo que dificulta más si cabe

el poder conciliar familiar y laboralmente. Tal y como indicaban los sujetos que han formado parte de nuestro estudio de casos, la sobrecarga de trabajo, los horarios de clases y reuniones por las tardes principalmente, la dificultad para poder realizar las tareas domésticas y un largo etcétera, hacen que sea más difícil si cabe la conciliación familiar, laboral y personal.

Detallamos las siguientes reflexiones-conclusiones:

- Existe en nuestra sociedad en general y en la Universidad en particular, una falta de visibilidad y valoración del trabajo no remunerado de cuidado realizado por las familias en los hogares.
- Las familias asumen el cuidado social sin la participación y corresponsabilidad de otros agentes del agregado de bienestar como el Estado y el Mercado quienes también tiene responsabilidades y por lo tanto deben participar ya que, de no hacerlo, se estarían perpetuando las desigualdades de género.
- La demanda de cuidado exige nuevas soluciones que pasan por repartir las responsabilidades entre todos los sectores sociales, dentro y fuera de los hogares.
- A través de nuestro estudio de casos hemos detectado que se sienten solos o solas ante la tarea de cuidado, en especial si carecen de familiares y/o redes con los que compartirlos y que en el caso de que las instituciones púbicas no ofrezcan un sistema alternativo, podrán surgir situaciones problemáticas que en algunos casos deriven en riesgo social. Este hecho pone de manifiesto la importancia de seguir investigando sobre estas necesidades que quedan ocultas y es ahí donde el Trabajo Social puede ofrecer su experiencia en la detección, prevención y atención ofreciendo nuevas respuestas a nuevas necesidades de cuidado.
- Se percibe de forma diferenciada según género el concepto de tiempo y de reparto de responsabilidades, indicando por amplia mayoría que “no reparten de forma equilibrada el tiempo que dedican a sus necesidades personales, familiares y laborales” así como las posibles alternativas.
- La variable hijos evidencia el hecho de que sigan siendo las mujeres las que realizan en mayor medida las tareas del hogar. Tener hijos afecta las tasas de empleo de las mujeres y los hombres de manera diferente así, para los hombres, la familia se convierte en un factor positivo para acceder al empleo, al contrario que les ocurre a las mujeres.
- La variable hijos y cuidado se relaciona con la carrera académica, suponiendo un lastre para las profesoras e investigadoras que ven frenada su carrera académica al coincidir con la etapa de procreación y cuidados derivados.

Para finalizar consideramos que la igualdad entre mujeres y hombres requiere que unas y otros tengan las mismas oportunidades para una vida completa, pudiendo desarrollar sus capacidades tanto en el espacio público (laboral, social, cultural y político) como en el doméstico (tareas del hogar, efectos y cuidados de otras personas) y en el privado (ocio, formación). Pensamos que la lucha por conseguir la igualdad de hombres y mujeres en la sociedad del siglo XXI es un reto que afecta y debe comprometer a toda la sociedad; tanto mujeres como a hombres para lograr que la igualdad sea real y efectiva. Como señalaba MacInnes (2005: 42) "conciliar vida personal, familiar y laboral supera el plano de lo privado para convertirse en un problema social, merecedor de atención legislativa y actuaciones por parte de los poderes públicos y privados".

Bibliografía

- ARGÜELLES BLACO, Ana Rosa, MARTÍNEZ MORENO, Carolina **y** MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Paz (2004). *Igualdad de oportunidades y responsabilidades familiares: Estudio de los derechos y medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar en la negociación colectiva (2001-2002)*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- BALDASSARRI, Sandra; Pilar Molina; Eva Cerezo; Eugenia Martínez. (2006) Estudio "Conciliación laboral y Familiar: encuesta a las profesoras de las áreas científico-técnicas de la Universidad de Zaragoza".
  En: http://www.unizar.es/mutem/pdfs/MEI2.PDF
- CARRASCO, Cristina (2003): "¿Conciliación? No, gracias. Hacia una nueva organización social", en AMOROSO, M. I. *et al., Malabaristas de la vida. Mujeres, tiempos y trabajos,* Barcelona, Icaria, págs. 27-51.
- CARRASQUER, P. (2006): "En torno a la conciliación entre la vida laboral y familiar. Una aproximación desde la perspectiva de la doble presencia", *Redsi*, nº 6 [<http://redsirevista.cebs-es.org/documentos/16/93/174.pdf>].
- COBO BEDIA, Rosa (1995) "Género", en Amorós, Celia (coord.) *10 Palabras claves sobre mujer*. Estella, Navarra: Editorial Verbo Divino, pp. 55-83
- DURÁN HERAS, María Ángeles (2010). *Tiempo de vida y tiempo de trabajo,* España. Fundación BBVA.
- DURÁN HERAS, María Ángeles (dir.), (2011). *El trabajo del cuidado en América Latina y España*. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI
- DURÁN HERAS, María Ángeles (2004) "La conciliación entre vida y empleo". *Cuadernos de Información económica*, nº 183, pp. 129-134

- DURÁN HERAS, María Ángeles (2000) "Concentración y reparto del trabajo no remunerado en los hogares. *Cuadernos de relaciones laborales*, nº 17,pp. 91-122
- ESTEBAN GALARZA, Mariluz (2003) "Cuidado y salud: costes en la salud de las mujeres y beneficios sociales. Género y Cuidados: algunas ideas para la visibilización, el reconocimiento y la redistribución". *Cuidar Cuesta: costes y beneficios del cuidado.* País Vasco: Emakunde, pp. 1-17
- FEDERICI, Silvia (2013) *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas.* Madrid*:* Traficantes de sueños
- GALÁN SÁNCHEZ, Rosa María y ALCOVER DE LA HERA, Carlos María (2009) "Conciliación de la vida académica, laboral y familiar" *XII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios*. Universidad de Zaragoza.
  En: http://www.cedu.es/xii_mesa01_conciliacion.html
- GARCÍA de LEÓN ÁLAVAREZ, María Antonia (2003) "Las investigadoras científicas: análisis sociológico del campo científico desde la perspectiva de género". *Revista complutense de educación*, ISSN 1130-2496, Vol. 14, Nº 2, 2003, págs. 337-360
- ------ (2004) "Elites discriminadas: (sobre la naturaleza del poder de las mujeres profesionales altamente cualificadas)" *Cuadernos de derecho judicial*, ISSN 1134-9670, Nº. 3, 2004 Angeles Vivas Larruy (dir.)), ISBN 84-96228-75-4, págs. 509-530
- ------ (2011). "Élites profesionales femeninas. Sobre su complejo éxito social". *Revista Anthropos: Huellas del conocimiento*, ISSN 1137-3636, Nº 233, págs. 195-204
- GARCÍA de LEÓN ÁLAVAREZ, María Antonia y GARCÍA DE CORTAZAR NEBREDA, María Luisa (1999) "Las profesoras de universidad: El reflejo de un poder androcéntrico". *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*, ISSN 1133-6706, Nº 14, 1999, págs. 67-84
- GARCÍA RODRIGUEZ, M. Isabel y MOYANO ESTRADA, Eduardo (2011) "Diferencias autonómicas en los sistemas de cuidado en España: el caso de Andalucía". En: Durán Heras, Mª Ángeles, *El trabajo del cuidado en América Latina y España*. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI
- INE (2011): *Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010. Resultados definitivos* Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
  En: http://www.ine.es/daco/daco42/empleo/dacoempleo.htm
- INE (2014) *Mujeres y hombres en España*. Madrid: INE, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- INE. Encuesta de Población Activa.
- INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (2011) *La igualdad entre mujeres y hombres en las universidades a partir del diagnóstico de los planes de igualdad*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social
- INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (2013*) Diversidad familiar y estrategias de conciliación en Andalucía.* Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social

- MACINNES, John. (2005): "Diez mitos sobre la conciliación de la vida laboral y familiar", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, nº 1, págs. 35-71.
- MICHAVILA, Francisco (dir.), (2012) *La Universidad Española en cifras 2012*. Madrid: CRUE
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2013) *Datos Básicos del Sistema Universitario Español. Curso 2013/2014*.
- MOLTÓ CARBONELL, Mª Luisa (2005): "Los recursos para la conciliación entre la vida laboral y familiar: efectos de las políticas de conciliación". *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, nº 17, págs. 41-46.
- ORTNER, Sherry (1972) "¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura?" en; Harris, Olivia y Kate Young (compiladoras) *Antropología y feminismo.* Barcelona: Editorial Anagrama 109-131
- PARELLA, S. (2005): *La conciliación de la vida familiar y laboral a debate. Riesgos y oportunidades desde una perspectiva de género* http://www.equalitaca.org/nuevaitaca/documentosforo/soniaparella.pdf
- PÉREZ OROZCO, A.; y LÓPEZ GIL, S. (2011) *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados. Concreciones en el empleo de hogar y políticas públicas*, Madrid, ONU Mujeres.
- ROYO PRIETO, Raquel (2012) *Corresponsabilidad, valores y género*, Vitoria-Gasteiz: Emakunde.
- ROYO PRIETO, Raquel (2011) *Maternidad, paternidad y conciliación en la CAE: ¿es el trabajo familiar un trabajo de mujeres?*, Bilbao, Universidad de Deusto [en colaboración con Emakunde.
- ROYO PRIETO, Raquel (2013) "Maternidad, paternidad y desigualdad de género: los dilemas de la conciliación*". Zerbitzuan nº 53*, págs. 123-134
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Cristina. (2001) "Genealogía de la vindicación", en BELTRÁN, C.; y MAQUIEIRA, V. (eds.), *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza, págs. 17-73.
- SILVESTRE CABRERA, María (2007) "La conciliación familiar en la Ley 4/2005 de 18 de febrero para la Igualdad de Hombres y Mujeres", en *Actas VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política*, Bilbao, Asociación Vasca de Sociología y Ciencia Política.
- STONE, Linda (2007) "Introducción", en: Robert Parkin y Linda Stone (eds) *Antropología del parentesco y la familia.* Madrid: Ramón Areces, pp. 407-426
- TOBÍO, Constanza. (2005) *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*. Madrid: Cátedra. Col. Feminismos.
- TOBÍO, Constanza. (1998) "Roles de género y la relación familia-empleo", *Asparkía. Investigació Feminista*, nº 9, págs. 21-44.
- TOBÍO, C; ARTETA, E. y FERNÁNDEZ-CORDÓN, J.A. (1996) *Estrategias de compatibilización familia-empleo. España años noventa*. Universidad Carlos III de Madrid e Instituto de la Mujer.

- TORNS MARTÍN, Teresa (2005) "Tiempos de trabajo: una aproximación desde la conciliación. De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, nº 1, págs. 15-33
- TORNS MARTÍN, Teresa (2005) "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23, nº 1, págs. 15-33.
- TORNS, T.; BORRÀS, V.; y CARRASQUER, P. (2003) "La conciliación de la vida laboral y familiar: ¿un horizonte posible?", *Sociología del Trabajo*, nº 50, págs. 111-137.
- UNIVERSIDAD DE JAÉN (2011) *Los Derechos de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar o Personal en los planes de Igualdad y Convenios Colectivos de Andalucía y su aplicación en las empresas y Administraciones Públicas.* 2011. Universidad de Jaén e Instituto Andaluz de la Mujer. http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/universidad-138/investigacion/los-derechos-de-conciliacion-de-la-vida-laboral-y-familiar-o-personal-en-los-planes-de-igualdad-y-convenios-colectivos-de-andalucia-y-su-aplicacion-en-las-empresas-y-administraciones-publicas

Webgrafía:

- http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/universidad-138/investigacion/la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres-en-las-universidades-a-partir-del-diagnostico-y-los-planes-de-igualdad
- http://noticias.universia.es/vida-universitaria/noticia/2005/07/08/606859/vida-familiar-vida-laboral-equilibrio-necesario.html
- http://universidades.universia.es/pas/fondos-accion-social/conciliacion-laboral-familiar/
- http://sacu.us.es/spp-servicios-conciliacion-dependencia-respiro
- http://www.uco.es/ugt/proyectocentros/CEI_UE/CEI_UE.htm
- EIGE. Instituto Europeo de la Igualdad de Género (2010). *Cien datos chocantes. Numerosas desigualdades existen en la actualidad para las mujeres de la Unión Europea*
  Disponible en:
  http://www.eige.europa.eu/sites/default/files/documents/EIGE-100-inequalities-Factsheet.pdf o
  http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/content/20110324STO16428/html/Cien-datos-chocantes-sobre-la-desigualdad-de-g%C3%A9nero-en-la-UE

- (EIGE) Women and men in the EU. Facts and Figures. European Institute for Gender Equality
- (EIGE) Women and men in the EU. Facts and Figures. European Institute for Gender Equality
- Gender Equality Index. European Institute for Gender Equality (EIGE)
- Indicadores de igualdad de género. Empleo, política social e igualdad. Eurostat

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

NUEVAS ESTRATEGIAS PARA VIEJOS DESAFÍOS DE LA CONCILIACIÓN: GARANTIZANDO EL DERECHO A LA PRESENCIA DE LAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES EN EL MERCADO DE TRABAJO.

Rodríguez González Sarai
sarodri@ull.edu.es

Grupo 1.2

Políticas públicas y empresariales para una conciliación corresponsable

espanet SPAIN

SUMARIO: 1. La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco del "Pilar Europeo de los Derechos Sociales". 2. Elementos esenciales de un entorno laboral *family-friendly.* 2.1. La gestión flexible del tiempo de trabajo. 2.2. La efectiva corresponsabilización en las labores de cuidado: la individualización de los permisos parentales. 2.3. La red de servicios de cuidado. 3. Bibliografía

Resumen:

El reparto equilibrado de responsabilidades entre hombres y mujeres se configura como uno de los objetivos prioritarios de la política de la Unión Europea en materia de igualdad de oportunidades en el ámbito del empleo y la ocupación, y una condición *sine qua non* para incentivar la presencia femenina en el mercado de trabajo. La política europea de conciliación ha adquirido una renovada sustantividad a raíz de la Estrategia Europa 2020, la Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres 2010-2015, y del Compromiso estratégico para la igualdad entre hombre y mujeres 2016-2019, caracterizándose por dos objetivos fundamentales: la promoción de la corresponsabilidad y el mantenimiento de la presencia de las mujeres en el mercado laboral, resaltando el valor del trabajo femenino y reforzando la protección frente al abandono del empleo por motivos de cuidado de menores o familiares dependientes a cargo. En el marco actual de configuración del denominado "Pilar Europeo de los Derechos Sociales", esta comunicación aborda la nueva orientación de las políticas europeas de conciliación contenida en Hoja de Ruta de la Comisión Europea-2015 titulada "*Nuevo comienzo para hacer frente a los desafíos de la conciliación de la vida que enfrentan las familias trabajadoras*", y analiza los tres elementos esenciales de un entorno laboral *family-friendly:* el derecho a la gestión flexible del tiempo de trabajo; la promoción del uso y disfrute de los permisos parentales por parte del progenitor varón; y la disponibilidad de una red de servicios de cuidado asequibles y de calidad.

Palabras clave: conciliación, corresponsabilidad, flexibilidad horaria, servicios de cuidado.

1. La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco del "Pilar Europeo de los Derechos Sociales"

En los últimos años, las referencias a la conciliación y corresponsabilidad contenidas en los documentos de *soft-law* procedentes de la UE[1] han venido reflejando una peculiar dimensión sobre

[1] Se hace referencia a la Estrategia 2020, la Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres 2010-2015 las Directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión [aprobadas por Recomendación del Consejo de 27.4.2010. SEC (2010) 488 final].

la conciliación, más vinculada a la productividad y a una nueva organización del trabajo. Se trata de una nueva perspectiva en la que la conciliación aparece como un objetivo instrumental al económico, diluyéndose su finalidad estrictamente social y su vinculación a la discriminación por razón de género. No obstante, se han alzado voces destacando que esta nueva perspectiva de la conciliación no puede sustituir la perspectiva social, por la cual las estrategias de conciliación/corresponsabilidad deben constituirse en mecanismos adecuados y convenientes en sí mismos (Ballester, 2012).

Apostando decididamente por una nueva orientación en la formulación de los objetivos de las políticas europeas de conciliación más acorde a su naturaleza de derecho fundamental (Rodríguez González, 2016a), la Comisión Europea publicó en agosto de 2015 la hoja de ruta titulada "*Nuevo comienzo para hacer frente a los desafíos de la conciliación de la vida que enfrentan las familias trabajadoras*", que pretende ser incorporada a su *Programa de Trabajo para 2016:"No es momento de dejar las cosas como están*"[2]. El principal objetivo que subyace a esta iniciativa es hacer frente a la escasa participación de las mujeres en el mercado de trabajo mediante la modernización y adaptación del marco legal y político de la Unión Europea para el mercado de trabajo con el fin de diseñar nuevas fórmulas que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras con menores o familiares dependientes a su cargo y reducir los obstáculos a la participación laboral de las mujeres, contribuyendo además, de forma paralela, a mejorar la independencia económica de las mujeres y a disminuir su riesgo de pobreza y exclusión social(Rodríguez González,2016b). Las medidas resultantes de este proyecto podrán ser legislativas, no legislativas o una mezcla de ambas, con el objetivo de "modernizar el marco jurídico y la política actual de la UE y adaptarla al mercado laboral actual para permitir que los padres/madres con niños o trabajadores con familiares a su cargo logren un mejor equilibrio entre las responsabilidades profesionales y familiares".

En la contextualización de esta iniciativa, la Comisión pone de manifiesto que en la mayoría de los países, la participación femenina en el mercado laboral continúa siendo baja, manteniéndose por debajo de su potencial a pesar de los progresos y avances que las mujeres han experimentado en su cualificación profesional en los últimos años (Eurofound, 2016). De forma gráfica, se refleja que el porcentaje de mujeres en el mercado de trabajo en 2014 fue de 63.5%, lo que supone 11.5 puntos porcentuales por debajo del objetivo planteado por la Estrategia Europa 2020 para el empleo (garantizar una tasa de empleo total del 75% para hombres y mujeres). Se trata de una situación vinculada fundamentalmente a la interacción de dos factores: por un lado, los modelos de

[2] COM (2015) 610 final.

distribución del trabajo existentes en el mercado de trabajo y, por otro, la pervivencia de esquemas tradicionales en la asunción de responsabilidades de cuidado entre hombres y mujeres en el seno del núcleo familiar. En particular, se apuntan como principales causas obstaculizadoras del equilibrio trabajo-familia: a) la ausencia de una oferta de servicios de cuidado asequibles, adecuados y de calidad acorde a los Objetivos de Barcelona 2002[3]; b) la pervivencia de modelos de organización empresarial basados en la presencia en el puesto de trabajo a tiempo completo y con acuerdos de tiempo de trabajo rígidos; c) la ausencia de incentivos para que los hombres asuman más responsabilidades de cuidado.

De forma paralela a las actuaciones derivadas del plan de trabajo nacido con la citada Hoja de Ruta, en marzo de 2016 la Comisión Europea puso en marcha una amplia consulta pública dirigida a organismos públicos, universidades, sindicatos, asociaciones empresariales, etc. –que se extendió hasta el pasado diciembre de 2016– sobre una nueva propuesta clave: el denominado "*Pilar europeo de Derechos Sociales*"[4] (en adelante, Pilar Social). Se trata de un proyecto que arranca de una iniciativa anunciada el 9 de septiembre de 2015 por el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker –en su discurso en Estrasburgo ante el Parlamento Europeo en la sesión sobre el estado de la Unión Europea–, en un esfuerzo para lograr una Europa más social y justa, y que tiene por objeto contribuir al desarrollo del acervo social de la Unión Europea orientando a los Estados miembros en la elaboración de su política nacional de asuntos sociales y empleo con el fin de garantizar que el modelo social europeo sea viable en el futuro. En los orígenes de este proyecto se halla también la labor emprendida por la Comisión en pos de una Unión Económica y Monetaria (UEM) más profunda y más justa[5] y, concretamente, el Informe de los cinco presidentes lanzado en junio de 2015 titulado "Realizar la Unión Económica y Monetaria de Europa" que, al trazar las líneas maestras del plan para profundizar en la UEM a partir del 1 de julio de 2015 y hasta 2025, resalta que la UEM se propone y debe atender la dimensión social e insiste en la necesidad de "centrarse más en los resultados en materia social y de empleo como parte de un proceso más amplio de convergencia al alza hacia unas estructuras económicas más resistentes dentro de la zona del euro". En consecuencia, el Pilar Social pretende definir, concretar y establecer una serie de principios esenciales para apoyar a los mercados laborales y unos sistemas de protección social con el fin de que funcionen de forma correcta y con justicia dentro de la zona euro (Ramos, 2016).

[3] El Consejo Europeo de Barcelona, de 15-16 de marzo de 2002 se ocupa de la necesidad de remover las dificultades para la contratación de la mano de obra femenina y la necesidad de fomentar los servicios de cuidado de niños [COM (2008)638].
[4] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales [COM (2016) 127 final], y el Anexo Primer esbozo preliminar de un pilar europeo de derechos sociales
[5] Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, 15 de julio de 2014, "Un nuevo comienzo para Europa: Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático".

En este contexto, y desde la convicción de que "política social moderna debería asentarse sobre la inversión en capital humano basada en la igualdad de oportunidades"[6] el derecho a la conciliación de la vida personal familiar y laboral constituye uno de los principios fundamentales del Pilar Social a la luz de los nuevos retos que surgen de las inestables relaciones laborales, los nuevos modelos de trabajo, las transformaciones ocurridas en las estructuras sociales y los patrones familiares y laborales, la prolongación de la vida laboral y el envejecimiento de la población activa con el consecuente mayor riesgo de dependencia, etc. Así aparece reflejado en el *primer esbozo preliminar del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, para consulta del público en general[7] –que se someterá a un amplio debate y concreción en el contexto del proceso de consulta, con vistas a ultimar una propuesta relativa al Pilar Social en 2017– donde la conciliación constituye uno de los veinte ámbitos de actuación que se consideran esenciales ocupando, concretamente, dentro del *Capítulo I: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo,* el apartado quinto dedicado a la "Igualdad de género y equilibrio de la vida laboral y vida privada".

Una vez finalizado el periodo de consultas en 2016, la atención se centra ahora tanto en verificar el grado de seguimiento que la Comisión hace del Pilar Social, como en la efectividad de las propuestas realizadas mediante un verdadero impulso del modelo social de la UE (Ramos, 2016). De hecho, la Comunicación de 10 de marzo de 2016 contempla la posibilidad de que la Comisión elabore y presente un Libro Blanco en 2017 sobre la UEM que contenga, al mismo tiempo, los objetivos y fines a que debe responder el modelo social europeo en el futuro.

La trascendencia de esta iniciativa ha sido atendida igualmente en la esfera internacional, reflejándose en la aportación por parte de la OIT al debate organizado por la Comisión Europea del documento "Construir un Pilar social para fomentar la Convergencia europea" (junio 2016). En él, la OIT apoya la propuesta europea resaltando diversos aspectos, como el incremento de la heterogeneidad socioeconómica entre los distintos Estados miembros por causa de la crisis, el potencial fomento a través del Pilar social de una convergencia ascendente de los resultados socioeconómicos, o la garantía de los derechos sociales de forma plena por los habitantes de la UE, al facilitar su enfoque común en el ámbito europeo y su objetivo de contribuir a consolidar los derechos existente y mejorar las condiciones sociales. Con todo, a OIT advierte que algunas de las áreas contenidas en el Pilar Social son especialmente críticas, entre ellas, la reconciliación del trabajo con la familia, siendo necesario incrementar la coordinación de políticas en este ámbito y así aumentar los niveles de vida, reducir las desigualdades y disminuir las brechas de género, asegurando la plena participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

[6] COM (2016) 127 final, p. 4.
[7] Anexo COM (2016) 127 final.

Igualmente, en el marco institucional de la UE, tanto el Comité Económico y Social como el Parlamento europeo han dedicado varias sesiones de trabajo con el fin de fijar su posición ante el Pilar Social. Asimismo, en los distintos estados de la UE se ha procedido a convocar actos específicos con ocasión de ofrecer información y recabar consultas acerca de esta iniciativa de la UE.

Con todo, y a pesar de que el Pilar Social es un instrumento de *soft law* "cuya efectividad dependerá en gran medida de la seriedad con que se aborden los asuntos sociales en el entramado institucional de la Unión Europea" (Ramos, 2016), sin embargo, no se puede dejar de advertir que se debería extraer el máximo partido de esta iniciativa, diseñando medidas concretas, efectivas y eficaces que permitan en el horizonte de 2025 disponer de nuevas y más adecuadas herramientas para que los Estados miembros puedan hacer frente a los retos que plantea el futuro del trabajo, la inclusión social y el alcance de los sistemas de protección social. En definitiva, y tratándose de un documento de esta naturaleza, resulta vital el compromiso firme de las instituciones europeas para poner en práctica las medidas tendentes a conseguir avances efectivos en el modelos social europeo.

2. Elementos esenciales de un entorno laboral *family friendly*

A continuación se exponen los tres elementos esenciales en la configuración de un entorno laboral *family-friendly:* a) el derecho a la gestión flexible del tiempo de trabajo como fórmula para favorecer el equilibrio trabajo-familia; b) la promoción del uso y disfrute de los permisos parentales por parte del progenitor varón en aras a garantizar la corresponsabilidad; y c) su combinación con la existencia y disponibilidad de una red de servicios de cuidado asequibles y de calidad acorde a los Objetivos de Barcelona 2002.

2.1. La gestión flexible del tiempo de trabajo

Uno de los principales objetivos perseguidos en las nuevas orientaciones de la política de conciliación en la UE es el mantenimiento de la presencia de las mujeres en sus puestos de trabajo, para lo cual se configura necesaria la corresponsabilidad social y empresarial. Así, en los documentos europeos[8] se enuncia una "vertiente presencial del derecho a la conciliación" (Ballester, 2012), reforzándose la permanencia laboral femenina como un instrumento para la mayor eficiencia empresarial. En este sentido, la adopción de medidas de flexibilidad en la jornada de trabajo dentro de las empresas se ha venido reivindicando como uno de los instrumentos de mayor utilidad para hacer efectiva la posibilidad de que los trabajadores compatibilicen su actividad

[8] Texto anexo a la Directriz séptima de las Directrices integradas para las políticas económicas de los Estados miembros (2010-2014), Compromiso Estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019 y la Estrategia 2020.

laboral con las responsabilidades de la vida cotidiana. Estas reivindicaciones resultan acordes a la nueva tendencia europea de configuración de derechos de conciliación orientados a garantizar el "derecho a la presencia" de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares, planteada de forma indirecta en la Estrategia Europa 2020, al señalar como uno de sus objetivos la promoción de *"nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar"*, expresión ésta que parece reforzar la obligación empresarial de reorganización del trabajo para facilitar la compatibilidad entre el trabajo con el adecuado atendimiento de las labores de cuidado. Todo ello justifica que se mencionen como instrumentos para la conciliación las innovaciones en la reorganización del trabajo, sobre todo en materia de tiempo de trabajo. Y es que la conciliación, en su vertiente de calidad en la organización del tiempo de trabajo, se ha incluido entre las dimensiones que conforman la calidad del trabajo y el empleo (Eurofound, 2012; Davoine *et al,* 2008), ocupando un carácter central en otras políticas de la UE (Eurofound, 2016b).

En esta línea se promueve desde la UE la formulación de los derechos de ajuste de jornada vinculados a la reincorporación tras las licencias de maternidad y la paternidad**.** Así, en la cláusula 6 de la Directiva 2010/18/UE[9] se establecen ciertas prerrogativas del trabajador/a para adaptar su jornada de trabajo con motivo de la reincorporación tras el permiso parental, dando cabida a la aplicación de fórmulas de trabajo flexible relacionadas con el tiempo de trabajo, como la flexibilidad de la jornada laboral (Ballester, 2010), facilitando con ello el mantenimiento de los vínculos familiares tras su reintegración (Cuesta, 2011; Ballester, 2010). Este derecho a la solicitud de la adaptación de la jornada no implica la obligatoriedad de su concesión por parte del empresario, quien deberá valorar "tanto sus propias necesidades como las del trabajador", razonando justificadamente su negativa. Se trata, por tanto, de una medida favorecedora de la promoción de modelos de trabajo flexible después del disfrute de los permisos parentales pero que no se erige en un derecho absoluto del trabajador, dado que el empresario puede reservarse el derecho a denegar la solicitud (Cuesta, 2011; Rodríguez González, 2014). Esta previsión presenta, con todo, dos matices negativos que merecen ser valorados como carencias de la política de conciliación de la UE. La primera carencia de este derecho a la adaptación de jornada es que aparece limitado exclusivamente a las personas que se reincorporan a la empresa tras un permiso parental, sin que exista un reconocimiento general del derecho a la adaptación de jornada por razones de conciliación[10]. Una extensión de este derecho de forma amplia que capaz de albergar todas las "razones de conciliación" supondría un gran avance para que en la formulación normativa

[9] Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010 por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, UEAPME, el CEEP, y la CES.
[10] STJUE de 16 de junio de 2016, asunto *Rodríguez Sánchez.*

de los derechos de conciliación se garantizara el derecho a la presencia. La segunda carencia de la formulación normativa de este derecho de adaptación de jornada se aprecia en atención a los sujetos pasivos de la misma, pues se describe para atender el cuidado de menores, siendo necesaria su ampliación facilitándose el cuidado de cualquier familiar dependiente.

Las mencionadas carencias parecen haberse erigido en una prioridad para la UE, en consonancia con las previsiones de la Comisión en su *Nueva Hoja de Ruta* en la que se apuesta por establecer medidas de mayor flexibilidad de horarios, el trabajo compartido y la promoción del teletrabajo. En definitiva, la Comisión destaca la necesidad de generalizar y fortalecer el derecho a solicitar acuerdos de tiempo de trabajo flexible para personas con responsabilidades familiares, generalizando en el entorno de la UE las fórmulas ya existentes en varios países europeos para ayudar a los trabajadores con el fin de que tengan un mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar, permitiéndoles que puedan ocuparse de forma más armónica de sus responsabilidades laborales y familiares, sin dejar de apreciar los posibles beneficios que la flexibilidad puede reportar a las compañías y a la productividad.

La traslación de estos objetivos europeos al ordenamiento jurídico español no se ha logrado plasmar de una manera acabada. Con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (en adelante, LOIEMH), el Estatuto de los Trabajadores contemplaba únicamente la posibilidad de modificar los horarios —y eventualmente los turnos— en supuestos en los que se produce una reducción de jornada, realidad ésta que hacía que en muchas ocasiones el trabajador no solicitara un cambio de jornada u horario por no verse obligado a asumir el coste económico derivado de la reducción de jornada y salario.

La LOIEMH, atendiendo a la demanda social de dotar de mayores márgenes de flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo por los trabajadores con responsabilidades familiares y asumiendo la idea de que las de que las políticas de *work-life balance* o de *individual flexitime* demuestran su beneficio tanto para los trabajadores como para los empresarios, favoreciendo asimismo una mayor presencia femenina en el trabajo productivo (CHACARTEGUI, 2006), introduce el apartado número 8 en el art. 34 LET —conforme a lo establecido en el Disposición adicional décimo primera, tres de la LOIEMH— que reconoce el derecho del trabajador a adaptar la jornada de trabajo para hacer efectivo el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral, en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o de conformidad con el acuerdo individual entre el trabajador y el empresario, debiendo respetar lo previsto en el convenio. De esta forma, además de los permisos y reducciones de jornada previstos por el ordenamiento laboral, se establece este derecho que faculta a que, individualmente y de acuerdo con sus necesidades específicas, cada

trabajador pueda adaptar su jornada de trabajo a sus responsabilidades domésticas, dentro de los límites de lo pactado colectiva o individualmente.

Desde su incorporación por la LOIEMH, la redacción del primer párrafo del art. 34.8 LET había sido criticada por su escasa ambición legislativa al no incluir junto a la declaración genérica —"*derecho a adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral"*—, una serie de derechos específicos, como el de adaptación flexible de la jornada o el de elección de turno de trabajo en razón de la conciliación del trabajo con responsabilidades familiares, aunque se remitiera igualmente a la negociación colectiva los términos de ejercicio de los mismos. En un intento de avanzar en esta línea, con mayor alcance y centrándose en el objetivo de la flexiseguridad, se realiza la reforma operada por la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma laboral*, que añade un segundo párrafo al referido precepto indicando que *"a tal fin, se promoverá la utilización de la jornada continuada, el horario flexible u otros modos de organización del tiempo de trabajo y de los descansos que permitan la mayor compatibilidad entre el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los trabajadores y la mejora de la productividad en las empresas.* El empleo de la expresión "*se promoverá*", convierte este apartado en una mera declaración de intenciones, que omite indicar quiénes han de ser los sujetos responsables de la promoción de tales medidas o las consecuencias que derivadas del incumplimiento del mandato de promoción. Con todo, no puede dejar de advertirse que este nuevo párrafo insta a la promoción de ambiciosos instrumentos para la compatibilidad que requieren reordenaciones globales de la estrategia empresarial de recursos humanos, pasando por alto que no todas las empresas admiten mecanismos de compatibilidad como los referidos, que su inclusión en la organización de forma voluntaria es improbable, dado que exige una actuación empresarial —que puede necesitar ir acompañada incluso de una inversión— pero que aparece desprovista de cualquier incentivo. Por lo demás, el art. 34.8 LET omite formas menores de ajuste —adaptación de jornada, reducción de jornada en cómputo superior al diario, cambio de turno, etc.—que no implican necesariamente un coste para el empresario y que resultan muy efectivas para facilitar la compatibilidad.

De este modo, se pone de manifiesto que la reforma operada por la Ley 3/2012 no logró alterar la preferencia del ordenamiento jurídico español por el derecho de ausencia frente al derecho a la presencia, ni ha desarrollado el derecho a la conciliación en los términos establecidos por las instituciones europeas. De hecho, la regulación establecida para la adaptación de la jornada en el art. 34.8 LET no compensa la progresiva degradación que han sufrido los derechos de conciliación

en nuestro ordenamiento al aparecer formulados como simples intenciones o promociones abstractas (Rodríguez González, 2016).

Se trata, por tanto, de la configuración de un derecho inacabado y cuya determinación precisa y desarrollo pormenorizado debe ser emprendido de forma inmediata por el legislador español. Tal abordaje constituye una prioridad en consonancia con las previsiones de la Comisión Europea en su nueva Hoja de Ruta.

Esta apuesta por la flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo incluye asumir cambios en la legislación y la promoción y generalización del uso de la figura de los acuerdos sobre el tiempo de trabajo. En estos momentos, dada la ausencia o insuficiencia del marco regulador vigente en materia de ordenación flexible del tiempo de trabajo, los interlocutores sociales pueden desempeñar, mediante convenios colectivos, una función importante en el establecimiento de nuevas disposiciones o en la actualización y mejora de las existentes. En este sentido, hay iniciativas en las que se proponen las "bolsas de horas" y los "bancos de tiempo de conciliación" que se enmarcan las iniciativas de los Bancos de Tiempo del Ayuntamiento de Madrid, Valencia y Albacete (Mercader y De la Puebla, 2016). Igualmente, tales acuerdos sobre el tiempo de trabajo pueden ser objeto de acuerdos individuales trabajador-empresario, suponiendo la extensión y promoción de su uso en el ámbito empresarial una buena práctica empresarial decisiva en la configuración de un entorno laboral sensible a las necesidades de las familias.

Junto a las medidas de gestión flexible del tiempo de trabajo en el panorama actual en el que el sistema de horarios de nuestro país es totalmente disfuncional se arbitra como necesario lograr una racionalización real de horarios laborales que repercuta en la productividad, siendo necesario la realización de campañas de sensibilización, la involucración de los agentes sociales, etc. (Mercader y De la Puebla, 2016). Y ello en consonancia con la demanda de la Asociación para la Racionalización de los Horarios Españoles (ARHOE) que indica que el problema endémico de las relaciones laborales en nuestro país son los horarios anormalmente dilatados y la elevada exigencia de presentismo y que su abordaje y solución favorecería la igualdad entre hombres y mujeres. Se trata, por tanto, de dos líneas de actuación en materia de tiempo de trabajo que se espera se contengan en el Pacto Nacional para la conciliación y la racionalización de horarios.

2.2. La efectiva corresponsabilización en las labores de cuidado: la individualización de los permisos parentales

Con el objetivo de lograr una mayor participación de los padres en el cuidado de los menores, propiciando que la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales se alcanzase desde

una perspectiva de igualdad de género (Abril y Romero, 2008), la Resolución europea del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar, alienta a los Estados miembros a evaluar la posibilidad de que los respectivos ordenamientos jurídicos reconozcan a los hombres trabajadores un derecho individual e intransferible al permiso de paternidad, manteniendo sus restantes derechos laborales y sociales, correspondiendo a los propios Estados determinar las formas en orden a la concesión de ese derecho.

Tal como se pone de manifiesto en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea tituladas "Respuesta al compromiso estratégico para la igualdad de género de la Comisión"[11], "los hombres han de desempeñar un papel fundamental para garantizar que se avance hacia la igualdad de género, en particular a través de un reparto equitativo de las responsabilidades del cuidado de las personas dependientes, uno de los requisitos previos para la participación igualitaria de las mujeres en el mercado laboral". Para que el ejercicio de la parentalidad positiva[12] se garantice de manera efectiva resulta imprescindible que los marcos institucionales y legislativos permitan que tanto las mujeres como los hombres dispongan de una verdadera libertad de elección personal en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada como forma de hacer avanzar la consecución práctica de la igualdad de facto entre hombres y mujeres. Este aspecto tiene, sin duda, una especial repercusión en la vertiente de la titularidad de los permisos parentales pues los marcos actuales heredados de un diseño basado en la óptica de la garantía de la igualdad formal, redundan en la persistencia de diferencias prácticas en las cifras de utilización masculina y femenina de los permisos parentales (OIT, 2016).

Los progresos experimentados en los últimos años en la formulación de la titularidad de los derechos parentales han pretendido continuar avanzando hacia la corresponsabilidad en la asunción de las obligaciones familiares[13] y, en consecuencia, se ha apostado por la individualización de los derechos de conciliación (Lewis, 2006). Así, tomando como premisa que la presencia del padre en la vida del menor constituye un valor importante en el desarrollo físico, emocional y psicológico saludable de éste[14], la Directiva 2010/18 establece la intransferibilidad de al menos un mes, del

[11] Adoptadas por el Consejo EPSCO en su sesión n.° 3474 celebrada el 16 de junio de 2016 (10416/16).
[12] Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad (Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de diciembre de 2006 en la 983ª reunión de los Delegados de los Ministros.
[13] Considerando 12 de la Directiva 2010/18/UE.
[14] Así lo expresa el Segundo Informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia (A7-0032/2007) de 5 de marzo de 2010, p. 57. También es

permiso parental mínimo de cuatro meses que configura, con el fin de que sirva de "incentivo positivo para que lo utilicen los padres" (considerando 16). Esta previsión ha sido objeto de pronunciamientos e interpretaciones divergentes (Rodríguez Rodríguez, 2010; Cabeza 2010). Para algunos autores, esta cláusula pretende dar cabida a nuevos modelos de familias, como las monoparentales (Cabeza, 2010). Otras voces, por su parte, apuestan por un planteamiento que incida directamente en el reparto de los tiempos, valorando la posibilidad de que la norma hubiese limitado la transferibilidad de un mes de duración "sólo en relación con la madre, en caso de existir progenitores de distinto sexo" (Rodríguez Rodríguez, 2010).

Con la finalidad de acomodar la legislación española a las orientaciones europeas y que la conciliación de la vida personal, familiar y laboral se desarrolle en términos de corresponsabilidad, la LOIEMH, estableció una nueva causa de suspensión del contrato de trabajo en el Estatuto de los Trabajadores (1995), en razón de la paternidad, que se complementó con la inclusión en el marco de la acción protectora de la Seguridad Social una nueva prestación económica que establece una renta que viene a sustituir el salario dejado de percibir durante la suspensión de la actividad laboral al cesar temporalmente la prestación de servicios (arts. 183-185 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social).

De este modo, en el texto del vigente Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), el permiso por paternidad español se configura como derecho de titularidad individual y de disfrute intransferible (Lousada, 2008), que se atribuye "al trabajador" de manera que sólo uno de los progenitores puede hacer uso del mismo de manera exclusiva [arts. 45.1.d) y 48.7 LET] (Albiol, 2007). La regulación de este derecho, que "se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento" (Beltrán de Heredia, 2008), ha sido alabada por la utilización de términos genéricos que permiten el acceso al derecho a realidades familiares alternativas al modelo tradicional de familia.

En su formulación inicial, la duración de la licencia por paternidad se situó en trece días (que se añadían al permisos de paternidad de dos días de duración), si bien la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad, previó que la suspensión del contrato de trabajo alcanzase una duración de cuatro semanas. Demorando su entrada en vigor al 1 de enero de 2011. En los años siguientes, y como consecuencia de los efectos de la crisis económica, las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado han ido aplazando la entrada en vigor de la

una idea apoyada por la Resolución Europea del Consejo y de los Ministros, de 29 de junio de 2000, sobre participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar (art. 16 de la Directiva 2006/54/CE).

duración ampliada del permiso de paternidad, de modo que la Disposición Final 11ª de Ley 48/2015 de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 estableció que la vigencia del contenido de la Ley 9/2009 se produciría a partir del 1 de enero de 2017. Sin embargo, a diferencia de lo que ha venido sucediendo en ejercicios económicos anteriores, no existe disposición legal que demore de nuevo la vigencia de la ampliación de la suspensión del contrato de trabajo. En consecuencia, con el inicio del ejercicio 2017 ha desplegado plenos efectos el contenido de la Ley 9/2009 en relación con la suspensión del contrato de trabajo por paternidad, extendiéndose igualmente a la duración de la prestación económica de la Seguridad Social.

Ahora bien, el resto de permisos parentales (excedencias, reducciones de jornada, etc.) siguen estando formulados como derechos de titularidad neutra o indiferenciada, lo cual redunda en que sigan siendo las mujeres las que continúen ejerciendo o disfrutando de tales derechos, asumiendo las consecuencias que ello implica de abandono del trabajo (siquiera temporal) , en el desarrollo de las carreras profesionales, en su promoción profesional, en la renta disponible para la unidad familiar y, en su caso, en el volumen de las prestaciones futuras de seguridad social y en su independencia económica durante la vejez.

Este doble abordaje en la titularidad de los derechos de conciliación –titularidad individual para el permiso de maternidad y maternidad, y titularidad indistinta para el resto de permisos parentales– ha venido a ser calificado como "modelo mixto" por el Parlamento Europeo[15] considerándose, al menos en teoría, un modelo adecuado, pues permite que los progenitores puedan decidir conjuntamente y de la forma más adecuada cómo gestionar sus permisos en el mejor interés de los hijos y teniendo en cuenta las particularidades de sus respectivos empleos. Sin embargo, los datos ponen de manifiesto que, a pesar de que los permisos parentales se configuran de manera indistinta y están a disposición de ambos progenitores, la tasa de participación en los permisos parentales es de un 10% en el caso de los varones frente a un 97% de las mujeres (OECD, 2016).

Estos datos muestran cómo difícilmente se consigue el objetivo de la corresponsabilidad a través del reconocimiento de derechos de titularidad neutra, es decir, con derechos teóricamente ejercitables por hombres y mujeres, puesto que la neutralidad de su formulación no elimina la presunción de que este tipo de derechos sigan siendo disfrutados mayoritariamente por las mujeres. Para romper esta tendencia, el Pilar Social pone especial énfasis en el hecho de que no se ofrecen a los hombres posibilidades ni alicientes suficientes para hacer uso de los permisos y ello afianza el papel de las mujeres como cuidadoras primarias, con los consiguientes efectos negativos sobre el empleo

[15] Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016, sobre la aplicación de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental (2015/2097(INI)).

femenino. En la misma línea, las previsiones de la Comisión Europea en su nueva Hoja de Ruta apuestan por dotar de mayores incentivos a los permisos de paternidad. En definitiva, se considera indispensable la adopción de medidas eficaces y adecuadas de incentivación de la utilización masculina de este tipo de medidas, por ejemplo, el reconocimiento de ayudas o subvenciones económicas a favor de los hombres que hagan uso de los mismos. En este ámbito han desempeñado un papel fundamental el conjunto de medidas de incentivación adoptadas en el ámbito autonómico (Martínez Yáñez, 2011; y Rodríguez González, 2010).

De forma paralela al establecimiento de incentivos, la Comisión destaca la necesidad de concienciar y sensibilizar tanto a empresas como a trabajadores sobre los las políticas de conciliación. Para ello, resultan positivas las campañas de sensibilización con el objetivo de fomentar una mejor comprensión de las ventajas de las políticas de conciliación; incluyendo el apoyo y la promoción de las redes de los empresarios que promueven la conciliación de la vida laboral-familiar a través de acuerdos de conciliación con sus trabajadores.

Con todo, la medida verdaderamente revolucionaria pro-corresponsabilidad que actuaría en la médula de la desigualdad de género y de los problemas de conciliación es la equiparación del permiso de paternidad con el de maternidad (Gala, 2017). Éste es el sentido de la proposición no de ley aprobada el pasado 18 de octubre de 2016 por el pleno del Congreso de los Diputados, que insta al Gobierno a estudiar esta reforma que pretende igualar en 16 semanas los permisos de maternidad y paternidad configurando un “Sistema de Permisos Parentales 16+16”, donde cada uno de los progenitores disponga de 16 semanas de permiso no transferibles, remunerados y con amplio margen de flexibilidad en el disfrute.

2.3. La red de servicios de cuidado

El tercer elemento favorecedor de la creación de un entorno laboral *family-friendly* es el desarrollo de una red de servicios públicos, adecuados y asequibles al suponer una medida eficaz para facilitar la conciliación, reducir el trabajo no remunerado y aumentar la tasa de participación laboral femenina (Elborgh-Woytek *et al,* 2013).

La disponibilidad, accesibilidad y calidad de infraestructura dirigida a menores y otras personas dependientes constituye un objetivo priorizado tanto por la Hoja de Ruta como por el Pilar Social al detectarse el incremento de la demanda de servicios de cuidados de larga duración como consecuencia del envejecimiento de la población, el cambio de las estructuras familiares y la creciente participación de las mujeres en el mercado; así como la persistencia de problemas asociados a la disponibilidad limitada, el acceso, la asequibilidad y la calidad. Específicamente, en

el *primer esbozo preliminar del Pilar Europeo de Derechos Sociales*[16], los "cuidados de larga duración" y los "Servicios de guardería" constituyen ámbitos de actuación esenciales, dentro del *Capítulo III: Protección social adecuada y sostenible.*

Si bien la mayoría de los Estados miembros han avanzado hacia los objetivos del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, que exigían que "*los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90% de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33% de los niños de menos de tres años".* Los datos existentes reflejan que desde el año 2005 sólo nueve Estados miembros alcanzaron el objetivo de una tasa de cobertura del 33% para los niños menores de tres años en 2013 y once cumplieron el objetivo de la tasa de cobertura del 90% para los niños entre los tres años y la edad escolar obligatoria[17].

En este sentido, el Parlamento Europeo[18] ha solicitado a los Estados miembros que "con el fin de alcanzar los objetivos de Barcelona, de forma complementaria a las medidas legislativas destinadas a fomentar la conciliación (…), se centren en la creación de servicios de cuidado de niños públicos o privados de calidad, integradores, asequibles y accesibles, disponibles desde el momento en que los padres se reincorporen al mercado de trabajo, prestando especial atención a las familias pobres y en riesgo de exclusión social".

No se trata ni mucho menos de una necesidad nueva, pues la promoción de servicios comunitarios, públicos o privados, tales como servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar aparecía mencionado ya en el art. 5 del *Convenio de la OIT núm. 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares (1981)*. Sin embargo, es cierto que en el contexto de la UE se ha venido produciendo de manera reciente una reivindicación constante en la necesidad de potenciar la oferta de servicios sociales de atención de menores y dependientes que favorezcan la conciliación. Así, entre otros documentos[19], el *Pacto Europeo por la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2011-2020)*[20] aborda esta cuestión al incluir entre las medidas para promover un mayor equilibrio entre la vida laboral y la vida privada de mujeres y hombres, la mejora de la prestación de servicios de

[16] Anexo COM (2016) 127 final.
[17] Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y Social europeo y al Comité de las Regiones Objetivos de Barcelona - El desarrollo de los servicios de acogida de niños de corta edad en Europa en pro de un crecimiento sostenible e integrador. COM (2013) 322 final.
[18] Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016 sobre la aplicación de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental (2015/2097(INI)).
[19] También abordaba esta necesidad, la Directriz séptima de las Directrices integradas 2010-2014.
[20] Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020), [DOUE 2011/C 155/02].

guardería adecuados, asequibles y de elevada calidad para niños en edad preescolar, así como la correspondiente a la prestación de servicios e infraestructuras de asistencia a otras personas dependientes. Igualmente, y de modo especial, *Compromiso estratégico para la igualdad entre hombres y mujeres 2016-2019*[21], en consonancia con el objetivo 5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas[22], señala la importancia de "reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia".

Pese a ello, en el análisis de la situación, el Informe sobre los progresos en la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea de 2013[23] destaca que "la falta de centros de alta calidad de acogida para los niños y servicios asistenciales para las personas mayores y las personas que necesitan cuidados especiales representan un obstáculo importante para la independencia económica de las mujeres y su progresión hacia los puestos de responsabilidad, así como para la igualdad de participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, también como medio para prevenir y reducir la pobreza".

El trabajador/a con un menor o un familiar dependiente a su cargo —normalmente, mujer— que no desea retirarse del mercado de trabajo, suele recurrir a los servicios de profesionales (públicos o privados) destinados al cuidado de menores o familiares dependientes. Tales servicios ofrecen la ventaja de facilitar a los padres continuar con su trayectoria laboral y, además, permiten que las labores de cuidado sean reconocidas como trabajo formal. Ahora bien, la efectividad de estas medidas depende de que vayan acompañadas de ayudas económicas que financien parte del coste que requiere la contratación profesional de servicios, o de incentivos fiscales —como deducciones— por la contratación de personal para el atendimiento de circunstancias familiares. Con ello, se consigue paliar parte de los gastos derivados de la contratación de servicios externos y se evita el abandono de la persona con responsabilidades de cuidado del mercado laboral para afrontar personalmente el cuidado.

En nuestro país, la red de guarderías públicas resulta insuficiente para cubrir la demanda y la búsqueda de apoyo externo no está subvencionada con carácter general (Rodríguez Sanz, 2013). De forma puntual, algunas Comunidades Autónomas han implantado medidas en esta dirección. De forma representativa, Castilla y León ha previsto el denominado "cheque servicio", que consiste en un servicio para el cuidado de familiares dependientes del trabajador por parte de un profesional

[21] Por ejemplo, Compromiso estratégico para la igualdad entre hombres y mujeres, 2016-2019.
[22] "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", de 18 de septiembre de 2015.
[23] Emitido por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (2014/2217(INI).

cualificado en situaciones de urgencia e imprevistos[24]. Igualmente, son loables iniciativas como el Programa de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral "Concilia" de Canarias aprobado en julio de 2016[25], establecido por el Servicio Canario de Empleo para subvencionar a madres/padres trabajadoras el coste de tenencia de sus hijos menores de tres años en un Centros de Educación Infantil por motivos de trabajo.

Abundando en la necesidad de promover servicios sociales de cuidado para la atención y educación de menores y personas en situación de dependencia, se incluye en el Eje 2 del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) 2014-2016 una línea de concreta de actuación a la que se vinculan, entre otras medidas, el desarrollo de servicios de calidad de apoyo a la conciliación a través de la generación de empleo estable y de calidad; la promoción de los servicios destinados a la atención y educación a menores de 3 años y servicios complementarios para atención a menores para cubrir necesidades de conciliación, financiando estos servicios mediante las subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; y el desarrollo de servicios de atención a la dependencia.

También en esta línea, el Programa “Igualdad y Conciliación” (2013-2015) incluía iniciativas de apoyo técnico y económico tales como la implantación de guarderías en polígonos industriales, bancos de tiempo y acuerdos para la regulación y compatibilización de horarios en el ámbito municipal y acciones de formación y sensibilización en materia de conciliación y corresponsabilidad.

Por tanto, en estos momentos, hay que esperar a que se sigan materializando actuaciones en esta línea en el marco del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 que contempla potenciar servicios y políticas que garanticen un entorno favorable y positivo al desarrollo de la vida en familia en consonancia con las obligaciones derivadas de la corresponsabilidad social. Igualmente, sería necesario que esta necesidad se reforzara en el seno del próximo II Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para el periodo 2017-19.

3. Bibliografía

Abril Berán, F. y Romero, A. (2008) “Medidas para incorporar a los hombres en las políticas de conciliación”, Sociología del Trabajo, Nueva Época, núm. 64, pp. 41-65.

[24] Resolución de 6 de junio de 2011, de la Dirección General de Familia, por la que se abre un nuevo período de adhesión al Programa de conciliación: Servicio de atención por situaciones de urgencia e imprevistos familiares, a través del sistema «cheque servicio», para empresas con centros de trabajo en Castilla y León y Asociaciones de Empresarios con ámbito territorial en Castilla y León (BOCYL, núm. 118, de 20 de junio).

[25] Resolución de 21 de julio de 2016, de la Presidenta, por la que se aprueban las bases reguladoras del Programa de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral "Concilia" (BOC de 2 de agosto) y extracto de la Resolución de 28 de julio de 2016, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al ejercicio 2016 (BOC de 11 de agosto).

Albiol Montesisnos, I. (2007) "Suspensiones y excedencias", en Albiol Montesinos, I.; Alfonso Mellado, C.L.; Blasco Lahoz, J.F., Los aspectos laborales de la Ley de Igualdad, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 100-120.

Ballester Pastor, M.A. (2012) "Conciliación y corresponsabilidad en las últimas reformas laborales y de seguridad social", disponible en http://www.iuslabor.org/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=173

Ballester Pastor, M. A. (2010) "Conciliación laboral y familiar en la Unión Europea: rémoras, avances y nuevas líneas de tendencia en el ámbito de la corresponsabilidad" en Revista de Derecho Social, núm. 51, pp. 43-46.

Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2008) "La suspensión de la relación de trabajo por maternidad y por paternidad a la luz de la LO 3/2007" en Relaciones Laborales, núm.1, pp. 305-324.

Cabeza Pereiro, J. (2010) "¿En qué debe cambiar el derecho español para adaptarse al acuerdo marco revisado sobre el permiso parental? en Aranzadi Social, núm. 6, Estudio (BIB 2010/1242), edición online no paginada.

Chacartegui Jávega, C. (2006) "Tiempo de trabajo, racionalidad horaria y género: un análisis en el contexto europeo", Relaciones Laborales, núm. 2, pp. 1201 a 1123.

Cuesta López, V. (2011) "Derechos de conciliación de la vida personal, familiar y profesional: fundamentos constitucionales y avances normativos en el ámbito de la Unión Europea", ReDCE, núm.16, pp. 331-376.

Davoine, L., Erhel, C. y Guergoat-Lariviere, M. (2008) "Monitoring Quality in Work: European Employment Strategy Indicators and Beyond" en International Labour Review, núm.147, pp. 163-198.

Gala Durán, C. (2017), "El permiso por paternidad: un balance tras casi diez años después de su implantación", RTSS-CEF, núm. 406, pp. 57-94.

Elborgh-Woytek, K., Newiak, M., Kochhar, K., Fabrizio, S., Kpodar, K., Wingender, P., Clements, B.Y., Schwartz, G. (2013), Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género, FMI.

Eurofound (2016a) The gender employment gap: challenges and solutions, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE.

Eurofound (2016b) Sustainable work throughout the life course: National policies and strategies, Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la UE.

Eurofound, (2012) Trends in Job Quality in Europe. A Report based on the Fifth European Working Conditions Survey, Luxemburgo, Oficina de Pubicaciones de la UE.

Lewis, J. (2006) "Work/family reconciliation, equal and social policies: the interpretation of policies trajectories at the EU level and the meaning of gender equality" en Journal of European Public Policy, vol. 3, núm. 13, pp. 420-437.

Lousada Arochena, J.F. (2008) Permiso de paternidad y conciliación masculina, Albacete, Bomarzo.

Martínez Yáñez, N. M. (2011) "El principio de corresponsabilidad en las políticas autonómicas de conciliación", en Cabeza Pereiro, J., y Fernández Docampo, B. (dirs.), Conciliación de la vida familiar y laboral y corresponsabilidad entre sexos, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 245 a 269.

Mercader Uguina, J.R., y De la Puebla Pinilla, A. (2016),"Capítulo XVI. Políticas de Preservación y de Reparto del Empleo (I)" en Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, J.A y López Insúa, B. (Dirs. y Coords.), Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 793-811.

OECD (2016) Parental leave: where are the fathers?, París, OECD Publishing.

OIT (2016) Women at work. Trends 2016, Ginebra, International Labour Office.

Ramos Quintana, M.I. (2016) "El Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿nos ponemos serios?, Trabajo y Derecho, núm.24, pp. 11-14.

Rodríguez González, S. (2010) "La corresponsabilidad como eje de las políticas públicas de conciliación de la vida familiar y laboral. Marcos comparados autonómicos" en CEF. Trabajo y Seguridad Social, núm.333, pp. 59-108.

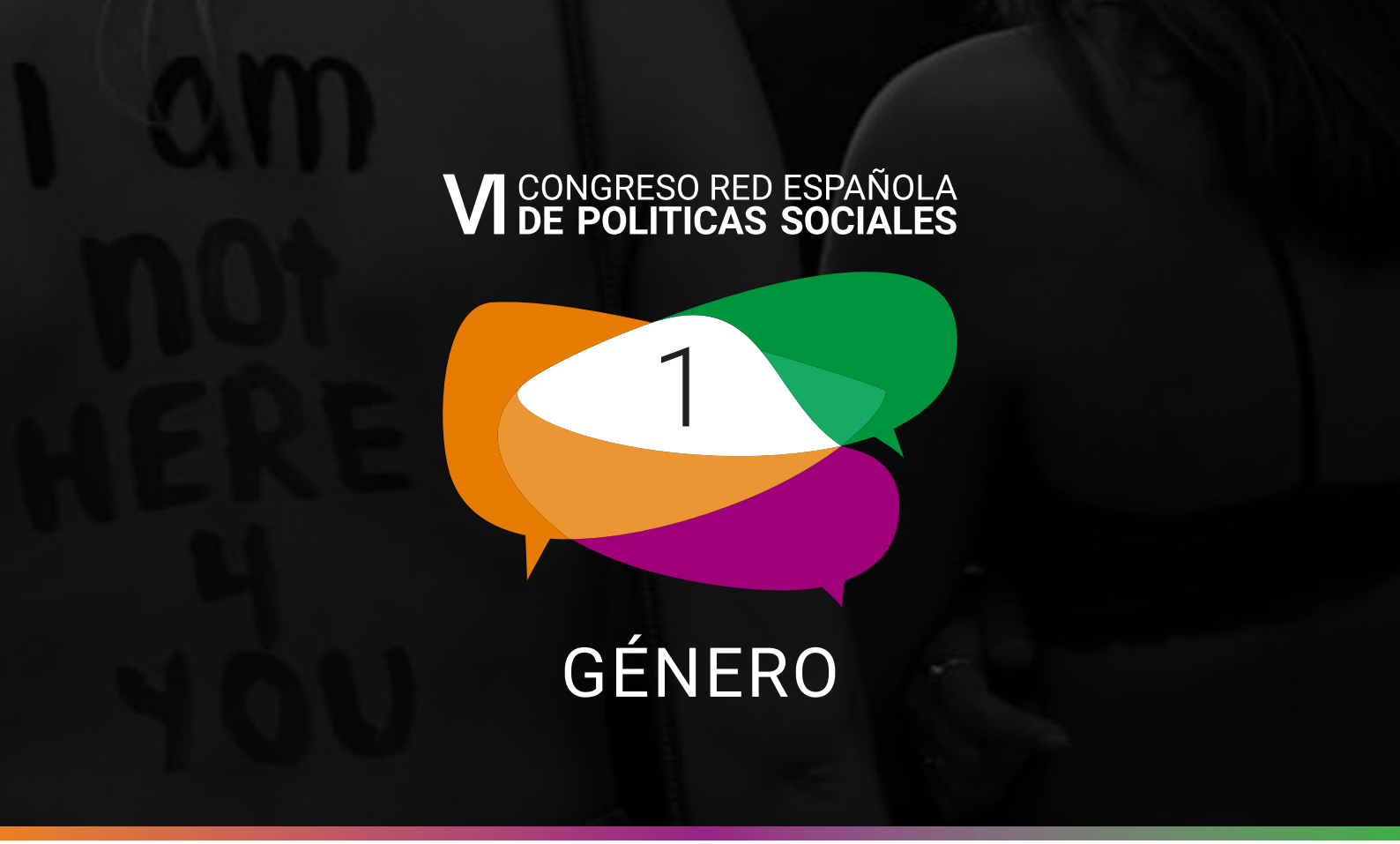
Rodríguez González, S. (2014) Suspensión del contrato de trabajo para atender responsabilidades de conciliación familiar con el objetivo de mantener el empleo, en Cuesta López, V. y Santana Vega, D. M. (dirs.), Estado de derecho y discriminación por razón de género, orientación e identidad sexual, Navarra, Aranzadi, pp. 227-245.

Rodríguez Gonzáles, S. (2016a) Tiempo de trabajo y vida privada, Comares, Granada, 2016.

Rodríguez González, S. (2016b) "Nueva hoja de ruta de la UE para conciliar de manera más eficaz la vida laboral y la vida privada" en Revista Trabajo y Derecho, núm. 15, pp. 84-87.

Rodríguez Rodríguez, E. (2010) Instituciones de conciliación de trabajo con el cuidado de familiares, Albacete, Bomarzo.

Rodríguez Sanz De Galdeano, B. (2013), El Derecho del Trabajo ante la feminización de la pobreza, Albacete, Bomarzo.



VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

Grupo 1.3

El nuevo rol de los hombres en la dinámica familiar

Coordinación:

Teresa Martín García
Teresa Castro Martín

espanet SPAIN

En las sociedades avanzadas hemos asistido a un cambio sin precedentes en las últimas décadas: el desequilibrio de género en educación se ha invertido y este hecho tiene profundas consecuencias en las identidades, roles y biografías laboral y familiar de mujeres y hombres. La inversión del desequilibrio de género en educación cambia los patrones de emparejamiento y afecta la probabilidad, el calendario y la estabilidad en la formación de parejas, con consecuencias sobre la fecundidad.

La investigación científica ha prestado mucha atención al nuevo rol social de la mujer, dejando a un lado el de los hombres en la dinámica familiar contemporánea. Sin embargo, la erosión del modelo patriarcal, la independencia económica de las mujeres y la mayor implicación en la crianza de los hijos por parte de los padres plantea interesantes retos de análisis, dado el aumento de los nacimientos fuera del matrimonio y de las rupturas de pareja. Desde el punto de vista teórico y empírico, necesitamos más conocimiento científico e investigación de calidad en un tema aún poco explorado a pesar de su calado social. Con este panel pretendemos analizar las profundas transformaciones en las identidades, roles y trayectorias conyugales y reproductivas de los hombres resultantes de los cambios en los roles familiares y de género; la interdependencia de su biografía educativa, laboral y familiar en un contexto de paulatino debilitamiento en el mercado de trabajo, agravado por la actual crisis financiera y económica; y la influencia del contexto social y las políticas públicas en sus vidas individuales.

Las diferencias institucionales y, en particular, las características del Estado de bienestar influyen en la dinámica demográfica y familiar. Las políticas sociales tienen un importante papel en la desfamiliarización de las responsabilidades de cuidado. En líneas generales, las políticas de los países del sur y del este de Europa contribuyen menos a "desfamiliarizar" dichas tareas de cuidado y bienestar. Es necesario seguir investigando en el impacto potencial de las políticas familiares en cuanto a los planes reproductivos y la participación de los hombres en el cuidado de los hijos.

Este panel pretende dar a conocer estudios sobre los cambios en las actitudes y pautas de comportamiento de los hombres sobre la familia, los roles masculinos y la igualdad de género. Tendrán especial consideración los trabajos que aborden de forma novedosa cuestiones teóricas, metodológicas o políticas sobre el nuevo rol de los hombres en la dinámica familiar. También serán apreciados los trabajos que aborden políticas sociales que presten atención al nuevo concepto de paternidad e incidan en el nuevo rol de los hombres como parejas y padres desde la perspectiva de la igualdad de género.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Irina Fernandez-Lozano: Finding time for children: parental status and paid work time in Spain. Trends in differences by gender
- Almudena Moreno Minguez: La implicación paterna y el bienestar infantil desde una revisión teórica
- Vicente Diaz Gandasegui, Begoña Elizalde San Miguel, Magdalena Diaz Gorfinkiel: Hacia

un tipologización de las nuevas paternidades: el contexto social y las políticas públicas como elementos determinantes

- Mencía González Ruiz: A propósito de la construcción de co-responsabilidad parental en España, ¿es la paternidad fuente emergente de conflicto cultural?

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

Fathers' Intensive Schedule in Spain: an Analysis with the Spanish Time Use Survey.

Fernández Lozano, Irina
Irina.fernandez@poli.uned.es

Grupo 1.3
El nuevo rol de los hombres en la dinámica familiar

espanet SPAIN

Abstract

Why do fathers of young children work such long hours, even if they live in dual earner couples? Is the male long hours' culture challenged in any circumstances? This paper examines Spanish fathers' work hours and how they are distributed along the day, as well as its recent changes, using a sample drawn from a diary based survey, the Spanish Time Use Survey (STUS) 2002 and 2009. A special focus is put on fathers' use of the intensive schedule (a work day concentrated in the core hours when children are usually at childcare centres or school) as a desirable model to fit work and school schedules and a more equitable model for dual earner couples. Finally, several regression models are applied to try to understand which variables contribute to explain fathers' long work hours.

1. Introduction

We know little about fathers' schedules apart from the fact that they are longer than the standard work-week (Allard, Haas & Philip Hwang, 2007), and that they respond to the availability of work-life balance measures (e.g. reduced work hours) to a much smaller extent that women do. This is true even if some of these measures or policies (particularly, some degree of schedule control) are available for a majority of men, especially in higher occupational status (Allard, Haas & Philip Hwang, 2007; Gasser, 2015; Lott & Chung, 2016). We also know that first-time fathers are also show concerns about the need they will eventually have to adapt their work patterns to the requirements of their coming offspring (Abril et al., 2015) either through formal or informal means. In dual earner couples, work life balance seems difficult to attain where both parents work more than 40 hours a week. However, still nowadays, work-life balance for dual earner couples with childcare responsibilities is usually achieved thanks to the 'one-and-a-half earner model' (Hook & Wolfe, 2013) where the mother is forced to reduce her participation in the labour market. In a context of a growing presence of this model of families, some questions arise: are fathers' schedules responding to an increasing demand for better and more equitable work-life balance, and if so, where, when and why?

In this research we will examine fathers' schedules, drawing on the assumption that the prevalence of the 'ideal (male) employee' model, what can also be referred to as the 'work devotion schema' (Williams, Blair-Loy, & Berdahl, 2013) lies behind the still limited fathers' engagement in childcare (Gasser, 2015) and the consequence reduction of mothers' work participation and time constrains.

Why are fathers' schedules generally so long? Though the direction of causality between work schedules and family-level characteristics may not be easy to establish, one can at least point at two different hypotheses about the relationship between fatherhood and longer schedules: either men's long schedules are not an obstacle for couples taking the decision to have a child (and having long work hours may in fact be related to other factors that enhance that decision) or fathers tend to shift jobs or modify working conditions at the arrival of the child, so that they strengthen their attachment to paid work when they marry or become fathers (Bianchi & Milkie, 2010).

One main assumption is that schedules are deeply embedded in our culture and in our social structure, which inevitably shape individuals' apparently free decisions. Work time is particularly determined by the individuals' position in two different dimensions of inequality: gender and occupational status. The fact that most workers have a schedule fixed by the employer (for example, the standard 40 hours in Spain) does not mean that they have zero degrees of freedom over the choice

of working hours: preferred work hours may inspire the choice of job in the first place (Carriero, Ghysels & Van Klaveren, 2009).

Spain represents an interesting setting to study fathers' schedules. The current debate on rationalisation of work schedules and work-life balance (with a recent proposal made to the Congress by the Employment Minister to officially stablish a working day that ends at 6 p.m., among other measures) is settled in a context in which more than a half of male workers (and about a third of female) work more than 40 hours a week (Spanish Time Use Survey, 2009).

This research focus is double. On the one hand, examining how the use of what has been called the 'intensive schedule' is distributed in Spain, from a mainly descriptive perspective. On the other hand, trying to disentangle the factors that could explain men's and women's effective work time. The research has been divided in five sections. After this introduction, the relationship between fatherhood and work hours will be set in context. Then, data and measures used will be described. Next, the results section is presented. Finally, the main conclusions will be presented in a discussion and conclusions sections.

2. Fathers schedules: a case for change?

Parents are expected to be highly motivated to engage in family activities, which play a critical role in promoting family solidarity and relations (Bianchi et al., 2006; Dew, 2009 cited in Kalmijn & Gracia (Kalmijn & Gracia, 2016)) and therefore may want to limit their work hours. We therefore hypothesize that mothers, and increasingly fathers, may be motivated to be available in their afternoons or evenings to spend quality time with their children. They also need to, because of the limitations of externally provided care. Qualitative studies and daily experience show that one of the main time constrains that childcare imposes are school or pre-school childcare centres schedules, so that women tend to be those that make use of more or less formalized flexibility measures to be able to take and pick up children to or from school. We therefore propose that parents are interested in working with an *intensive schedule*, that is, performing most of their work between the core hours when children are usually at childcare centres or at school (i.e between 9 and 17), especially, but not only, if their partner is not available.

As a consequence of the economic crisis, changes in the employment structure and cultural changes, different phenomena are may be pointing to the end of the 'male breadwinner model':

- An intense growth of dual-earner couples and of 'female breadwinners' (Ajenjo Cosp & García Román, 2014). As both men's and women's time devoted to unpaid and care tasks is affected by their partner work schedule men are responding to a growing participation of women in paid-work.

- Gaps between men's and women's time devoted to domestic 'routine tasks' is decreasing even for more 'traditional' models of couples (e.g with low education or where the woman has lower incomes) suggesting the effect a generalized cultural change (Ajenjo Cosp & García Román, 2014).
- Changing patterns in the presence of men in the labour market may be increasing fathers' time devoted to 'solo care', such as unemployment or non-standard schedules (Hook & Wolfe, 2013; Weinshenker, 2016) though this effect is still highly dependent on partner's schedule and on the national contexts.

As Lewis points out 'full-time and part-time work are social constructions' (Lewis, 2010) that allocate people into two different sets of opportunities and constrains, many of them determined by labelling processes rather than material differences. However, as social constructions, it is plausible that they are eventually challenged, if a sufficient social consensus is achieved. If 'involved fathers' and 'committed working mothers' demands gain more visibility, why shouldn't the 'one-and-a-half' earner model (Hook & Wolfe, 2013) be replaced for a more equitable one? It is difficult to envisage exactly how it would look like, but probably not a one-one earner model, which seems unsustainable even in the better scenario in terms of childcare provision availability.

3. Data and sample

3.1. Data: the STUS

The data used in this research have been drawn from the Spanish Time Use Survey (STUS) in its two editions: 2002 and 2009. The original databases include data, respectively, for 20,603 and 9,541 households. The STUS is a diary based survey that recollects activities performed by all individuals in the household (aged 10 years or older) during 24 hours and, in the case of paid work time, during a whole week. Diary-based surveys are especially indicated for measures related to the domestic sphere (e.g. unpaid work) and how this may interact with workplace related activities. Also, in the case of the STUS (but not necessarily in all time use surveys) all members in the household fill the survey, so it is a particularly adequate instrument to measure the interrelation between different allocations of time of members of the family. This feature allows to study a rich variety of variables: parents' schedule coordination (Carriero, Ghysels & Van Klaveren, 2009), simultaneous engagement in leisure activities (Gershuny & Sullivan, 1998), or the effect of partners' characteristics in individual's allocation of time (Domínguez-Folgueras, 2015; Hook & Wolfe, 2013). This is particularly relevant according to the bargaining-resources theories, which posit that inside the household, each member resources (e.g. income) matter to determine how much and in which forms they contribute to the household functioning (Amigot-Loache, Botía-Morillas & Jurado-Guerrero,

2015; Bittman et al., 2003; Presser, 1994; Sevilla-Sanz, Giménez-Nadal & Fernández, 2010). That includes the distribution of paid and unpaid work time.

In the particular case of work time, the advantages of the STUS are based on its accounting for the *real* schedule (limiting therefore the perception bias of stylized estimations, where respondents answer how much time they usually spend on work) and would be therefore sensitive to nuances in work hours and /or their distribution as well as informal arrangements[1]. Work time as reported by employees may be overestimating those people working the standard schedule (40 hours in Spain). For example, according to the Labour Force Survey (LFS), in 2009, 11 per cent of all people employed worked over 50 hours per week, while according to the STUS the percentage was of 16 for the same year. Also, while average work hours for those men who worked were 42.6 according to the STUS, reported average work hours for men according to the LFS 2009 were 37.5. Diary based surveys are probably the only instruments that allows for a nuanced classification of work schedules (combining several dimensions such as *how much* and *when* people work).

3.2. Measures

3.2.1. Effective work hours: long and short term estimators using diary data

Regarding the variable 'effective work time', derived from a work diary questionnaire for a whole week (Monday-Sunday), one methodological specification can be made. Behavioural indicators (such as time allocation to an activity) are often more informative if they reflect long-term patterns. Therefore, for the measure of effective work hours, researchers usually seek for estimators for a long-run variable rather than exceptional situations. In the case of self-reported work hours, this is achieved by asking respondents about their *usual* work schedule- what has the drawback that it may introduce a perception bias.

Diary based surveys, on the contrary, avoid the latter inconvenient but provide a good proxy for long-run time use only as long as an activity occurs with a high degree of regularity between different time lapses, i.e. days or weeks (Frazis & Stewart, 2012). In the case of paid work, respondents have to report their work schedule for a whole week, which seems a reasonable proxy for long-term schedule related indicators excepting the incidence of 'rotating shifts' (which is out of the scope of this work). Time diary based analyses use person-day or person-week (as in this case) rather than mere individuals as their analysis units. To make this estimator of men's long-run schedules more accurate,

[1] Different studies show that informally arranged flexible work arrangement are widely spread (Ladge et al., 2015) and that they may matter even more than formally established policies to determine work to family conflict (Allard, Haas & Philip Hwang, 2007).

those people reporting an 'unusual week' in terms of work hours have been excluded from the analysis.

3.2.2. A typology of schedules

A second main variable refers to how this work time is distributed, and particularly, what has been called an 'intensive schedule'. In order to obtain a broader view on father's work time, a theoretical classification of work schedules is proposed. The criteria to define these schedules has been double: *how much* and *when* along the day work is performed. Regarding the second one, we have followed Hook and other authors' criteria classifying schedules according to *when most work time* happens, considering substantially relevant time lapses (e.g. between 8 a.m. and 4 p.m for 'morning workers' vs 4 p.m. to midnight for 'evening workers') (Hook & Wolfe, 2013). However, a more nuanced classification has been made, trying to reflect situations in which people, at least sometimes, work in non-standard hours. One main classification distinguishes between standard schedules (work weeks in which most work time is performed between 8 a.m and 5 p.m on weekdays and a maximum of 6 hours is performed between 11 p.m and 5 a.m.) and non-standard schedules (for people who perform most of their work between 5 p.m and 8 a.m or in the weekends, or who work at least 5 hours between 11 p.m and 5 a.m.). Bearing in mind the generalized long hours' culture in Spanish workplaces, the relatively high presence of the split-shift schedule (Kalmijn & Gracia, 2016) and the general time lag comparing other countries, the 'intensive schedule' has been defined in a broad way. It would be one standard schedule comprising between 30 and 40 hours in which most work time is performed either between 8 a.m. and 5 p.m. or between 7 a.m. and 4 p.m., with no work performed on the weekend. People who work less than 30 hours and more than 40 have been excluded from this category, as the 'intensive schedule' aims at representing somehow an 'ideal' form of distributing work time more equitably among men and women, especially those who are parents- thus excluding extreme cases of 'too much' or 'too little' work. As in all taxonomies, the operationalization of this one may be establishing arbitrary frontiers (e.g. one employee may be classified as having a 'night schedule' if he was working exceptionally for a whole night). However, the fact that only 'usual work weeks' are analysed make this possibility residual.

The schedule typology has resulted as follows:

(1) Standard schedules: people who work most of their time between 8 a.m and 5 p.m on weekdays and they work a maximum of 6 hours between 11 p.m and 5 a.m.

(a) Standard hours, short schedule (0-29 hours).

(b) Intensive schedule, people who work: 30-40 hours a week (included); 100% between core hours: 8 a.m.-5 p.m., or, alternatively, from 7 a.m. and 4 p.m., and no work is performed on weekends.

(c) Other standard, non-intensive schedules (30-40 hours).

(d) Standard schedule, some overtime (41-44 hours)

(e) Long schedule (45-50 hours)

(f) Very long schedule (more than 50 hours)

(2) Non-standard schedules. People who work most of their time between 5p.m and 8 a.m. or in the weekends, or they work at least 6 hours during the night (between 11 p.m. and 5 a.m.).

(a) Afternoon /evening: they only work between 1 p.m. and 11 p.m., but most of their time after 17 or on weekends.

(b) Night: they work at least 6 hours a week between 11 p.m. and 5 a.m.

(c) Other non-standard schedules. People who work most of their time on the weekend or, alternatively, work some hours after 10 p.m. but less than 6 hours at night (e.g. Monday to Friday, from 6 p.m. to 12 p.m.).

3.2.3. Other independent variables

The following variables have been considered relevant to explain fathers' distribution of work hours have been the following. In the first place, the economic sector. In this sense, those people working in the *public, education or health sector*[2] are supposed to have better work-life balance conditions that their counterparts working in the private sector. With respect to the occupational status, the survey provided the code for the National Classification of Occupations (CNO -94). The one-digit categories (ten groups), which coincide with the ISCO-08 (International Standard Classification of Occupations 2008) nomenclature, have been used. Schedule flexibility is a variable derived from a self-reported question (*Do you have a flexible schedule?*) and it is compatible with any of the types of schedule of the previous typology. Unfortunately, this measure does not allow to distinguish the degree of this flexibility (e.g. flexitime vs total schedule control). In the regression model, a variable has been introduced for people whose partner has a long schedule (working more than 45 hours a week) which is also derived from the work diary questionnaire for that member of the household.

[2] The survey does not allow to distinguish if people working in the health or education sectors do so in public or private organization; though in Spain the majority of employment in these sectors are provided by a public-run organization.

Parental[3] status is derived from a self-reported question regarding the relationship of the individual with every other member of the household.

4. Results

4.1. Introduction: changes in women's and men's work time and the 'intensive schedule'

4.1.1. The (slow) end of the 'male-breadwinner' model?

Previous analysis on work time in Spain for the period 2002-2009 using the STUS point to a very slow convergence between women's and men's paid work time: while the former have increased their participation, the latter have decreased it (Giménez-Nadal & Sevilla, 2014). However, their analysis is focused on what can be referred to as the 'social time' (Durán Heras & Rogero García, 2009) devoted to an activity (its measurement includes also people who devote no time to it, that is, unemployed people). Therefore, the decrease in men's paid work time is due, to a considerable extent, to the effect of the increase of male unemployment after 2008.

However, for those who work, week schedules seem to be also slightly shorter in 2009 (see Table *1*). Though differences between 2002 and 2009 are very subtle, and may not be significant, the data seem to point to this convergence between men's and women's work hours. Men still work more than 40 hours, especially in more masculinized occupations and, what is more surprising, if they have small children.

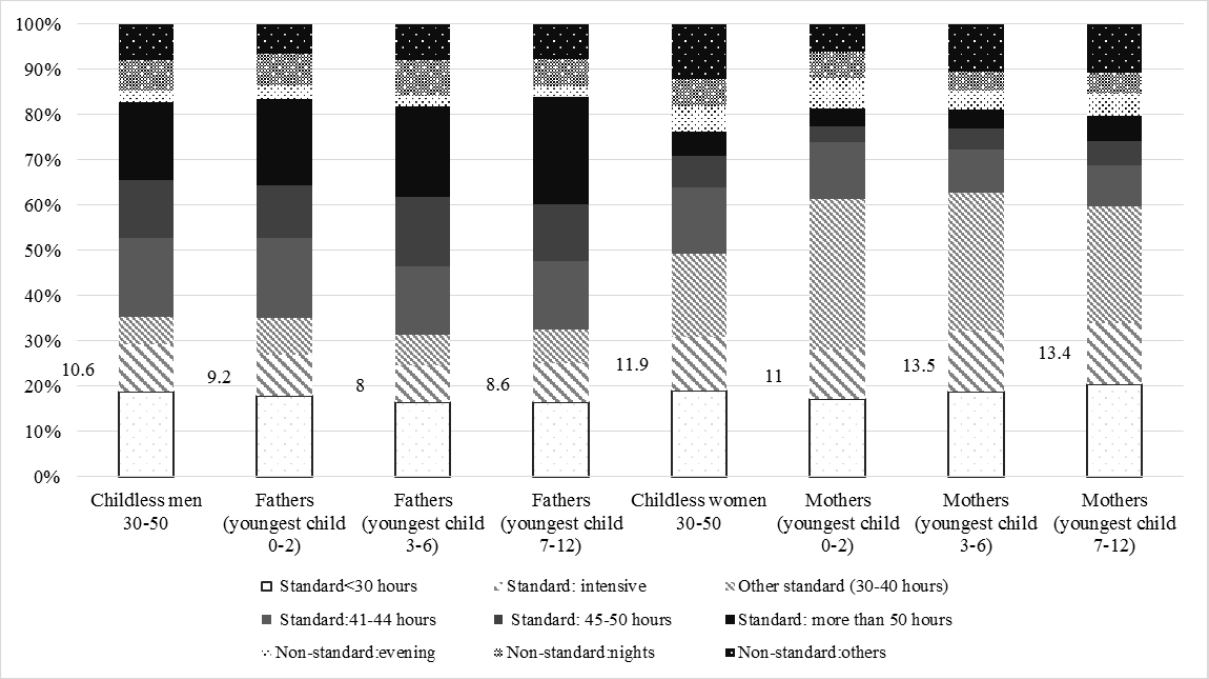
[3] For purposes of comparability, the category 'non-parents' refers to women or men aged 30-50 years who live with no child under 18; otherwise the comparison between people who live with a child under 13 years old and those who do not would be very conditioned by generational effects.

Table 1 ***Average weekly work hours in Spain (all individuals), 2002-2009***

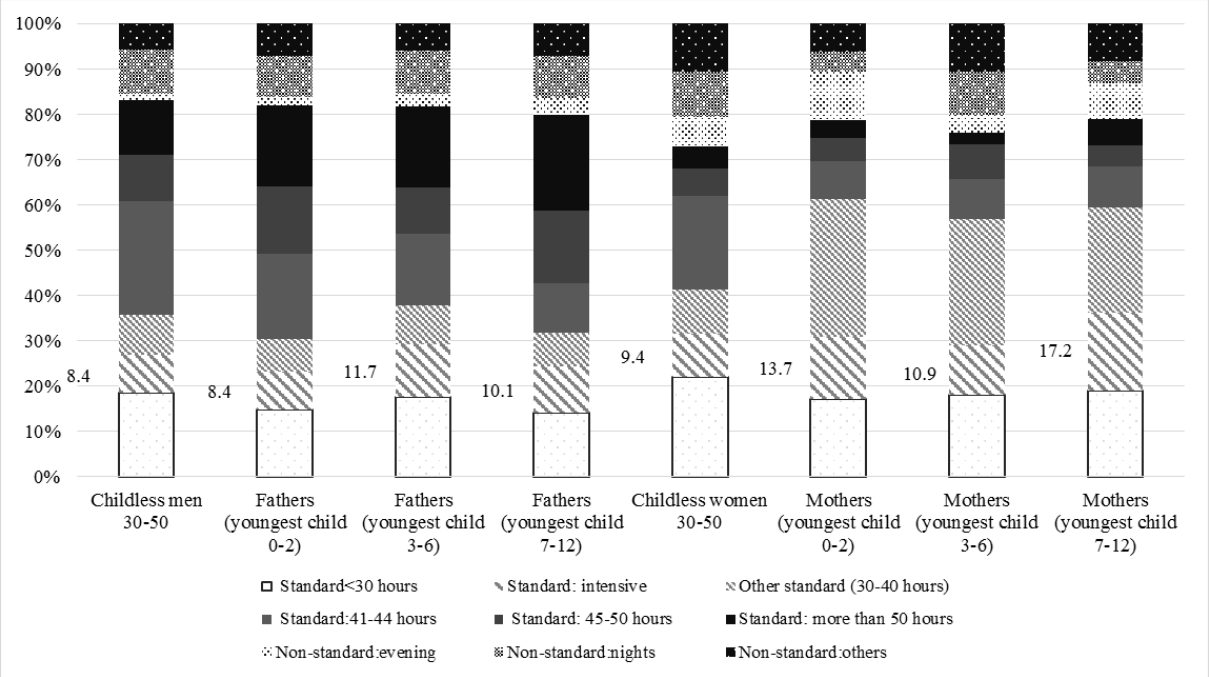
	2009			2002		
	Men	**Women**	**Total**	**Men**	**Women**	**Total**
Youngest child at home						
0-2 years	44.4	33.2	40.2	44	33.2	40.4
3-6 years	43.7	33.3	39.3	45.6	33.3	41.2
7-12 years	45.4	34	40.2	44.8	34.4	40.8
13-17 years	42.7	35.6	39.4	45	35.8	41.6
Other household types	42.4	38.1	40.5	43.9	37.1	41.3
Sector						
Public admin, education and health	35.8	33.3	34.4	37.2	32.2	34.6
Other private	44.6	37.1	41.6	45.3	37	42.4
Occupational status						
Armed Forces	38.1	..	39.3	38.3	..	38.6
Managers	49.6	42.8	47.5	51.5	45.9	50
Professionals	38.2	34.4	36.4	39.3	33.6	36.6
Technicians and Associate Professionals	39.7	34.9	37.7	41.2	35.6	38.8
Clerical Support Workers	39.8	34.6	36.5	40.1	35.1	37.2
Services And Sales Workers	45.5	37.3	40.5	46.7	38.9	42.1
Skilled Agricultural, Forestry and Fishery Workers	51.4	38.1	48	50.2	33	46.3
Craft and Related Trades Workers	43.6	39	43.2	44.8	38.2	44.1
Plant and Machine Operators and Assemblers	46.5	39.2	45.5	45.6	39.2	44.7
Elementary Occupations	41.2	35	37.5	42.1	31.1	36.6
Total	43.3	36.1	40.2	44.3	35.9	41.2

Graph 1 and Graph 2 show that, with respect to parental status and gender, those people who are more likely to have an intensive schedule are mothers of a child between 7 and 12 years old in 2009 (17,2 per cent). For parents, in 2002 they were less likely than non-fathers to have an intensive schedule, while in 2009 the trend has reversed, what may point to a growing use of this schema as a resource to achieve a better work-life balance and spend time on childcare.

Mothers' schedules distribution is not so different to non-mothers, excepting for the fact that mothers are less likely to work more than 40 hours and to have a non-standard schedule. Regarding the latter, this finding is consistent with evidence for other countries (Wight, Raley & Bianchi, 2008). Mothers are also less likely to work more than 40 hours. For fathers, however, the distribution remains fairly unchanged (and, in any case, fathers seem to work more hours than non-fathers). While short schedules (less than 30 hours) are not as gendered as it may be expected, long schedules are predominantly male.



Graph 1: **Schedule type by parental status, 2002 (% of intensive schedule indicated)**



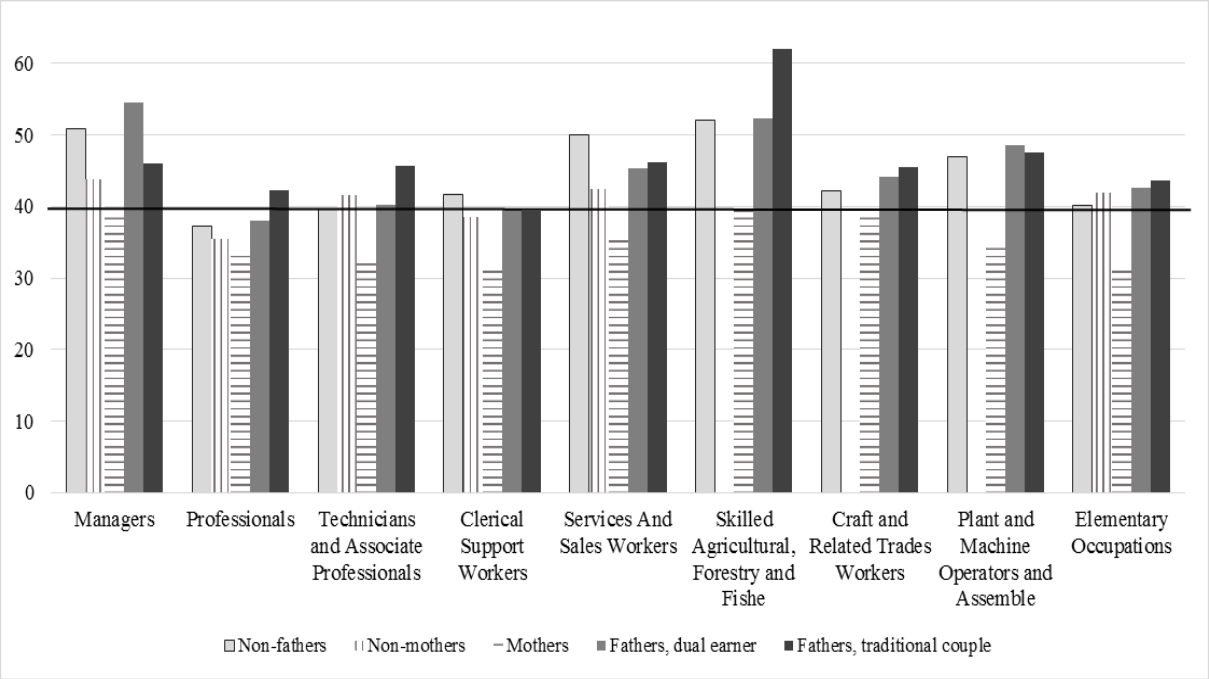
Graph 2: **Schedule type by parental status, 2009 (% of intensive schedule indicated)**

4.1.2. Occupational status and fatherhood: a (relatively) unstressed middle class?

Fathers work more than 40 hours excepting if they work in the public, health or education sectors and if they are professionals or clerical support workers. Contrary to expectations, employees in services and sales (usually less qualified than the former and more subject to heteronomous flexibility) do not have short schedules. Fathers do also work more hours than their childless counterparts in most occupations. It seems that, in the services sector, those who hold middle-level jobs have relatively better conditions to achieve work life balance.

In the case of women, the bigger differences do not seem to be introduced by the occupation but by maternal status. In fact, childless female technicians and associate professionals work more hours than their male counterparts –while the general pattern is that, even if a large part of the difference between women's and men's work time can be explained by maternal status (Boeckmann, Misra & Budig, 2014), it can't account for the whole of it.

There is a particular hypothesis that can be partially addressed with these data- that of the 'higher stress hypothesis' (Moen et al., 2013; Schieman, Whitestone & Van Gundy, 2006); that is, that those holding the upper positions in term of status or economic resources (such as leadership (Gasser, 2015) seem to be 'underprivileged' in terms of time availability or work-family conflict (Allard, Haas & Philip Hwang, 2007). According to these data, at the upper levels of the occupational scale, there seems to be a frontier between highly demanding jobs (managers at the private sector) and other qualified positions (which would include professionals or technicians). At the same time, the 'maternity gap' (the difference in work hours between mothers and both childless women and fathers) is smaller for professionals than for any other occupational status, suggesting that these occupations are less driven by gendered patterns, both at the workplace and the family level.



Graph 3: **Work hours by occupation and parental status, 2009** (n<10 excluded)

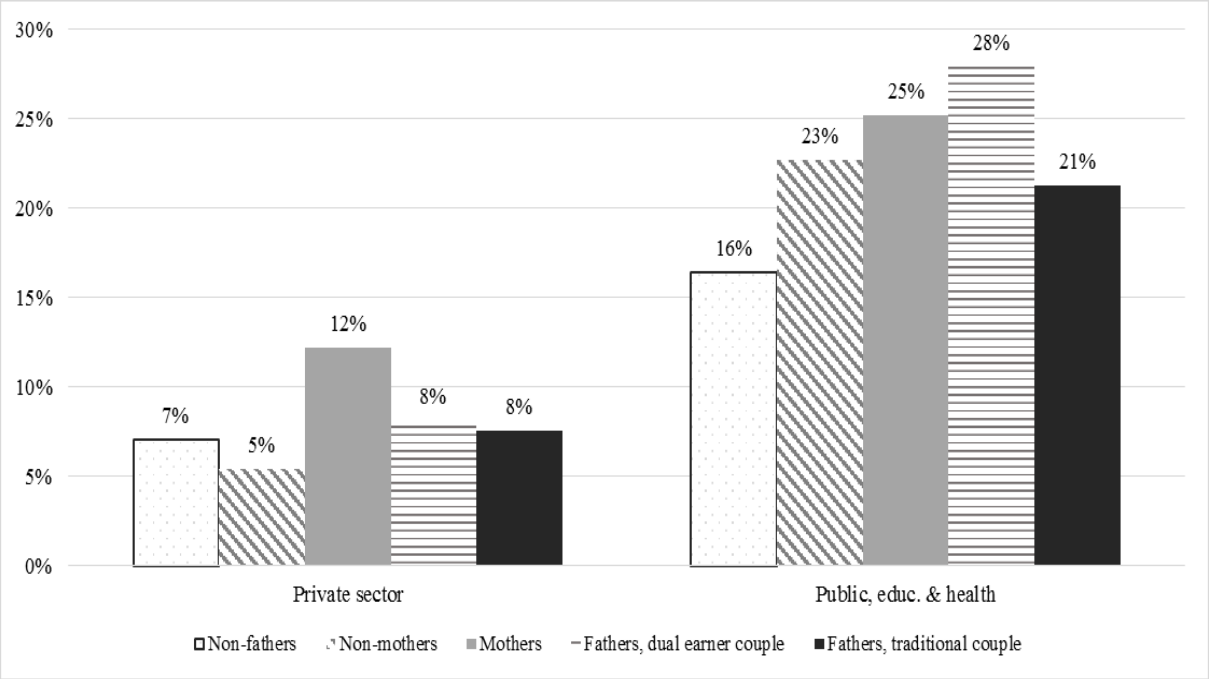
4.1.3. Fathers with an 'intensive schedule'

Around one out of four working fathers work on average more than 50 hours a week. Looking at occupational status (Graph 6 and Graph 7) it seems quite clear that the 'long hours' culture' is a 'male culture': managers, and those working in the primary sector and in the industry are those who have the greatest probability to work more than 45 hours a week. One may hypothesize that the male breadwinner model is starting to fade precisely in the services sector –excepting those who are at the top of it.

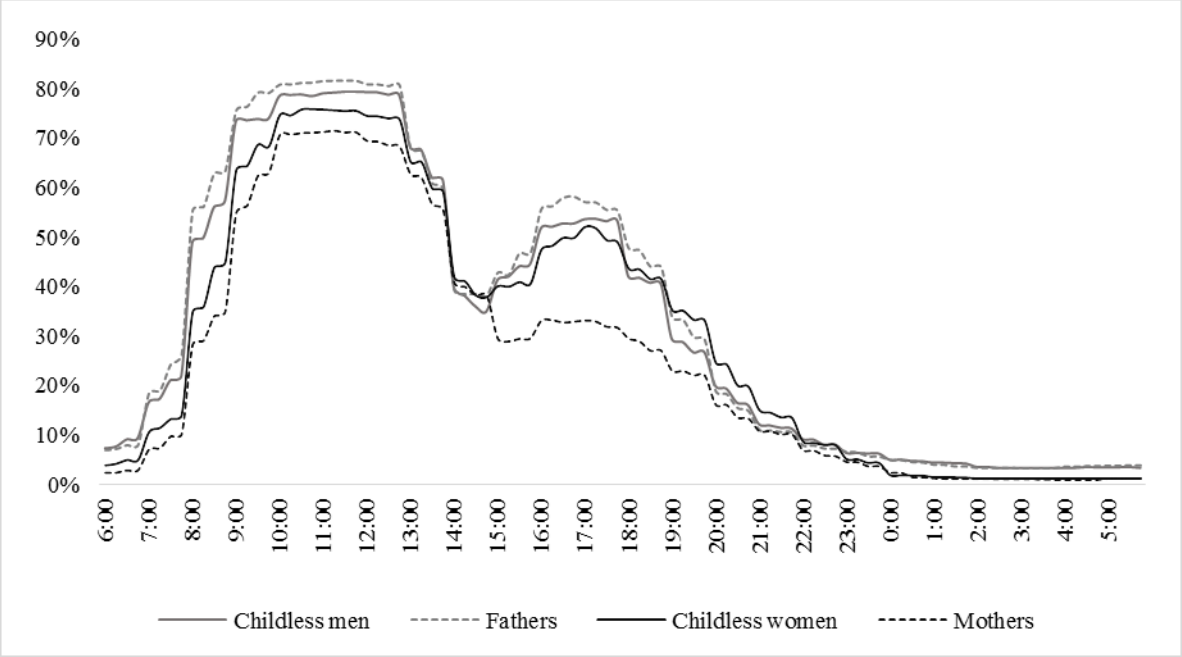
In Spain, fathers who work with an intensive schedule are relatively rare: 10 per cent (vs 7,8 per cent for childless men, 9 per cent for childless women and 14 per cent in the case of mothers of children under 13). This fact somehow contrasts with the data of use of the reduced schedule schema among mothers and fathers: in 2010, according to the Spanish Labour Force Survey, about 4.1 % of fathers of at least one child under eight years old who were employed had ever used this measure, while in the case of mothers, this percentage rose to 25.8 per cent. This may be due in part to the fact that cross-sectional data referring only to one particular year tend to underestimate the use of this measure as it can take place many years after the childbirth (Lapuerta, 2012). In any case these data suggests that these two measures (reduced schedule vs intensive schedule) may be relatively unrelated, which points to the fact that adopting a 'reduced schedule' schema does not necessarily mean passing from a non-intensive schedule to an intensive schedule as it has been defined here. In some cases, adopting a reduced schedule helps mothers just to have an 'alibi' to not do overtime (González & Jurado-Guerrero, 2015).

The intensive schedule may be a resource for fathers to adapt their working hours to childcare needs, as for all occupations excepting two ("plan and machine operators and assemblers" and "elementary occupations") fathers enjoy an intensive schedule in a bigger proportion that non-fathers do. The difference is, however, slight in any case with the exception of clerical support workers. This is an interesting result as this may be due in part to the nature of the occupation (lower career orientation and time demands). However, data point to the fact that having an intensive schedule depends, more than on the occupation *per se*, or even on gender, on the economic sector one works in (see Graph 4). Figures on the use of the intensive schedule among fathers in the public sector, especially for those partnered with a working woman, suggest that, when they have the opportunity to do so, fathers are willing to adapt their working conditions to childcare needs.

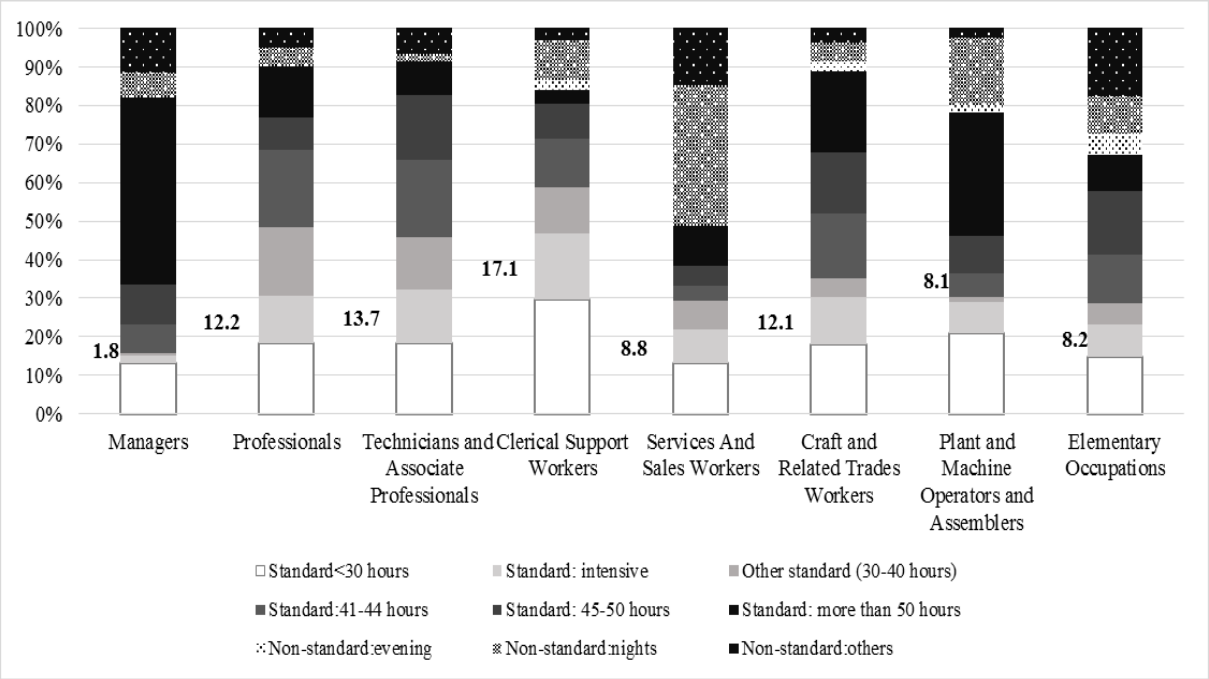
In any case, mothers significantly reduce their presence in the workplace from 3 p.m., while about one third for fathers are still working at 8 p.m. (see Graph 5).



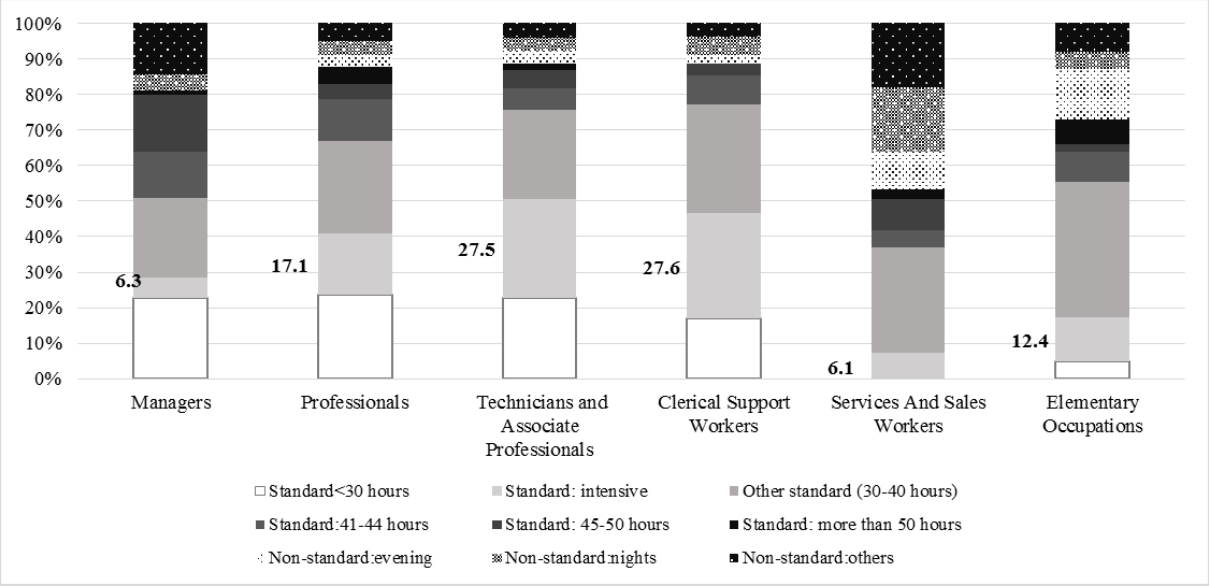
Graph 4: **Percentage of people with an intensive schedule, 2009.**



Graph 5: **Percentage of working people performing paid work at a particular time (Monday to Friday), 2009**



Graph 6: **Schedule type by occupation. Fathers (% of intensive schedule indicated) (n<20 excluded)**



Graph 7: **Schedule type by occupation. Mothers (% of intensive schedule indicated)** (n<20 excluded)

4.1.4. Flexibility for fathers: a longer work day?

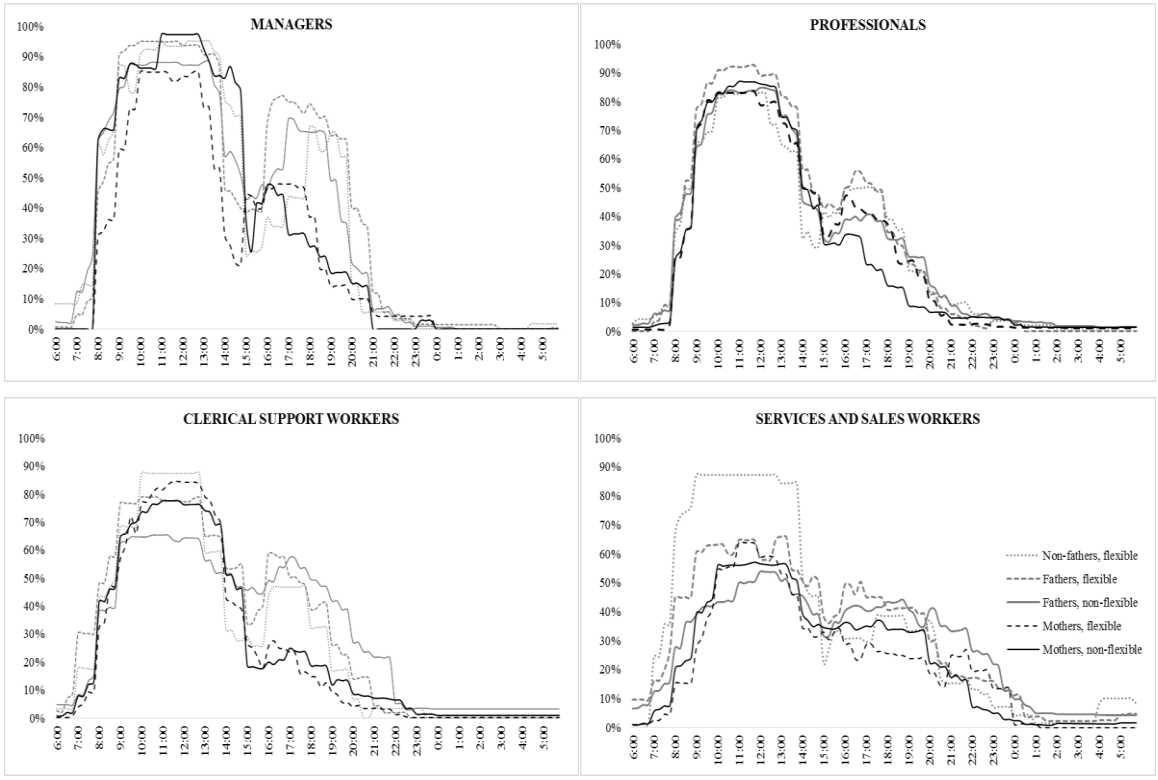
The public debate on the need to 'rationalise' work schedules[4] is somehow contradictory with the discourse on the need to provide employees with schedule control, that is, the capacity to decide when and where to perform their work. Flexibility at the workplace can affect, particularly, the 'space' and 'time' in which workers do their work, and can be determined by the employer ('heteronomous flexibility ') or by the employee ('autonomous flexibility'). However, even in the case of the latter one, the effect of time flexibility in work-life balance and work hours is not clear[5]. In any case, childcare requires this capacity to adapt to unforeseen necessities, and therefore the 'accepted politics of time' should assume that parents require some autonomy to allocate a certain amount of time according to their particular (unforeseen or not) needs. *Flexleave* – or the opportunity to take breaks during the workday to address personal issues- 'is extraordinarily important to individual employees especially when emergencies arise' (Galinsky et al. cited in Allard (Allard, Haas & Philip Hwang, 2007).

Schedule control may in fact deepen behavioural differences among individuals. Previous research has found that schedule flexibility can have strongly gendered outcomes (Lott & Chung, 2016), as it may be linked to overtime only in the case of men. The freedom to choose when or where to work contributes to establish a new employment contract with qualified employees: a 'service contract' based on mutual confidence, freedom and responsibility rather than on fixed schedules subject to strict control. Therefore, choosing where or when to work does not necessarily imply working less for many employees- in fact the opposite may be true.

As Graph 8 show, the outcomes of flexibility are highly determined by occupation and gender. For managers and professionals it is clearer that people, especially men, use flexibility precisely to extend their work schedule beyond 6 p.m. Professionals seem, however, to show less gendered patterns in the timing of their work.

[4] There is a specific organization promoting legislative and cultural changes in this direction, the Commission to rationalise Spanish work schedules (ARHOE) http://www.horariosenespana.com/.

[5] As Lott & Chung warn (Lott & Chung, 2016) autonomous time flexibility can present different degrees, so that a certain control of the start and end time of the working day (i.e. flexitime) may have very different outcomes of those of full control over work time (working-time autonomy). As formulated in the STUS questionnaire, the question does not allow to differentiate between these different forms.



Graph 8: **People (%) working at a particular time, weekdays, by occupation, 2009**

4.2. Can we explain fathers' long schedules?

4.2.1. Hypotheses proposed

These descriptive results presented above lead to a final question: is fatherhood positively linked to working more hours? What other variables can counteract, or reinforce, this effect?

Drawing from the descriptive analyses carried out, a linear regression model to explain women's and men's work hours is proposed, with the aim to test the following four hypotheses:

H1. *Parental status is related to shorter work hours only in the case of women (Hypothesis of women as main carers).*

H2. *Men in service middle level occupations work fewer hours than those in other positions (Hypothesis of the 'unstressed middle class*[6]*').*

H3. *Men working in the public, education or health sectors work less than their counterparts in the private sector (Hypothesis of the exposure to the market).*

H4. *Men whose partner has a long schedule (>45 hours) works fewer hours, especially if they are fathers (Hypothesis of the resource-bargaining processes).*

Although the focus of this research is put on men, for comparability purposes three linear regression models have been implemented: one for whole sample, and two others replicating the same model for men and women respectively.

Sample and measures.

The sample chosen has restricted the original databases have been in several ways. First of all, only people who have completed the work time diary have been included (8445 people in 2009). From that sample, people who had reported less than one hour of paid work or to have had an 'unusual' week in terms of work time had also been excluded, to obtain a better estimator of long-run work schedules. The final sample included 1879 individuals.

The independent variables[7] included gender, parental status (youngest child up to 12 years old), economic sector (public vs private), occupational status (managers, professionals, technicians, clerical workers and service and sales occupations) and a *dummy* variable for those partnered with

[6] This hypothesis would be a reformulation of the aforementioned 'higher status stress hypothesis', and therefore the use of the term 'unstressed', which may not be, however, the one that best fits the fact that service workers in middle level occupations work *relatively* few hours (in comparison with people in the highest and lowest positions). It is important to point out that only in *relative* terms can we conclude that these occupational status lead to work few hours in Spain. Furthermore, these models do not test in fact any variable related to the actual stress experimented by individuals, but only their work time.

[7] See section 3.2 for a more detailed explanation on how the variables have been operationalized.

someone who has a long schedule (more than 45 hours a week). Interactions of the main variables have been included, when they were necessary to test the hypotheses or when they gave result to significant coefficients[8].

Table 2 ***Descriptive statistics (regression sample)***

	Men	Women	Total
Managers	10.5%	6.5%	8.8%
Professionals	13.1%	16.7%	14.7%
Technicians	11.9%	11.2%	11.6%
Clerical workers	6.8%	15.2%	10.5%
Services & sales workers	11.9%	23.9%	17.1%
Other occupational status	45.8%	26.4%	37.4%
Couple works >45 hours	16.2%	41.5%	27.8%
Parent (child<12).	40.4%	38.0%	39.4%
Public, educ, health sectors	14.6%	24.7%	19.0%
Total	43.4%	56.6%	100.0%

4.2.2. Results

Table 3 shows the results of the regression model. For the whole sample, it can be seen that gender, and particularly, motherhood reduces work hours to a great extent. It has to be pointed out that only people who had performed any paid work have been included in the analysis, so these results are not influenced by the effect of non-working mothers. Surprisingly, working in the public, education or health sectors is not significantly related to working fewer hours, probably because its effect is absorbed by that of gender (a high proportion of women work in the public sector) and occupation (professionals, technicians and clerical workers are relatively common occupations in the public sector). Comparing the models for men and women provides differences worth pointing out.

While the occupational status is significant to explain the difference in men's work hours, it is not so for women (excepting if they are managers), for whom the main factor determining how much they work would be motherhood. Hypothesis 1 and 2 could be therefore confirmed. We can't confirm Hypothesis 3 regarding the effect of working in the public sector, but, however, this conclusion may be taken prudently, as it is very likely that the effect of this variable is absorbed by the occupational status as it has been mentioned before.

Regarding the effect of having a partner how works long hours, it is worth noting that the effect is not as expected: people whose couple works long hours are significantly more likely to work more hours. It can be derived, therefore, that couples do not trade one member's work time for the other's, in order to meet domestic or care responsibilities or for other reasons, such as to achieve sufficient

[8] Schedule flexibility was also introduced as a dependent variable, but did not provide significant results, and was not included in the final model.

income[9]. However, it is interesting to note that, when women work in the public sector, they are more likely to work less if their partner works long hours, while the same is not true for men.

In conclusion, two of the four hypotheses proposed can be confirmed: men in middle level occupations tend to work fewer hours (H2), while parental status seems to limit work hours only in the case of women (H1). Explanatory variables for men's and women's work time seem to be still of a very different nature, as the two respective models suggest. Variables at the household level are much more decisive for women's schedule than for men's, confirming the influence of the traditional 'male breadwinner –female carer' model. While mothers seem to work when 'they can', men still work when they 'have to'.

Table 3 ***Factors explaining women's and men's effective work hours***

	All sample		Men		Women	
	β	**s.e**	***β***	**s.e**	***β***	**s.e**
Parent (child<12).	**1.98**	1.12 *	2.78	1.22	**-5.83**	1.15 ***
Women	**-3.97**	1.38 ***				
Public, educ, health sectors	-2.57	1.79	-3.66	2.98	-0.98	2.27
Women*parent	**-6.87**	1.53 ***				
Parent*public	-0.76	1.92	-3.76	3.17	2.23	2.34
Managers	**6.07**	1.10 ***	**5.73**	1.44 ***	6.61	1.73 ***
Professionals	-1.27	0.96	**-3.09**	1.29 **	1.23	1.44
Technicians	-1.00	0.98	**-2.36**	1.37 *	1.52	1.41
Clerical	**-2.28**	1.06 **	**-4.14**	1.93 **	-0.15	1.33
Services	-0.68	0.96	-0.17	1.56	1.27	1.29
Couple works long hours	**4.54**	0.71 ***	**6.57**	1.37 ***	**5.18**	0.95 ***
Public*Couple works long hours			-4.30	3.51	**-4.119**	1.8831 **
Cons.	**41.51**	1.11 ***	**41.99**	1.25 ***	35.72	1.34 ***
Adj.R2	**0.18**		**0.12**			**0.07**
n	**1879**		**937**			**942**

*p < .1, **p < .05, ***p < .01

[9] This holds true also for parents, as the interaction of the two variables (parent*couple works long hours) was introduced.

5. Discussion and conclusions

The discourse of work-life balance for men and women should address its structural roots: the 'long hours' culture, which is still predominantly male. Fathers of young children in Spain (<13 years) have an average work week of near 45 effective hours. The 'male breadwinner model', the 'work devotion schema', or the 'ideal worker model', they all refer to a set of cultural assumptions, still embedded in todays' organizations, based on the idea that male workers have neither domestic nor childcare responsibilities, that work is their first priority in life and that they are 'ever available' for the company (Bailyn & Harrington, 2004). However, this is not a model adapted to many fathers' needs and willingness to adopt a more involved role in the family nowadays.

The fact that we can talk about 'gendered schedules' does not mean however that gender and culture are sufficient to explain how much people work: fathers do not only spend long hours at the company because, as males, they 'should to' but also because of economic reasons. One prove of that is that men in the public sector work substantially less that in the private one and are more prone to adopt an 'intensive schedule' if they are fathers. Unemployment, work insecurity, and workers' limited bargaining power do not help to put the subject of work-life balance and work time rationalization seriously on the debate. In this context, it is finally mothers who manage or are forced to work fewer hours by any formal or informal means or are directly expelled from the labour market. In a 'societal context of high unemployment and temporary employment', the 'power of Spanish employers' to impose their requirement of greater 'freedom in the management of working time has predominated over any other consideration' (Caprile and Krüger argue, cited in Peper et al (Peper, van Doorne-Huiskes & den Dulk, 2005).

This work has tried to provide a better understanding on how men really distribute their work hours on a regular basis (assuming that the statutory 40 hours work only as a normative reference in many occupational and organizational contexts). Two features in particular have been analysed: *how many hours* and *when along the day* Spanish fathers work. We propose that both characteristics are paramount to assess the 'family-friendliness' of a job. The first one, because time is an irreplaceable resource for fathers and mothers –parents need time, and need it on a regular basis. The second one, because fathers and mothers are constrained by the available hours of externally provided childcare services, so the specific time when people have to perform they work does matter. We propose that an intensive schedule, where work is concentrated in the core hours when children are usually at school or at childcare centres (i.e. about 9 a.m.-5 p.m.), with clear boundaries between *work time* and *family time*, may be an equitable model for todays' diverse workforce and dual-earner families, at least in many services sectors. However, in Spain, this is far from being a common scheme: only about one out of ten fathers have this schedule. The figure is quite smaller for those working in

masculinized occupations (e.g. industry or managerial jobs). Those holding service middle level occupations, however, could be the drivers for social change, as they show the smallest gaps between women and men work hours. The fact that people holding managerial positions (who should be particularly those who act as 'role models' for other members of organizations (Gasser, 2015) show such gendered patterns in terms of work time is a question that is worth being explored further.

Finally, and related to that, the paradigm of flexibility at the workplace (employees, especially in particular services sectors, are growingly able to decide where and when to work) adds new challenges to work life balance and the distribution of paid and unpaid work time between men and women. This shift (from a common norm to more or less free choices) opens then the door to a stronger effect of all the elements that can model people's decisions: from preferences to more or less explicit external constrains. Schedule control, as it may deepen behavioural differences among individuals, can have strongly gendered outcomes. Though it is a necessary resource for parents (because they need to adapt to the commonly unforeseen requirements of childcare) we postulate that it is not sufficient to provide a better work-life balance scenario, especially in private organizations - deeper cultural and structural changes are needed to adapt work schedules to 'new fathers', as well as 'old fathers' to new, more equitable family and workplace models.

5.1. References

Abril, P., Botía-Morillas, C., Domínguez-Folgueras, M., Jurado-Guerrero, T., Lapuerta, I., Monferrer, J. & Seiz, M. (2015) "Ideales igualitarios y planes tradicionales: análisis de parejas primerizas en España" in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 150, pp. 3–22.

Allard, K., Haas, L. & Philip Hwang, C. (2007) "Exploring the Paradox. Experiences of flexible working arrangements and work-family conflict among managerial fathers in Sweden" in *Community, Work & Family*, vol. 10, no. 4, pp. 475–493. http://doi.org/10.1080/13668800701575135

Amigot-Loache, P., Botía-Morillas, C. & Jurado-Guerrero, T. (2015) *The division of domestic work in Spain: is undoing gender possible?*, (Notes & Documents. CNRS - Science Po)Paris.

Bailyn, L. & Harrington, M. (2004) "Redesigning work for work–family integration" in *Community, Work & Family*, vol. 7, no. 2, pp. 197–208. http://doi.org/10.1080/1366880042000245470

Bianchi, S. M. & Milkie, M. A. (2010) "Work and family research in the first decade of the 21st century" in *Journal of Marriage and Family*, vol. 72, no. 3, pp. 705–725. http://doi.org/10.1111/j.l741-3737.2010.00726.x

Bittman, M., England, P., Sayer, L., Folbre, N. & Matheson, G. (2003) "When Does Gender Trump Money? Bargaining and Time in Household Work" in *American Journal of Sociology*, vol. 109, no. 1, pp. 186–214. http://doi.org/10.1086/378341

Boeckmann, I., Misra, J. & Budig, M. J. (2014) "Cultural and Institutional Factors Shaping Mothers' Employment and Working Hours in Postindustrial Countries" in *Social Forces*, vol. 93, no. 4, pp. 1301–1333. http://doi.org/10.1093/sf/sou119

Carriero, R., Ghysels, J. & Van Klaveren, C. (2009) "Do parents coordinate their work schedules a comparison of Dutch, Flemish, and Italian dual-earner households" in *European Sociological Review*, vol. 25, no. 5, pp. 603–617. http://doi.org/10.1093/esr/jcn077

Domínguez-Folgueras, M. (2015) "Parentalidad y división del trabajo doméstico en España, 2002-2010" in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 149, pp. 45–64. http://doi.org/10.5477/cis/reis.149.45

Durán Heras, M. Á. & Rogero García, J. (2009) *La investigación sobre el uso del tiempo*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Frazis, H. & Stewart, J. (2012) "How to Think about Time-Use Data: What Inferences Can We Make about Long- and Short-Run Time Use from Time Diaries?" in *Annals of Economic and Statitics*, vol. 105/106, no. 5306, November, pp. 231–245. http://doi.org/10.2307/23646463

Gasser, M. (2015) "Time Spent on Child Care by Fathers in Leadership Positions: The Role of Work Hours and Flextime" in *Journal of Family Issues*, pp. 1–23.

http://doi.org/10.1177/0192513X15597291

Gershuny, J. & Sullivan, O. (1998) "The Sociological Uses of Time-use Diary Analysis" in *European Sociological Review*, vol. 14, no. 1, pp. 69–85. http://doi.org/10.1093/oxfordjournals.esr.a018228

Giménez-Nadal, J. I. & Sevilla, A. (2014) "Total work time in Spain: evidence from time diary data" in *Applied Economics*, vol. 46, no. 16, pp. 1894–1909. http://doi.org/10.1080/00036846.2014.887194

González, M. J. & Jurado-Guerrero, T. (2015) *Padres y madres corresponsables. Una utopía real*, Catarata, Madrid.

Hook, J. L. & Wolfe, C. M. (2013) "Parental involvement and work schedules: Time with children in the United States, Germany, Norway and the United Kingdom" in *European Sociological Review*, vol. 29, no. 3, pp. 411–425. http://doi.org/10.1093/esr/jcr081

Kalmijn, M. & Gracia, P. (2016) "Parents' Family Time and Work Schedules: The Split-Shift Schedule in Spain" in *Journal of Marriage and Family*, vol. 78, no. 2, pp. 401–415. Retrieved from http://search.proquest.com.ezproxy.uned.es/docview/1773551551/E8B8557BCFE34B0APQ/10?accountid=14609

Ladge, J. J., Humberd, B. K., Baskerville Watkins, M. & Harrington, B. (2015) "Updating the Organization Man: an Examination of Involved Fathering in the Workplace" in *Academy of Management Perspectives*, vol. 29, no. 1, pp. 152–171. http://doi.org/10.5465/amp.2013.0078

Lapuerta, I. (2012) *Employment, Motherhood and Parental Leaves in Spain.*, Universidad Pompeu Fabra.

Lott, Y. & Chung, H. (2016) "Gender Discrepancies in the Outcomes of Schedule Control on Overtime Hours and Income in Germany" in *European Sociological Review*, vol. online fir, pp. 1–14. http://doi.org/10.1093/esr/jcw032

Moen, P., Lam, J., Ammons, S. K. & Kelly, E. L. (2013) "Time Work by Overworked Professionals: Strategies in Response to the Stress of Higher Status." in *Work and Occupations*, vol. 40, pp. 79–114. http://doi.org/10.1177/0730888413481482

Peper, B., van Doorne-Huiskes, A. & den Dulk, L. (Eds.) (2005) *Flexible Working and Organizational Change: The Integration of Work and Personal Life*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Presser, H. B. (1994) "Employment Schedules Among Dual-Earner Spouses and the Division of Household Labor" in *American Sociological Review*, vol. 59, no. 3, pp. 348–364.

Schieman, S., Whitestone, Y. K. & Van Gundy, K. (2006) "The nature of work and the stress of

higher status." in *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 47, no. 3, pp. 242–257. http://doi.org/10.2307/30040316

Sevilla-Sanz, A., Giménez-Nadal, J. I. & Fernández, C. (2010) "Gender Roles and the Division of Unpaid Work in Spanish Households" in *Feminist Economics*, vol. 16, no. 4, pp. 137–184. http://doi.org/10.1080/13545701.2010.531197

Wight, V. R., Raley, S. B. & Bianchi, S. (2008) "Time for Children, One's Spouse and Oneself among Parents Who Work Nonstandard Hours" in *Social Forces*, vol. 87, no. 1, pp. 243–271.

Williams, J. C., Blair-Loy, M. & Berdahl, J. L. (2013) "Cultural schemas, social class, and the flexibility stigma" in *Journal of Social Issues*, vol. 69, no. 2, pp. 209–234. http://doi.org/10.1111/josi.12012

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

1

GÉNERO

A PROPÓSITO DE LA CONSTRUCCIÓN DE CO-RESPONSABILIDAD PARENTAL EN ESPAÑA, ¿ES LA PATERNIDAD FUENTE EMERGENTE DE CONFLICTO CULTURAL?

González Ruiz, Mencía
mgonrui1@upo.es

Grupo 1.3
El nuevo rol de los hombres en la dinámica familiar

espanet SPAIN

RESUMEN:

Centramos nuestro interés en los cambios en la significación social otorgada a la paternidad. Objeto de estudio enmarcado en un debate de amplio alcance en las Ciencias Sociales, que toma como eje la articulación entre familias, mercados y Estados, su vinculación a la división social del trabajo, y por ende, a cambios en la propia estructura social. Cambios que, interesa destacar, conllevan emergentes conflictos culturales e ideológicos con nuevos retos, menos explorados hasta ahora.

Cedemos así protagonismo a la figura del varón (como sujeto genérico), y entendida la paternidad como construcción sociocultural e histórica, nuestro análisis se fija en las valoraciones, preferencias y expectativas manifestadas por la opinión pública española, y específicamente, por los propios varones. Procedemos a la elaboración de indicadores con datos compilados de distintas encuestas publicadas en fechas recientes, incluida la Encuesta Mundial de Valores, el Eurobarómetro y otras tantas tomadas del CIS. Indagamos acerca de los valores sociales de igualdad, tolerancia, responsabilidad o compromiso, toda vez que contribuyen a otorgar significación social a la práctica de la paternidad, en sus distintas dimensiones, como componente en la construcción de identidad, como expresión de sexualidad y capacidad reproductora o como reconocimiento de derechos y deberes de provisión, participación en tareas doméstica o cuidados directos y afectivos. Al fin, el análisis logra identificar fuentes relevantes de acuerdos y desacuerdos, algunos mantenidos con intensidad, revelando tensiones y abiertos conflictos culturales, que acompañan a la diversidad y el desdibujamiento del modelo tradicional de paternidad hasta ahora hegemónico.

PALABRAS CLAVES:

conflicto cultural, corresponsabilidad parental, género, masculinidades, paternidades.

1. Introducción

Las formas de vivir hoy la paternidad en España están marcadas por significativas modificaciones en las relaciones de género. Las intensas transformaciones sociales y culturales experimentadas durante las últimas décadas refieren sin duda a nuestra cosmovisión, y de manera sobresaliente a las propias identidades masculinas y femeninas, a su *performance* en la cotidianidad de la vida familiar, el trabajo, el ocio, etc. Así, la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, el incremento de sus niveles de estudio, la reducción del número de hijos e hijas por familia, pero también las dificultades de los varones para mantenerse como único o principal sustentador, son procesos claves que alteran las pautas tradicionales de relación entre las parejas y entre los padres y madres con sus hijos e hijas, especialmente entre las clases trabajadoras. Proliferan las investigaciones que ilustran las nuevas tendencias en la división sexual o genérica del trabajo, en las negociaciones o arreglos domésticos para el reparto de tareas, con una distinta delineación de responsabilidades respecto a los cuidados y la crianza, y se documenta los beneficios para el bienestar infantil y para la propia estabilidad conyugal.

En efecto, la denominada "crisis de los cuidados", con crecientes dificultades entre amplios sectores de la población para cuidarse, cuidar y ser cuidados, pone en evidencia las combinatorias tradicionales (patriarcales) entre lo familiar y lo laboral. En estas es creciente el reclamo a la paternidad (masculinidades cuidadoras), que adquiere un lugar señalado en el diseño de las políticas sociales que antes no tenía. Cada vez más, asociaciones y movimientos pro-feministas, sindicatos, así como los Estados en el ámbito europeo, se muestran involucrados, y términos como conciliación, parentalidad corresponsable o nuevo pacto son frecuentemente utilizados para expresar esa voluntad política de alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, que llevaría a una "progenitura indiferenciada" o "convergencia progenitora" (Gil Calvo, 2004). No obstante, cosa bien distinta es la vida cotidiana, y aunque más presentes a las puertas de los colegios o en los parques infantiles, antes que anclarse a la retórica del optimismo gradualista o vislumbrar puertas giratorias entre empleo y familia en las trayectorias de algunos hombres, conviene incorporar una mirada crítica y ser cautos, pues como sabemos "las leyes no bastan" (Bonino, 2001).

En el presente estudio nos preguntamos por la significación social otorgada a estos procesos de modelación de la figura paternal. Proponemos indagar en torno a cómo conciben los varones la paternidad en nuestro contexto nacional, el sentido personal, familiar y social que le otorgan, cómo es vinculada a la sexualidad y la capacidad de reproducción o en qué medida los valores sociales de responsabilidad e igualdad se anudan a los ejercicios de proveeduría, cuidados y afectos.

Los elementos de la cultura que se ofrecen, valores, expectativas y actitudes expresadas, consensos y disensos emergentes en torno a lo que significa ser padres, no han de interpretarse

como meras diferencias simbólicas sin implicaciones prácticas. Muy al contrario, adviértase la cultura y la ideología de género íntimamente ligada a la cotidianeidad, orientando los modos en que se relacionan las personas, se identifican o *performan*. Como señala E. Bericat, "nuestras preferencias y deseos, así como nuestros criterios sobre lo bueno y sobre el bien, es decir, nuestros valores, condicionarán el futuro, al menos si creemos que el futuro depende en alguna medida de lo que hacemos, y si creemos que lo que hacemos depende en alguna medida de lo que valoramos" (Bericat, E., 2003; 388).

2. El análisis de las paternidades: sucinta referencia teórica.

Las teorías de género y de masculinidades aportan fundamentos básicos para la comprensión de los cambios en las distintas formas de sentir y ejercer la paternidad, al tratar de conectarlas a las representaciones sociales del varón y en interacción con la maternidad. Como señalara Paterna & Martínez (2009), la conexión entre ideología masculina y paternidad está siendo cada vez más estudiada, de forma que al tiempo que el imaginario cultural tradicional de paternidad se modifica el desarrollo teórico advierte con mayor claridad su carácter multidimensional, también su historicidad y diversidad cultural. Abordamos una sucinta exposición de estas elaboraciones teóricas.

Desde el constructivismo, la teoría de género trata de desmontar la creencia esencialista de que la biología o la psicología determinan la condición femenina o masculina, afirmando su naturaleza cultural asentada en la interacción social (véase Kate Millett, 1970; Gayle Rubin, 1975; Judith Butler, 1990, entre otras clásicas). En su calidad de representaciones ideológicas, el sexo, el género, como la clase social o la etnia, etc. tienen consecuencias, al afectar a la interpretación de la realidad (dándole el carácter de natural e inevitable), así como a la organización de las pautas de interacción (ofreciendo modelos, que señalan lo permitido y lo prohibido, así como las reglas de comunicación a seguir), además de legitimar las relaciones que se establecen entre las personas (Godelier, 1990). En concreto, las elaboraciones ideológicas que resaltan la dominación masculina (Badinter, 1992), logran que el principio de clasificación sexual y la subordinación de las mujeres aparezcan como naturales. Señala Bourdieu (2000) que el sexismo es de todas las formas de esencialismo el más difícil de desarraigar, pues "...un prolongado trabajo colectivo de socialización de lo biológico y de biologización de lo social se conjugan para invertir la relación entre las causas y los efectos y hacer aparecer una construcción social naturalizada (los géneros en cuanto hábitos sexuados) como el fundamento natural de la división arbitraria que está en el principio tanto de la realidad como de la representación de la realidad." (Bourdieu, 2000; 14).

En línea similar los autores representativos de los *men´s studies* (Connell, Saul Gutiérrez, Oscar Hernández, Oscar Guash, Gutmann, Scott Coltrane, Valcuende del Río,...) coinciden en rechazar la idea de una masculinidad única universal, válida para cualquier época y lugar. Antes que

como un objeto (un atributo natural o una conducta promedio o una norma o función social fija), proponen observar la identidad de género como un proceso, como ciertas formas de interactuar, relacionarse y comunicarse en contextos más o menos definidos con una historicidad inherente. Planteamiento que lleva a visionar la masculinidad como una consecuencia antes que la causa, como producto de la acción, que es situada, y que es una experiencia relacional que cristaliza en los cuerpos, la personalidad y la cultura (Connell, 1997). De modo que "una manera fructífera de validar tanto la diferencia como la similitud y llamar la atención tanto hacia la agencia como hacia la estructura, es identificar las condiciones bajo las cuales el género se vuelve prominente en la vida cotidiana" (Coltrane, 1998; 41). Se trataría de determinar cuándo se invoca al género como una estrategia para mantener o reivindicar prerrogativas, cuándo y cómo el género es usado en situaciones de grupo, o qué relación tiene el uso del género con las emociones manifestadas o la inseguridad sentida, particularmente en situaciones trascendentales de tránsito vital, por ejemplo, el nacimiento de un bebé.

Al mismo tiempo, el género en tanto forma de organización de la práctica social, intersecciona con otras estructuras sociales, la clase social, la etnia, etc. y no se puede desligar del contexto institucional-político en el que se desarrolla, planteamiento que conduce al concepto de masculinidades múltiples. Señala Connell (1997), que los patrones principales de masculinidad en los países occidentales, actualmente, existen en relaciones de hegemonía (los corrientemente aceptados, aunque siempre disputables), de subordinación/dominación, de complicidad con lo hegemónico y de marginación/ autorización. Por tanto, en ciertos contextos y de acuerdo con ciertos recursos relacionales y discursivos, los hombres estarían en condiciones de orientar y dar sentido a sus acciones en dirección resistente a la masculinidad tradicional o hegemónica, del mismo modo que "queda abierta la posibilidad de que cualquier persona (sin importar el sexo anatómico, los tipos de hormonas, las estructuras cognitivas) actúe o se adscriba al mundo masculino o femenino" (Gutiérrez, 2006; 165).

En efecto, la propuesta es bien interesante. Integra, por un lado, un acercamiento relativamente *micro* que sigue la senda del interaccionismo simbólico de Goffman y a West & Zimmerman (1987), al conceptuar el género como resultado activamente construido desde una interacción en progreso; pero también sugiere un enfoque que atienda a las correlaciones contextuales y estructurales de los procesos involucrados. La masculinidad es cultural y simbólica, se aprende y se construye, es producida y reproducida en la práctica social, por lo que también puede cambiar.

La forma como los hombres significan y ejercen su paternidad está estrechamente ligada a la construcción de la masculinidad. En la paternidad cristaliza buena parte de los esquemas simbólicos

del modelo masculino (proveeduría, capacidad de procreación, ejercicio de control y poder —sobre pareja, hijos o hijas—, entre otras); del mismo modo que una serie de instituciones, políticas y normas legales afectan o tratan de modular los procesos de elaboración de las representaciones sociales y, en particular, el propio comportamiento y afección de los hombres ante la paternidad.

En suma, la perspectiva constructivista señala que los padres se significan a través de la interacción situada, negociando dinámicamente su papel y compromiso, con específicas condiciones y recursos sociales, económicos y culturales; pero además, en el sistema socioproductivo y político en el que nos encontramos inmersos el género aparece como un recurso, que está legitimado culturalmente, para la adquisición de derechos, poder, ciertos privilegios y concretas responsabilidades, que terminan por definir el significado otorgado a ser hombre o mujer, la paternidad y la maternidad en específicos contextos sociales (Coltrane, 1998; Paterna & Martínez, 2009;).

En las sociedades occidentales, hay una demanda social en aumento hacia una mayor implicación de los hombres en la paternidad. Esto explica el interés mediático y el auge de los análisis acerca del involucramiento de los padres en los cuidados, la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo reproductivo o, en sentido amplio, las llamadas "masculinidades cuidadoras", en cuanto estrategias importantes para acercar a las sociedades a la igualdad de género.

Señalar que en España, el estudio de la paternidad comenzó a finales de los 90, y desde entonces ha sido creciente el interés académico. Es lugar común destacar como la figura de los “nuevos padres” se construye en base a la proximidad de las relaciones con sus hijos e hijas, esto es, por el mayor compromiso con los cuidados directos, su presencia y muestra de afectos. Al respecto, sin pretender exhaustividad, véase las interesantes aportaciones de Bonino, 2003; Abril y Romero, 2005; Meil, 2006; Alberdi y Escario, 2007; Flaquer, L. y Escobedo, A, 2014; Abril et alt, 2015, entre otros.

3. Apuntes metodológicos para la interpretación de los indicadores de opinión

El análisis que a continuación se presenta sigue el planteamiento metodológico propuesto por Bericat (2003) en el estudio *El conflicto cultural en España*[1]. Para la compilación empírica hemos revisado una amplia variedad de encuestas que interpelan a la opinión pública española acerca de las relaciones de género, la familia, los cuidados o la violencia de género. En concreto, la Encuesta Mundial de Valores (EMV), el Eurobarómetro (EB) y distintos estudios tomados de la Base de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) han sido nuestras fuentes secundarias de información, todas realizadas con posterioridad a 2010, y de las que se han tomado exclusivamente

[1] Para una explicación detallada de la metodología, procedimiento de cálculo y pautas de interpretación de los indicadores elaborados, véase E. Bericat (dir.) (2003: 45-50).

los resultados obtenidos para hombres, dado nuestro interés en focalizar la atención en la perspectiva del propio varón.

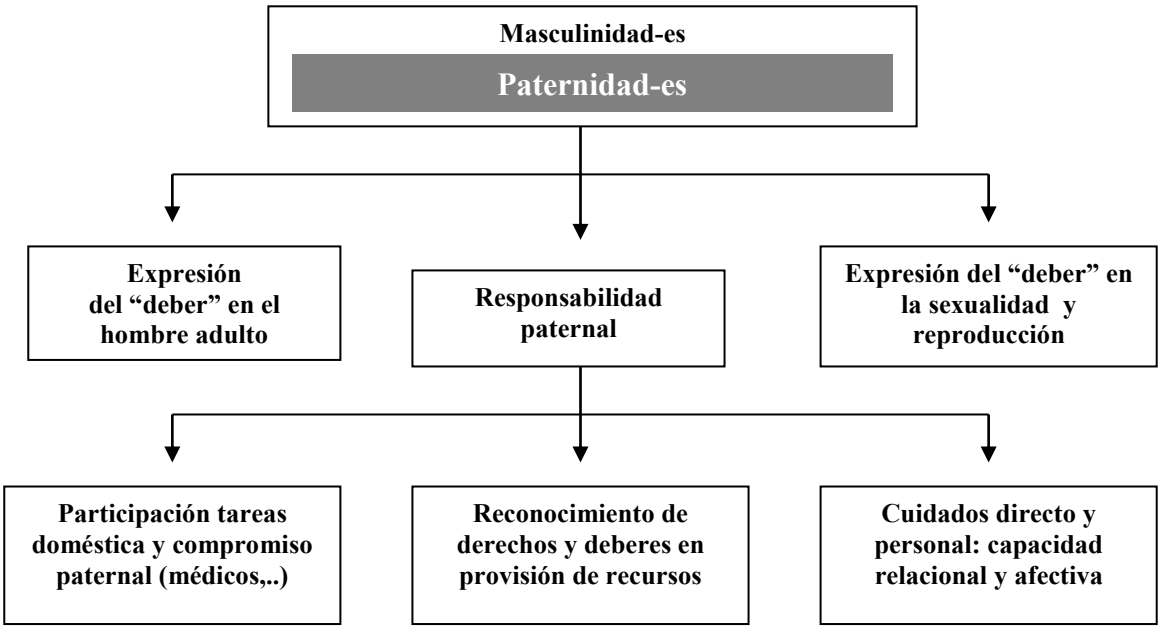
A través del análisis de las distribuciones de frecuencias de cada una de las variables seleccionadas pueden destacarse ya algunos resultados acerca de la valoración que los varones españoles otorgan a distintas dimensiones de significación de la paternidad. No obstante, consideramos de interés especial señalar la presencia, tanto de consensos o de disensos, como los grados de polarización existentes en las opiniones expresadas. Para ello, utilizamos el Indicador de Opinión Pública (IOP), que considera el balance de respuestas sólo entre aquellos entrevistados que han expresado una opinión definida, pues es a través de la identificación de posiciones contrastadas como se pone de manifiesto un conflicto cultural, en su caso; se excluye por tanto a quienes han expresado alguna posición neutral, indecisa o indiferente, o bien han manifestado no saber o no desear contestar (denotado como SO = sin opinión). Por su parte, el Indicador de Polarización de la Opinión Pública (IPOP) relaciona el total de respuestas que señalan posiciones extremas con las que marcan posiciones moderadas o centrales de cada una de las escalas utilizadas para medir las valoraciones.

A efectos de interpretación, conviene aclarar la definición operativa de *consenso* y *disenso* señalada por Bericat, E. (2003). Existe *consenso valorativo* cuando, supuesta una variable dicotómica (A y B como opciones), la distribución de frecuencias muestra que una de las dos respuestas posibles recibe el apoyo de al menos el 78% de las personas que han expresado opinión. Por su parte, se da un *disenso valorativo* cuando en la distribución de frecuencias ambas respuestas obtienen la adhesión de entre 39% y 61% de los entrevistados que manifestaron opinión. Nótese aquí la calidad restrictiva de esta definición operativa, que la diferencia del concepto de "mayoría", el cual suele tomar como umbral el 50%; de hecho, para este caso, nosotros estaríamos considerando un disenso.

Para la presentación de los resultados obtenidos se han dispuesto sucesivas tablas, que recoge de forma pausada las valoraciones (preferencias y deseos) que consideramos vinculadas a distintas dimensiones de significación de la paternidad. Cada una de las tablas reserva la columna izquierda al contenido semántico de las preguntas de encuestas seleccionadas y a las que hacen referencia los indicadores alineados a la derecha (IOP; A; B; SO e IPOP). En la última columna de la tabla se indica la encuesta concreta de la que se ha extraído la información, año en que se realizó y número de la pregunta utilizada.

Figura I. Significación social de la paternidad: dimensiones de análisis

(Valores en el "deber ser", el "deber sentir" y hacer)



4. El sentido de ser padres, identidad y proyección social.

Nos interesamos por el sentido que los hombres otorgan a tener hijos e hijas, a través de las valoraciones expresadas acerca de la familia, expectativas vitales sobre la institución familiar (relación paterno-filial, emparejamiento) o en cuanto componente de proyección social (prestigio).

La importancia que representa la familia en la vida personal se afirma con contundencia en casi el 99% de los varones españoles que opinan al respecto. Una sentencia que fundamenta uno de los consensos principales de la cultura española, sostenida además con gran carga emocional, tal como advierte el alto IPOP registrado. No obstante, como señala Camarero, M (2003), es importante señalar la particularidad de tal consenso, pues en algunas épocas de nuestra historia cultural, la familia ha constituido un elemento conflictivo clave del debate político e ideológico.

Otro consenso vinculado al sentido personal que se otorga a la paternidad sugiere la preponderancia de las funciones afectivas sobre las puramente instrumentales. Es decir, en la valoración de las relaciones paterno-filiales, las funciones instrumentales son importantes, aunque no determinantes en el ciclo de vida personal. Así, no alcanza consenso, aunque para una mayoría de hombres (67%) "los hijos adultos son una fuente importante de ayuda para los padres ancianos", y ademas resulta discutible la idea de que "tener hijos/as mejora el prestigio social de la gente en la sociedad" (con un IOP del 42% a favor). De otro lado, puede afirmarse que ser padre está acompañado de un fuerte componente afectivo de carácter positivo, toda vez que en el imaginario colectivo de los varones, tengan o no hijos o hijas, preside el ideal de que "ver crecer a los hijo/as es

el mayor placer de la vida", como también es generalmente compartida la confidencia de que uno de los "principales objetivos en la vida ha sido hacer que mis padres se sientan orgullosos de mi", lo que pone de manifiesto el elevado valor emocional otorgado la relación paterno-filial.

Tabla I. El sentido de los hijos e hijas: formación de familia y el prestigio social (*)

	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
Importancia que representa la familia para Ud en su vida (bastante + muy importante = A)	**98,8**	98,5	1,2	0,3	16,3	CIS Nº 3032 (2014) P1
Uno de mis principales objetivos en la vida ha sido hacer que mis padres se sientan orgullosos de mí. (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**82,0**	80,9	17,7	1,5	-8,9	EMV (2011) V49
Ver crecer a los/as hijos/as es el mayor placer de la vida (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**96,4**	92,3	3,4	3,4	0	CIS Nº 2942 (2012) P7
Los/as hijos/as adultos/as son una fuente importante de ayuda para los padres ancianos (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**72,2**	67,4	26,0	6,5	-15,1	CIS Nº 2942 (2012) P7
Tener hijos/as mejora el prestigio social de la gente en la sociedad (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**41,9**	38,4	53,3	8,2	-14,2	CIS Nº 2942 (2012) P7
Las parejas que deciden no tener hijos/as (bastante + muy de acuerdo = A)	**88,6**	77,0	9,9	13,1	-2,8	CIS Nº 3032 (2014) P12
Para tener una vida en pareja satisfactoria, tener hijos/as es... (bastante + muy importante =A)	**64,7**	63,6	34,7	1,8	-9,2	CIS Nº 2968 (2012) P3
El deber de un hombre es ganar dinero; el deber de una mujer es cuidar de su casa y su familia (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**21,8**	21,4	76,7	2,0	-2,4	CIS Nº 2942 (2012) P2

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos en hombres.

No obstante, en el balance entre utilidad instrumental y afectividad la clase social y la coyuntura socioeconómica apuntan a ser factores determinantes. En esta línea, Flaquer (1995) destaca como las intensas relaciones trabadas entre padres e hijos en el interior de la familia nuclear, característica de nuestro sistema familiar, se prolongan en el tiempo y se mantienen cuando éstos forman hogares independientes. Y si la familia nuclear ya no desempeña de forma exclusiva algunas de las funciones que ejercía en las sociedades tradicionales (asistencia, socialización, etc.), en el contexto hispánico y mediterráneo la familia opera como un ámbito privilegiado de protección, solidaridad, desarrollo y cohesión. "Ante cualquier coyuntura de crisis (paro, enfermedad, etc.) se activan los lazos de solidaridad y de amparo familiares y se ponen en marcha los mecanismos de apoyo." (Flaquer, 1995; 45)

Ahora bien, junto al particular tándem instrumental-afectivo expresado en las valoraciones de la familia y las relaciones paterno-filiales, también se advierten gestos de individualización en la cultura familiar de los varones españoles. Al menos cuando de decidir tener o no tener descendencia se trata. De modo que, si aún una mayoría afirma que "para tener una vida en pareja satisfactoria, tener hijos/as" es importante, de otra parte, el consenso alcanzado favorable a "las parejas que

deciden no tener hijos" refiere a la significación del emparejamiento como una experiencia desligada de la paternidad efectiva. Una postura que supone una ruptura con la conformación de identidad arraigada al modelo de ciclo vital tradicional, el cual regula la transición a la vida adulta a través de la institución matrimonial, esencializada como pareja parental, esto es, como el paso previo en el orden natural según el cual la unión conyugal corresponde a un hombre y una mujer con la finalidad primordial de tener descendencia. Del mismo modo, el modelo patriarcal que configura la identidad masculina en base a su rol de jefe-proveedor aparece actualmente resistido entre los propios varones españoles, quienes manifiestan su rechazo a la norma que dicta que "el deber de un hombre es ganar dinero; el deber de una mujer es cuidar de su casa y su familia". Lo que es coherente con las tendencias apuntadas por los estudios acerca de los modelos familiares deseados, favorables a las familias igualitarias en las que trabajan los dos miembros de la pareja y sus papeles están igualados (Moreno Mínguez, 2010).

5. La paternidad como expresión de sexualidad y capacidad reproductora

La constatación de nuevas realidades familiares, monoparentalidad encabezada por personas divorciadas o solteras, parejas parentales homosexuales, reproducción asistida o adopción, etc. fundamentan los debates teóricos más candentes en torno a los procesos de individualización y sus consecuencias en la resignificación de la familia. Recuérdese aquí que con el concepto de "individualización" Ulrich Beck trata de sintetizar esos procesos en los que la cultura actual concede preeminencia a las opciones y decisiones individuales frente a las normas sociales. La individualización se puede observar en ámbitos como la profesión, la política o la vida familiar, en los que frente a la "biografía normal" o modal surge la "biografía elegida", con mayor posibilidad electiva en las opciones vitales fundamentales (dimensión liberatoria de la individualización), pero también con mayores incertidumbres e inseguridad en la validez de las normas e instituciones sociales tradicionales (dimensión de desencantamiento) (Beck, 2003). En referencia a nuestro contexto nacional, Meil (2006) señala que, en efecto, el control sobre los comportamientos familiares e individuales ha sufrido alteraciones considerables, y mientras por un lado en el seno de la vida familiar, se anteponen los derechos individuales a los de la institución (tanto en el plano legislativo como en el de las actitudes), por otro, se ha reducido el control social ejercido sobre múltiples dimensiones de la realidad familiar tradicionalmente sujetas a modelos normativos fuertemente arraigados (Meil, 2006; 7).

Tabla II. Sanción social de la vinculación entre paternidad y matrimonio (*)

	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
Para tener hijos/as las parejas deberían estar casadas (bastante + muy de acuerdo =A)	**17,2**	16,0	76,8	7,2	4,2	CIS Nº 3032 (2014) P12
Contraer matrimonio es el mejor medio para garantizar los derechos de los/as hijos/as (bastante + muy de acuerdo = A)	**77,2**	69,1	20,4	10,4	-5,8	CIS Nº 3032 (2014) P10
Razones que influyen en que la gente se case en vez de vivir juntos: tener hijos/as o pensar en tenerlos (mucho + bastante = A)	**62,2**	60,5	36,8	2,6	-8,6	CIS Nº 3032 (2014) P9
Si rompiera la relación con su pareja en los siguientes tres años, el bienestar de sus hijos/as (si los/as tiene) (empeoraría = A)	**65,7**	48,6	25,4	26,0	..	CIS Nº 3032 (2014) P8g

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos en hombres.

Interpelados, los varones en España rechazan en su gran mayoría (77%) la norma de que "para tener hijos/as las parejas deberían estar casadas". Es decir, la opinión general parece tender a disociar la práctica de la paternidad del previo "deber" matrimonial. Ahora bien, con matices, pues también predomina la opinión de que "contraer matrimonio es el mejor medio para garantizar los derechos de los/as hijos/as"; una idea ampliamente difundida y coherente con la creencia mayoritaria de que "tener hijos/as o pensar en tenerlos es una de las razones que influyen en que la gente se case en vez de vivir juntos" o la impresión de que "si se rompiera la relación con su pareja en los siguientes tres años, el bienestar de sus hijos/as (si los tiene) empeoraría". En suma, si en principio pareciera que no se exige a la paternidad el deber de contraer matrimonio o el emparejamiento, la tolerancia a esta "biografía elegida" recula al considerase los derechos y el bienestar infantil.

Profundizando en la cuestión, nos interesamos por conocer si los varones españoles mantienen un patrón idóneo de composición familiar para engendrar y criar, o si por el contrario, la inclusión social de la diversidad comienza a ser una norma social extendida. Para el modelo tradicional queda fuera de toda duda que el buen desarrollo y bienestar infantil requieren un hogar compuesto por un padre (hombre) y una madre (mujer), ¿se están incorporando opciones novedosas a este imaginario social? En este sentido, algunos autores proponen que sexualidad y ejercicios del poder y control sobre la reproducción sean sometidos a debate, y que una vez des-encializado o des-biologizado, sean repensados en términos de derechos (Figueroa, 2001). Se trata así de dar respuesta a una creciente reivindicación del derecho legítimo de cualquier persona a optar por ejercer la maternidad/paternidad con independencia de su sexo, sexualidad u orientación sexual.

Tabla III. Derecho a la reproducción asistida (*)

El recurso a técnicas de reproducción asistida en…	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
Una pareja heterosexual que no puede tener hijos/as (más bien a favor = A)	**93,1**	91,4	6,8	1,9	..	CIS Nº 3032 (2014) P18
Una mujer sola (más bien a favor = A)	**72,7**	70,2	26,4	3,3	..	CIS Nº 3032 (2014) P18
Una pareja homosexual (más bien a favor = A)	**57,3**	54,3	40,5	5,2	..	CIS Nº 3032 (2014) P18
Un hombre solo, a través de un vientre de alquiler (más bien a favor = A)	**51,7**	48,3	45,1	6,7	..	CIS Nº 3032 (2014) P18
Una mujer de más de 50 años (más bien a favor = A)	**39,8**	37,5	56,7	5,7	..	CIS Nº 3032 (2014) P18

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos en hombres.

En cuanto a la opinión pública entre los varones, se manifiesta un único consenso, cual es la posición favorable al uso del recurso a técnicas de reproducción asistida en caso de "una pareja heterosexuales que no puede tener hijos/as". Digamos que este sería el uso idóneo al que destinan las técnicas de reproducción asistida. También se apoya ampliamente el caso de "una mujer sola". Consideración, que sumada a la expresada en el caso de adopción o acogimiento, bien podría relacionarse con el reconocimiento social de la mujer, admitiendo su derecho a tener hijos o hijas como madres solteras, sin el estigma que dicha situación conllevaba en el pasado. Dicho reconocimiento se dirige, no obstante, hacia un específico perfil de mujer, habida cuenta del disenso que provoca el recurso de reproducción asistida en caso de "una mujer mayor de 50 años".

Las posibilidades de reproducción y crianza entre parejas homosexuales constituyen claras fuentes de debate en nuestra cultura. Para un porcentaje importante de los hombres es muy cuestionable el derecho de reproducción asistida para "una pareja homosexual" o bien "un hombre solo, a través de un vientre de alquiler".

Tabla IV. Derecho de filiación adoptiva (*)

	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
Tratándose de adopción, lo importante es que las personas que lo desean puedan adoptar un/a niño/a en cualquier caso (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**97,0**	89,8	2,8	7,4	1,0	CIS Nº 3032 (2014) P17
Tratándose de adopción, lo importante es dar a los/as niños/as una familia cuando carecen de ella (bastante + muy de acuerdo =A)	**72,8**	59,8	22,3	17,9	-3,2	CIS Nº 3032 (2014) P17
Un hombre o una mujer solo/a pueden adoptar o acoger niños/as como cualquier pareja (bastante + muy de acuerdo = A)	**78,9**	67,8	18,1	14,2	-3,6	CIS Nº 3032 (2014) P12
Las personas homosexuales pueden adoptar o acoger niños/as como cualquier persona heterosexual (bastante + muy de acuerdo = A)	**66,4**	57,4	29,0	13,6	0,1	CIS Nº 3032 (2014) P12

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos en hombres.

Tratándose de adopciones o acogimiento, las valoraciones manifestadas vienen presididas por un claro consenso acerca de que "lo importante es que las personas que lo desean puedan adoptar un/a niño/a en cualquier caso" (el 97% de los varones que opinan sobre el tema así lo considera). Además, en coherencia con la importancia otorgada a la institución familiar, para una mayoría "lo importante es dar a los/as niños/as una familia cuando carecen de ella" (según 73% de los hombres que opinan). Al entrar en la consideración de las particularidades de quienes podrían beneficiarse del derecho a adoptar o acoger para ejercer la maternidad o la paternidad, la unanimidad del acuerdo queda matizada. Así, observamos una tendencia respetuosa con el derecho de crianza en solitario, pues "un hombre o una mujer solo/a pueden adoptar o acoger niños/as como cualquier pareja", dejando atrás la discriminación y estigma que en otros tiempo suponía revelar públicamente la situación de familia adoptiva o familia monoparental. Ahora bien, sin llegar a revelarse como fuente de conflicto, resulta muy ajustado el apoyo a que "las personas homosexuales pueden adoptar o acoger niños/as como cualquier persona heterosexual" (57% del total de entrevistados y 66% de los que emiten opinión, están de acuerdo). No obstante, cabe anotar el alto porcentaje de varones sin opinión acerca de la posibilidad de adopción o acogimiento, quizás debido a la novedad del debate, por tratarse de un fenómeno aún poco visibilizado.

Tabla V. Crianza en un contexto de diversidad familiar (*)

	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
Un solo progenitor puede criar igual de bien a un/a hijo/a que una pareja o un matrimonio (bastante + muy de acuerdo =A)	**74,7**	64,7	21,9	13,4	-3,5	CIS Nº 3032 (2014) P12
Una pareja de dos mujeres puede criar a un/a hijo/a igual de bien que una pareja de un hombre y una mujer (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**61,2**	57,7	36,6	5,8	-8,2	CIS Nº 2942 (2012) P5
Una pareja de dos hombres puede criar a un/a hijo/a igual de bien que una pareja de un hombre y una mujer (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**52,6**	49,4	44,6	6,0	-6,9	CIS Nº 2942 (2012) P5

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos en hombres.

También la valoración acerca de la calidad o conveniencia de la crianza en un contexto de diversidad familiar resulta controvertida, sin alcanzarse consenso al respecto. Ciertamente para una mayoría de varones "un solo progenitor puede criar igual de bien a un hijo/a que una pareja o un matrimonio", mientras otras fórmulas se presuponen menos confiables y bordean el conflicto, como el de "una pareja de dos mujeres". Y las evidencias de un abierto conflicto cultural se manifiestan en la idea de que "una pareja de dos hombres puede criar a un/a hijo/a igual de bien que una pareja de un hombre y una mujer", donde la opinión de los hombres se divide en prácticamente dos mitades, para mostrar similar apoyo a la aprobación o desaprobación de tal posibilidad. No obstante,

los relativamente bajos índices de polarización de la opinión, es decir, la baja carga emocional vinculada, bien podrían indicar la progresiva aceptación de estas nuevas formas de familia.

Como balance de la significación de la paternidad en el ámbito de la sexualidad y el control sobre la capacidad de reproducción, podemos destacar el contraste de valoraciones entre las consideradas "situaciones idóneas", que conllevan grandes consensos afirmativos (por ejemplo, el apoyo al acceso a la paternidad a través del recurso a la adopción o a la reproducción asistida en el caso de parejas heterosexuales), y situaciones reales, pero relativamente "extrañas", incluso incómodas para algunos. Estas últimas se manifiestan en disensos culturales entre aquellos hombres más orientados hacia el respeto y la inclusión de la diversidad, mostrando una tolerancia o la aceptación moral de tales situaciones, y aquellos otros que afirman con mayor contundencia la voluntad de convertir las citadas situaciones ideales, o de máxima deseabilidad, en las únicas situaciones reales posibles.

6. Responsabilidad paternal: deberes en la provisión, participación en tareas doméstica, y compromisos de cuidados y afectos.

En relación a la responsabilidad paternal, la literatura ha venido considerando tradicionalmente la provisión de recursos materiales a la familia, en la que cabe incluir el reconocimiento de derechos y deberes de paternidad en términos legales (Paterna & Martínez, 2009). A esta dimensión, particularmente vinculada a los ámbitos laboral e institucional, se añaden otras dos, a saber: la participación y compromiso paternal, por un lado, y la disposición efectiva de la capacidad afectiva, vinculada a los cuidados directos y personales, por otro. La primera de ellas refiere a la atención diaria de los infantes, que requieren el acceso al entorno institucional inmediato relacionado con dichos cuidados (pediatras, guarderías o colegios, etc.), pero también la participación en las tareas domésticas (compras, lavados de ropa, limpieza del hogar, etc.). Por su parte, el segundo vector hace referencia al efectivo contacto cotidiano y directo con los hijos e hijas, siendo precisamente estas vivencias las más relacionadas con los cambios habidos en la construcción social de la masculinidad y de la paternidad (Paterna & Martínez, 2009). De nuevo, se trata de experiencias emocionales y prácticas que están en interconexión con los ámbitos laboral, institucional, la familia extensa, la comunidad de residencia, etc., contextos con tendencia a reproducir y reforzar estereotipos e ideologías de género legitimados socialmente, pero también susceptibles de ser resistidos.

Los datos compilados sugieren que cada vez está más cuestionado el valor del sacrificio por los hijos e hijas como un deber absoluto e incondicionado, y cada vez son más los que opinan que el bienestar de hijos e hijas no tiene por qué lograrse a costa del suyo propio. Ya en su análisis de la

cultura familiar española, Camarero, M. (2003) interpreta esta tendencia en el sentido previsto por Faber (1962), con un progresivo predominio de la organización familiar tipo *parent-oriented*, en la que cobra importancia la gratificación emocional de los padres, por encima del derecho de hijos e hijas a su integración en sociedad (*child-oriented*) o del interés en las relaciones interpersonales dentro del hogar familiar (*home-oriented*). Tendencia que se confirma, a tenor de los disensos prevalentes en la actualidad en torno a los derechos y deberes que conlleva la responsabilidad parental, hace un tiempo incuestionados. Para buena parte de los hombres entrevistados el ejercicio de la paternidad resta libertad ("tener hijos limita demasiado la libertad de los padres"), mientras otros no se muestran en absoluto de acuerdo con dicha afirmación. Del mismo modo, pese al rechazo de unos, otros mantienen que "los padres tienen su propia vida y no deben sacrificar su propio bienestar en beneficio de sus hijos/as", es decir, la vida del padre o de la madre y la vida de hijos o hijas siguen cursos en gran medida independientes, por lo que el sacrificio de una vida en función de otra nunca estará plenamente justificado. Concluye Mercedes Camarero que la familia española no sólo modifica su naturaleza por el impacto de factores exteriores, sino que se modifica internamente, afectando "al núcleo más fundamental que constituye la relación de sacrificio entre padres e hijos, transformación que sigue los pasos de una progresiva individualización y autonomía funcional de los individuos" (Camarero, M, 2003; 184).

Tabla VI. Responsabilidad paternal: reconocimiento de derechos y deberes (*)

	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
Tener hijos/as limita demasiado la libertad de los padres (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**55,0**	54,0	44,2	1,8	-16,4	CIS Nº 2942 (2012) P7
Los padres tienen su propia vida y no deben sacrificar su bienestar por el de sus hijos/as (bastante + muy de acuerdo = A)	**45,8**	34,8	41,2	24,0	-9,6	CIS Nº 3032 (2014) P5
Los/as hijos/as suponen una carga económica para los padres (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**70,1**	68,8	29,4	1,9	-14,5	CIS Nº 2942 (2012) P7
Tanto el hombre como la mujer deberían contribuir a los ingresos familiares (de acuerdo + muy de acuerd o= A)	**91,8**	88,9	7,9	3,3	-5,9	CIS Nº 2942 (2012) P2
Tener hijos/as reduce las oportunidades de trabajo y progresión profesional de uno de los padres o ambos (de acuerdo + muy de acuerdo = A)	**56,3**	53,7	41,6	4,7	-16,9	CIS Nº 2942 (2012) P7
El hecho de tener hijos/as es un obstáculo para la vida profesional del hombre (bastante + muy de acuerdo = A)	**8,6**	8,1	86,1	5,9	5,8	CIS Nº 3032 (2014) P25
El hecho de tener hijos/as es un obstáculo para la vida profesional de la mujer (bastante + muy de acuerdo = A)	**42,5**	37,9	51,3	10,8	-2,1	CIS Nº 3032 (2014) P25
Dejaría su trabajo por tener hijos/as (A: Sí)	**11,1**	10,3	82,7	7,0	..	CIS Nº 2968 (2012) P44a

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos en hombres.

Para una mayoría de hombres "los/as hijos/as suponen una carga económica para los padres"; una carga a compartir, pues el consenso establecido es que "tanto el hombre como la mujer deberían

contribuir a los ingresos familiares". En qué medida cada cual, no aparece del todo claro. Se discute sobre si "tener hijos/as reduce las oportunidades de trabajo y progresión profesional de uno de los padres o ambos", pero en cualquier caso se reconoce la desigualdad de género en los efectos de tener hijos o hijas para la vida profesional. Es decir, la percepción ampliamente compartida es que para los hombres la paternidad no supone obstáculo alguno a su vida profesional; ahora bien, es objeto de debate la valoración sobre los efectos de la maternidad en el ámbito profesional, y mientras para unos hombres no supone obstáculos, otro buen porcentaje opina en contrario.

Tabla VII. Participación en tareas domésticas y compromiso de cuidados (*)

	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
Para tener una vida en pareja satisfactoria, compartir las tareas domésticas es... (bastante + muy importante = A)	**83,7**	82,7	16,1	1,3	-9,5	CIS Nº 2968 (2012) P3
En general, los hombres son menos competentes que las mujeres en las tareas domésticas (tendente + totalmente acuerdo=A)	**57,1**	56,0	42,0	2,0	-2,5	EB Nº 82.4 (2014) QB1
Dificultad para compaginar su trabajo con… La realización de tareas domésticas (compra, limpieza, preparación alimentos) (Nunca = A)	**54,9**	49,9	41,0	9,1	..	CIS Nº 3032 (2014) P40a
Dificultad para compaginar su trabajo con… el cuidado de los/as hijos/as (acompañamiento a médicos, colegios, etc.) (Nunca = A)	**48,6**	25,9	27,4	46,8	..	CIS Nº 3032 (2014) P40a
Los hombres deberían trabajar más en el sector del cuidado infantil, como guarderías (tendente + totalmente acuerdo = A)	**78,7**	74,0	20,0	6,0	-7,6	EB Nº 82.4 (2014) QB1
Un padre debe anteponer su carrera profesional a cuidar de sus hijos pequeños (tendente + totalmente de acuerdo = A)	**35,2**	32,0	59,0	9,0	-4,7	EB Nº 82.4 (2014) QB1

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos para los hombres entrevistados.

Los cambios producidos en el mercado de trabajo, la flexibilización de los espacios, tiempos y relaciones laborales están transformando los vínculos de los hombres con el trabajo y con la familia. El incremento de las familias de doble ingreso (*adult-worker model family*) y el declive, en las sociedades occidentales, del modelo de hombre proveedor (*male bread winner model*), centrado en el trabajo, permiten imaginar una pluralidad de masculinidades en base a una reconfiguración diversa de la posición de los hombres en la esfera productiva y reproductiva. Lenta pero segura. Es la tendencia que se apunta desde distintos estudios, al concluir la mayor implicación de los padres en los cuidados, en especial entre las generaciones jóvenes (Alberdi y Escario, 2007), el afrontamiento de la paternidad como un compromiso personal que proporciona a la vez satisfacción íntima (Abril & Monferrer, 2013). Se ilustran las nuevas pautas de negociación entre las parejas para la distribución del trabajo productivo y reproductivo, y su articulación con los cambios culturales y de valores (Moreno Mínguez, 2012; Flaquer, Pfau-effinger & Artiaga, 2014), y se subraya además que detrás de muchos hombres cuidadores se encuentran mujeres con elevada

capacidad de negociación en su vida privada, dada su mejor posición laboral, mayor nivel de estudios y/o de rentas. (Abril & Romero, 2005; Romero & Abril, 2011; Abril et al., 2012)

Atendiendo a los resultados obtenidos en nuestro análisis, la perspectiva compartida de los varones mantiene que "para tener una vida en pareja satisfactoria, compartir las tareas domésticas es importante". A partir de ahí, surge el debate, y mientras unos recurren a la ideología de género para justificar que "en general, los hombres son menos competentes que las mujeres en las tareas domésticas" otros manifiestan su desacuerdo con una afirmación contaminada por cierto halo esencializador. E igualmente dividida aparece la percepción entre los hombres acerca de la "dificultad para compaginar su trabajo con la realización de tareas domésticas (compra, limpieza, preparación de alimentos)" o la "dificultad para compaginar su trabajo con el cuidado de los/as hijos/as (acompañamiento a médicos, colegios, etc.)", cuestiones estas en las que las propias condiciones laborales juegan sin duda un papel fundamental. No obstante, el consenso en torno a la propuesta de que "los hombres deberían trabajar más en el sector del cuidado infantil, como las guarderías" bien podría interpretarse como el ánimo de superar desigualdades en el ámbito de los cuidados de hijos e hijas, aunque escasos son los que consideran que el deber de un padre pase por "anteponer su carrera profesional a cuidar de sus hijos pequeños".

En cualquier caso, prueban las encuestas sobre uso del tiempo y multitud de estudios, que la realidad actual en nuestro contexto nacional es que el papel de "coordinadora responsable", que revisa qué falta en la nevera, las citas del médico, organiza el cuidado de hijos e hijas cuando no hay colegio, etc… es ejercido por la madre en la mayoría de familias. Es decir, que en general aumenta la participación del padre aunque las madres siguen siendo las responsables principales de la crianza; y ello pese a aumentar la participación laboral de las mujeres, lo que comporta una "doble jornada" que las predispone a vivir en permanente tensión y conflicto (Hochschild, 1989; Tobio, 2012). De manera que la forma en la que se organizan los hogares depende, pero no únicamente, del nivel de ingresos o de la disponibilidad de tiempo de sus integrantes, sino que además se define y expresa en las específicas relaciones de género que operan en esta esfera (West y Zimmerman, 1987; Coltrane, 2000).

Tabla VIII. Políticas dirigidas a incrementar el compromiso paternal (*)

	IOP	A	B	SO	IPOP	Estudio
En general, las empresas y centros de trabajo en España dan a sus trabajadores para compaginar su vida laboral y familiar… (pocas + ningunas facilidades = A)	**89,5**	83,6	9,8	6,7	-15,4	CIS Nº 2831 (2010) P18
Compaginar la vida familiar y laboral es un tema privado de organización doméstica entre hombres y mujeres y de poco sirve que intervengan las instituciones (más bien de acuerdo = A)	**53,7**	**44,9**	38,7	16,5	..	CIS Nº 2831 (2010) P15
Los gobiernos deben adoptar medidas para que las empresas faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar (más de acuerdo = A)	**76,8**	**67,9**	20,5	11,6	..	CIS Nº 2831 (2010) P19
Flexibilizar los horarios de trabajo de hombres y mujeres con cargas familiares, para facilitar la conciliación de la vida personal y laboral (bastante + muy de acuerdo = A)	**95,5**	**93,9**	4,4	1,7	2,2	CIS Nº 2831 (2010) P12
En caso de una pareja en la que ambas personas trabajan la jornada completa y tienen un/a niño/a recién nacido/a, si una de ellas deja de trabajar un tiempo, debería dispone de una baja remunerada para cuidar del hijo/a recién nacido (Sí: A)	**93,1**	90,3	6,7	3,1	..	CIS Nº 2942 (2012) P8
La existencia de un permiso de paternidad remunerado para el padre por el nacimiento de un/a hijo/a (bastante + muy de acuerdo = A)	**91,5**	88,5	8,2	3,2	-0,1	CIS Nº 2831 (2010) P12

(*) Elaboración propia, tomando exclusivamente los resultados obtenidos para los hombres entrevistados.

Es prácticamente unánime la percepción de que "en general, las empresas y centros de trabajo en España dan a sus trabajadores para compaginar su vida laboral y familiar pocas o ningunas facilidades". No obstante, se plantea el debate acerca de la eficacia que tendría la intervención institucional para compaginar la vida familiar y laboral, y hasta el 54% de los hombres con alguna opinión al respecto lo encuentran poco útil, al considerar dicho dilema "un tema privado de organización doméstica entre hombres y mujeres". El rechazo a una injerencia institucional en los considerados "asuntos privados del hogar" no obsta para mostrar apoyos a una intervención dirigida al ámbito de la empresa, por lo que una amplia mayoría muestra su acuerdo con la idea de que "los gobiernos deben adoptar medidas para que las empresas faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar". Siendo medidas unánimemente aceptadas las siguientes: "flexibilizar los horarios de trabajo de hombres y mujeres con cargas familiares", la "baja remunerada para cuidar del hijo/a recién nacido/a" o "la existencia de un permiso de paternidad remunerado para el padre por el nacimiento de un/a hijo/a".

Se espera de estos desarrollos institucionales abrir la posibilidad de nuevas elecciones y maneras más reflexivas de plantear las trayectorias de maternidad, paternidad, en definitiva, de experimentar las emociones, los afectos y los cuidados en el ámbito familiar y doméstico desde una perspectiva igualitaria. Cada vez más grupos y movimientos masculinos vienen apoyando, en

particular, la individualización de los derechos del padre a disfrutar de las licencias paternales (sin que sea un derecho derivado de la situación laboral o de la previa elección de la madre) como fundamento de su vínculo paterno y del desarrollo de una relación emocional y físicamente activa y presente con sus hijos, participando desde su nacimiento (Flaquer & Escobedo, 2014). Véase, al respecto, los manifiestos de PPiiNA (Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción).

Lo cierto es que los análisis realizados hasta el momento indican que los padres se toman en su mayoría la baja por nacimiento, pero si cuentan con una posición laboral relativamente estable y ciñendo su duración al permiso de paternidad (15 días hasta el 31 de diciembre de 2016); es decir, no suelen prolongarlo utilizando la parte del permiso parental (permiso de maternidad de 16 semanas) que pueden compartir con la madre (tras las cuatro primeras semanas) o haciendo uso de otras licencias. En promedio, las madres están mucho más tiempo de baja que los padres (Castro & Pazos, 2012). Realidad que ha generado un debate en torno al potencial y límites de este tipo de medidas, la importancia de su diseño específico, y la necesidad de un refuerzo con medidas complementarias. Además, señalan los últimos estudios, en situación de crisis, las tendencias apuntan a un mayor esfuerzo de las madres por mantenerse ocupadas, a una creciente precariedad laboral tanto en hombres como mujeres, y a nuevas trayectorias de maternidad y de paternidad, que precisan distintas combinatorias y contextos de articulación entre cuidado de hijos e hijas y empleo en los hogares españoles (Flaquer & Escobedo, 2014). Nuevas combinatorias que aparentan ser más igualitarias entre hombres y mujeres, pero también más precarias y desiguales entre grupos sociales según estatus socioprofesionales. El debate no es baladí.

A modo de reflexión final, el recorrido presentado a lo largo de las distintas dimensiones de significación de la paternidad muestra grandes acuerdos, pero también tensiones y desacuerdos que involucra a los valores de respeto, igualdad, responsabilidad o compromiso en tanto elementos relevantes que configuran dichas significaciones y re-significaciones. Los conflictos culturales revelan cambios y transformaciones en los que se pone de manifiesto la complejidad y diversidad en las prácticas de paternidad actuales, que progresivamente desdibuja al modelo hegemónico tradicional como el único posible, aunque esto no sea por todos asumido con igual tolerancia. Por su parte, los grandes acuerdos se encaminan a la construcción de un modelo cultural de paternidad más emocional, esto es, con un involucramiento más activo y afectivo con los hijos e hijas. Aunque con matices, pues los estudios sobre el terreno continúan encontrando contradicciones al respecto, las mismas que se advierten en la precariedad de la inserción de la mujer en la vida laboral y en las transformaciones de la vida familiar que estos fenómenos conlleva.

Referencias bibliográficas

- Abril, P., Amigot, P., Botía-Morillas, C., Domínguez-Folgueras, M., González, Mª J., Jurado-Guerrero, T., Lapuerta, I., Martín-García, T., Monferrer, J. y Seiz, M. (2012). Decisiones de empleo y cuidado en parejas de doble ingreso en España. En *DemoSoc Working Paper*. Number 2012-48. Universitat Popeu Fabra.
- Abril, P., Amigot, P., Botía-Morillas, C., Domínguez-Folgueras, M., González, Mª J., Jurado-Guerrero, T., Lapuerta, I., Martín-García, T., Monferrer, J. y Seiz, M. (2015). Ideales igualitarios y planes tradicionales: análisis de parejas primerizas en España. En Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Nº 150, pp. 3-22
- Abril, P. y Romero, A. (2005). Masculinidad y trabajo. Las empresas con políticas de género y sus consecuencias sobre la masculinidad. En *Sociología del Trabajo*, nº 55, pp.3-26.
- Alberdi, Inés y Escario, Pilar (2007). Los hombres jóvenes y la paternidad. Bilbao: Fundación BBVA.
- Badinter, Elizabeth (1992) La identidad masculina XY. Madrid: Alianza Editorial.

  Beck, U. (2003): *La individualización*: *El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidos, 367 pp.
- Bericat Alastuey, E. (dir.) (2003). *El conflicto cultural en España: Acuerdos y desacuerdos entre los españoles*, Madrid, CIS.
- Bonino Méndez, Luis (2001). Los varones hacia la paridad en lo doméstico —discursos sociales y prácticas masculinas—. En Sánchez-Palencia, C. & Hidalgo, J. (Eds.). Masculino plural: construcciones de la masculinidad. España: Universidad de Lleida..
- Bourdieu, Pierre (2000). La dominación masculina. Barcelona: Anagrama.
- Butler, Judith (2007). El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. (Edición original, 1990)
- Camarero Rioja, M. M. (2003). El conflicto cultural entre modelos de relaciones familiares. En Bericat, E. (dir) *El conflicto cultural en España: acuerdos y desacuerdos entre los españoles* (pp. 136-203). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Castro, C. & Pazos, M. (2012). Permisos por nacimiento e igualdad de género, ¿cómo diseñar los permisos de maternidad, paternidad y parentales para conseguir un comportamiento corresponsable?. En *Papeles de Trabajo* nº 9. Instituto de Estudios Fiscales.
- Coltrane, Scott (1998). La teorización de las masculinidades en la ciencia social contemporánea. En *Revista de Estudios de Género. La Ventana*, 7, 7-48.

- Coltrane, S. (2000). Research on household labor: Modeling and measuring the social embeddedness of routine family work. In *Journal of Marriage and family*, *62* (4), 1208-1233.
- Connel, R.W (1997). La organización social de la masculinidad. En Valdés, T., & Olavarría, J. (Eds.). Masculinidad es. Poder y crisis. Santiago de Chile: Isis Internacional.
- Dominguez-Folgueras, M. (2015). Parentalidad y división del trabajo doméstico en España, 2002-2010. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* (149), 45-64.
- Escot Mangas, L. y Fernández Cornejo, J.A. (coords.) (2012): Una evaluación de la introducción del permiso de paternidad de 13 días. ¿Ha fomentado una mayor corresponsabilidad en el ámbito del cuidado de los hijos pequeños? Memoria Final. Mº de Sanidad, Política social e Igualdad. Instituto de la Mujer.
- Figueroa, J. G. (2001). Varones, reproducción y derechos.¿Podemos combinar estos términos?. *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (6), 149-164.
- Flaquer, L. L. (1995). Las funciones sociales de la familia. *Documentación Social: Revista de estudios sociales y de sociología*, *98*, 39-48
- Flaquer, L., & Escobedo, A. (2014). Licencias parentales y política social de la paternidad en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, *32* (1), 69-99.
- Flaquer, Lluis; Pfau-Effinger, B ; & Artiaga Leiras, A. (2014). El trabajo familiar de cuidado en el marco del estado de bienestar: presentación. *Cuadernos de relaciones laborales*, *32* (1), 11-32.
- Gil Calvo, E. (2004). Hacia una nueva concepción de la paternidad y la maternidad. *Arbor*, *178* (702), 401-419.
- Godelier, M. (1990). Lo ideal y lo material. Madrid: Taurus. (ed. orig. 1984)
- Gutmann, M. C. (1998). Traficando con hombres: la antropología de la masculinidad. *La ventana*, *8*, 47-99.
- Gutierrez Lozano, Saúl (2006): Género y masculinidad: relaciones y prácticas culturales. Revista de Ciencias Sociales (Cr), 1 (111-112), 155-175.
- Hochschild AR. 1983. The managed heart: Commercialization of human feeling. Berkeley, CA.:University of California Press.
- Meil Landwerlin,, Gerardo (2006) *Padres e hijos en la España actual*. Barcelona: Fundación La Caixa, 183 pp.
- Meil Landwerlin, G. (2011). El uso de los permisos parentales por los hombres y su implicación en el cuidado de los niños en Europa. En *Revista Latina de Sociología,* (1), 61-97

- Moreno Minguez A. (2010) Relaciones de género, maternidad, corresponsabilidad familiar y políticas de protección familiar en España. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Paterna, C. & Martínez, Mª del C. (2009). Un nuevo concepto de paternidad para la igualdad de género. En Martínez Martínez, Mª del Carmen: *Género y conciliación de la vida familiar y laboral: un análisis psicosocial* (pp. 167-190). Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones.
- Tobío, C. (2012). Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan. *Revista Internacional de Sociología*, *70* (2), 399-422.
- Valcuende del Río, José Mª & Blanco, J. (Edit) (2003). Hombres. La construcción cultural de las masculinidades. Madrid: Talasa Ediciones.
- West, C. & Zimmerman, D.H. (1987): Doing Gender. En Gender&Society 1, pp. 125-151.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2

EMPLEO

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar

(espa net SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2

EMPLEO

Grupo 2.1

Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social

Coordinación:

Pablo Eduardo Neder

(Laboratorio de Sociología Política de París)

espanet SPAIN

La crisis financiera – económica ha afectado principalmente el empleo en una escala mundial; por lo tanto, el problema de la desocupación es particularmente sensible al ciclo económico. Se debe tener en cuento que los primeros en perder el empleo son los jóvenes y adultos en esos períodos de contracción de la economía. Así, se pudo observar que durante la crisis, el desempleo de los jóvenes ha aumentado a un ritmo más acelerado que la desocupación global. Según la Organización Internacional del Trabajo (2013) en la actualidad los jóvenes tienen entre dos y tres veces más de chances de estar desocupados que los adultos.

Esta gravedad de la situación laboral está relacionado a tres aspectos fundamentales: en primer lugar a los niveles del desempleo; en segundo lugar a la duración del desempleo; y por último, a la menor calidad del empleo. Esto se debe principalmente a qué el concepto de trabajo hoy ha cambiado, como producto de un cambio de época ocasionada por la crisis. En ese sentido, la concepción no es la misma en el diseño e implementación de las políticas de empleo que deben responder a solucionar problemas sociales, y se deben considerar otros factores de análisis para construir nuevas políticas públicas que concilien las políticas de empleo con los actuales modelos económicos. En éste contexto de crisis y de continuas reformas como búsqueda para salir de la contracción económica, estamos presenciando un cambio constante del modelo de bienestar e integración social que requiere un estudio más articulado en la cuestión del mercado de trabajo y el modo de los gobiernos en el diseño e implementación de las políticas de empleo. Por tal razón, el análisis del diseño e implementación de las políticas de empleo se encuentran hoy confrontado a un triple desafío:

1) Un desafío teórico y epistemológico afín de superar y repensar la conciliación entre la integración social del mercado de trabajo y los modelos económicos que nos permita analizar las políticas de empleo.

2) Un desafío metodológico relacionado con el hecho de que la escala de tiempo de observación y el impacto de la crisis en las políticas de empleo: inscripta en la larga duración que conlleva a aumentar la acción de voluntad política; es decir, la posición de cada uno de los actores políticos.

3) Un desafío empírico relacionado al contexto actual que tiende a poner de manifiesto el equilibrio de las limitaciones económicas en la mayor parte de los países, y la homogeneización de las políticas públicas que respondan solo a un modelo económico en detrimento de los trabajadores; y que como respuesta a la crisis se diseñan e implementan políticas de austeridad en contra de la integración social. Esperamos contar trabajos para éste panel que permiten analizar las políticas de empleo: entre un modelo social y un modelo económico.

Los objetivos que tienen el panel son el intercambio de conocimientos y poner en contacto a todos aquellos que trabajan en la misma temática, a fin de establecer una red de investigadores que nos permita continuar en contacto para profundizar nuestros conocimientos y fortalecer los vínculos para posibles acciones futuras. Asimismo, la discusión de nuestros trabajos debe contribuir como un debate enriquecedor que profundice nuestro conocimiento y contribuyen como aliciente para obtener

resultados a la elaboración de nuevos trabajos vinculados a la temática o profundizar lo que se viene ya trabajando.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Yoana Carballo, María Laura Vecinday: Estrategias de mercantilización de la fuerza de trabajo: activación y capital humano
- Miguel Centella Moyano: La disponibilidad para la búsqueda de empleo como factor clave de la empleabilidad respecto de beneficiarios de políticas activas de empleo que llevan aparejada una ayuda económica
- María del Carmen González Menéndez, Aroa Tejero: Formación Profesional Dual en Asturias: innovación y concertación social
- Ricardo Soto De La Cruz: Globalización y Soberanía Económica Implicaciones en el Derecho Laboral: El Caso de las subcontrataciones en México
- Pietro Masala: El nuevo derecho del trabajo europeo y su problemática compatibilidad con los principios del constitucionalismo social y democrático, con especial atención al caso español
- David Prieto Serrano, Diego Cuenca Gómez-Limón, Roberto Cilleros Conde, Gomer Betancor, Nuria Manzano Soto: Juventud y empleo: desigualdad, políticas públicas y desinstitucionalización
- Lucia Martìnez Virto: Dispositivos de servicios sociales para la inclusión social a través del empleo: empleo protegido y acompañamiento socio-laboral para colectivos alejados del mercado laboral
- Luis Rodríguez Calles, Carla González Pousada: Rentas Mínimas de Inserción y políticas activas de empleo
- Federico Pozo Cuevas: Demandantes de empleo frente a las políticas activas: conformes, distantes y beligerantes
- Vicky Martín Herreros, Inma Pastor Gosalbez: Mercado de trabajo, políticas de empleo y construcción social

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2

EMPLEO

ESTRATEGIAS DE MERCANTILIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO: ACTIVACIÓN Y CAPITAL HUMANO.

Carballo, Yoana
yoanacarballo@gmail.com
Vecinday, Laura
lauravecinday@gmail.com

Grupo 2.1

Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social

espanet SPAIN

> si es verdad que la mayoría de los mecanismos económicos y sociales que están en el origen de los sufrimientos más crueles, en especial los que regulan el mercado laboral y el mercado escolar, son difíciles de frenar o modificar, lo cierto es que toda política que no aproveche plenamente las posibilidades, por reducidas que sean, que se ofrecen a la accción, y que la ciencia puede ayudar a descubrir, puede considerarse culpable de no asistencia a una persona en peligro
> (Bourdieu, 1999: 559)

Resumen

La relación entre las políticas de activación de los pobres y la perspectiva de la inversión en capital humano es objeto de reflexión en este trabajo. Analizamos brevemente el denominado paradigma de la activación para, luego, asociarlo con los fundamentos centrales de la perspectiva del capital humano. Partimos del supuesto de que esta perspectiva se comporta como marco cognitivo que sustenta las opciones preferenciales por las políticas de activación de los pobres.

El análisis se centra en el caso uruguayo considerando relacionalmente el comportamiento reciente del mercado de trabajo y el repertorio de políticas de activación implementado actualmente. El creciente peso del componente de activación en la política social parece estar estrechamente asociado al "nuevo" perfil socioeconómico de sus destinatarios. Las alteraciones del mundo del trabajo dejan por fuera o precariamente incluida a parte importante de los trabajadores que engrosará el listado de demandantes de protecciones. La activación despliega su sentido completo cuando se dirige a estas poblaciones siempre sospechadas de rehusar el trabajo refugiándose en la ayuda social.

Para finalizar, se esboza una serie de reflexiones sobre la significación ideológica y sociopolítica de estas iniciativas y su relación con una nueva orientación filosófica de la protección social que expresa formas individualizadas y contractualizadas dirigidas a poblaciones que estan por fuera de las protecciones clásicas o cuyas condiciones de trabajo no son suficientes para garantizar su reproducción social.

Palabras claves: pobreza, activación, capital humano

ESTRATEGIAS DE MERCANTILIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO: ACTIVACIÓN Y CAPITAL HUMANO

Sobre el paradigma de la activación

Las nociones en torno a la promoción de capital humano integran un cuerpo conceptual que informa los fundamentos que permiten comprender los contenidos de las tácticas dirigidas a la gestión sociopolítica de la pobreza, el desempleo y la precariedad del trabajo. Estas nociones han ganado centralidad en el discurso sobre el Desarrollo Humano impulsado por distintas agencias internacionales, principalmente por el Banco Mundial, y han conformado el marco cognitivo que sustenta las opciones preferenciales de políticas de combate a la pobreza. Las iniciativas de protección dirigidas a la pobreza, con anclaje en la perspectiva de promoción del capital humano, se proponen impulsar el “desarrollo de capacidades” o la “activación" de los pobres como forma de superar su condición de pobreza. De este modo, esta perspectiva de inversión en capital humano apunta a la activación de la población en condiciones de pobreza como estrategia de superación de su subprivilegio. Sus promotores identifican en esta relación entre activación y desarrollo del capital humano un aparente círculo virtuoso pues, la centralidad de las intervenciones sociales se proponen activar elementos del orden de lo personal, comportamentales y valorativos, en el entendido que su carencia y/o debilidad constituye la fuente del empobrecimiento. Paradójicamente, desde esta perspectiva, son justamente las características personales que llevan a la pobreza las que se pretenden "activar", y por tanto, estamos frente al absurdo de explicar la pobreza por sus consecuencias y, en ese sentido, sortear la discusión sobre las condiciones materiales básicas para la reproducción de la existencia.

Esta concepción hegemónica que orienta las intervenciones de la política social centrada en la superación de la pobreza pregona que el pobre es un individuo incapaz que no logra integrarse al mercado de trabajo y, por ende, se le dificulta garantizar su sobrevivencia. Así entendida la causalidad y la reproducción de la pobreza, se sigue que la intervención del Estado debería tender a desarrollar estrategias capacitadoras dirigidas a los individuos en situación de pobreza con la finalidad que éstos logren su desarrollo individual en el mercado. De este modo, la pobreza es entendida como fracaso de los individuos que no logran competir exitosamente en el mercado (Vecinday, 2010). Esta perspectiva se funda en un aparente círculo virtuoso: la inversión en las capacidades del individuo aumentará su productividad y ello producirá mayores niveles de bienestar. Este núcleo de ideas gana centralidad en un esquema argumental que no hace referencia a la asistencia como derecho y, en su lugar, gana relieve la obligación del asistido de corresponder a

la sociedad que le brindó ayuda social asumiendo determinadas actitudes y comportamientos en lo sanitario, educativo y laboral para mantener ciertas prestaciones.

Este paradigma que sustenta el desarrollo de políticas orientadas a estimular la "productividad" de las poblaciones más empobrecidas se expande mediante dos tácticas que promueven: (i) el acceso a servicios básicos (educación, salud y alimentación), y (ii) la difusión de valores tales como la "solidaridad", el "cooperativismo", la "autogestión" (Álvarez Leguizamón, 2008)

Estos argumentos se descentran de una productividad en términos económicos para girar en torno a una forma de regulación y gestión de la pobreza que busca beneficiarse del uso de las energías físicas, psíquicas y de los escasos recursos que dan lugar a una economía autogestionada. Es decir, se trata de una forma de gestionar la pobreza centrada en la exploración y explotación de los escasos recursos familiares y comunitarios para potenciarlos y fortalecerlos (Álvarez Leguizamón, 2011).

Las diversas "políticas de activación" podrían agruparse en lo que Castel (2014) ha llamado el "paradigma de la activación", que en tanto programa de acción coloca especial énfasis en actuar "sobre los individuos pobres y desempleados" mediante una serie de dispositivos y mecanismos que más allá de sus diversos formatos mantienen al individuo en el centro de las intervenciones. Este es el sentido de la activación en el siglo XXI. Históricamente es posible rastrear el origen del término "políticas de activación" allá por los años 70 en Suecia y con un sentido completamente diferente. En aquel momento, dichas políticas – entendidas como "políticas activas de empleo"- fueron destinadas a los ocupados y los desocupados temporales con la finalidad de facilitar su adaptación a los requerimientos del mercado laboral. Por tanto, su origen nos enseña que este tipo de medidas no nació para estimular el ingreso laboral de las sectores más desvinculados del mundo del trabajo. No obstante, en la década del 80 en Europa, la extensión de estas "políticas de activación" buscó asistir a los trabajadores afectados por la crisis de empleo, tendencia que en los 90, asumió una creciente vinculación con los mecanismos de asistencia destinados a los sectores en situación de pobreza que adoptarán formatos y contenidos que también se engloban dentro del "paradigma de la activación".

La reciente coyuntura del mercado laboral uruguayo ha sido favorable a la expansión de políticas de activación especialmente dirigidas a los sectores más empobrecidos de la clase trabajadora, es decir, a aquellos desvinculados o precariamente insertos en el mundo del trabajo a fin de promover procesos de mercantilización. La demanda de trabajo acompañó los vaivenes de una economía que luego de una fuerte crisis desplegó indicadores de crecimiento como nunca antes en su historia. Sin embargo, es importante señalar que esta expansión del mercado laboral se procesó, fundamentalmente, en los sectores más precarios que ofrecen bajos niveles salariales y condiciones de trabajo problemáticas. Es en ese contexto que la visión "liberal" de los procesos de asalarización

gana terreno frente a la visión "universal", legitimando empleos precarios así como (...) cualquier participación laboral, independientemente de su calidad, a la dependencia con el estado" (Sanz, 2013, p. 245). Esta institucionalización de la participación en el mercado bajo parámetros de baja calidad tiene su correlato en la preocupación por reducir los niveles de protección social vía políticas de asistencia.

En coherencia con ello, es del principio de las obligaciones recíprocas y la lógica de la inversión en capital humano que deriva el tipo de acciones exigido a los beneficiarios: capacitación, empleo subsidiado, educación, alfabetización, entre otros. Aquellas políticas de activación del mercado laboral dieron paso a las nuevas políticas de activación orientadas al individuo como empresario de sí mismo mediante la modificación de atributos y comportamientos que son identificados como obstáculos para una mejora de las condiciones de "empleabilidad" de ciertos segmentos de la clase trabajadora. De este modo, estas medidas centran su intervención en el individuo desocupado y allí se encuentra su principal limitación pues, a diferencia de sus homónimas de los 70, se alejan y no pretenden constituirse en políticas de regulación del mercado laboral; se trata de iniciativas de activación del individuo básicamente con escaso o nulo propósito de activar el mercado laboral. Quizás por ello "la mayoría de programas de orientación y formación favorecen el acceso a puestos de escasa cualificación, retribución y estabilidad" (Pérez, 2005, p.90).

La activación en la experiencia uruguaya reciente

En Uruguay las políticas de activación orientadas a sectores de la sociedad estructuralmente marginados han proliferado como estrategias de combate a la pobreza, especialmente a partir de 2005, momento en que la principal fuerza política de izquierda (el Frente Amplio) asume por primera vez el gobierno conervándolo hasta el presente.

El contexto socioeconómico del país que permite comprender y con el cual se pretende legitimar la expansión[1] de las políticas de activación, se ha caracterizado por una tendencia creciente en los niveles de pobreza, que en 2002 se ubicó en 39.9%, producto de la crisis que azotó al país. Sin embargo, la recuperación de la economía iniciada en 2004, situó los niveles de pobreza en el 25,2% de la población para el 2006, descendiendo hasta alcanzar en 2012 un promedio del 12,4 % de personas. La incidencia de la indigencia presenta en el período 2002-2012 una evolución similar a la pobreza: aumenta en el período 2002 - 2004 y desciende desde 2005 hasta 2011 alcanzando al 0,5% de la población donde detiene su caída (Reporte Social, 2013, p.41-42; Midaglia y Antía, 2007b)

[1] Si bien existían en el país experiencias de tipo workfare, éstas no tenían un alcance masivo y nacional como adquieren a partir del 2005.

De este modo, la economía uruguaya atravesó un proceso de crecimiento ininterrumpido desde 2004 con picos altos en 2008 y 2011, momento en que el mercado laboral se expandió al punto de reducir la figura del "inútil para el mundo" de Castel a su mínima expresión. En el 2008 la tasa de desempleo se ubicó en 8,3% promedio, y continuó descendiendo hasta alcanzar mínimos históricos en 2011 de 6,6 % en promedio[2] (INE, 2016).

No obstante, a partir de 2015 comienza una reducción sensible del crecimiento de la economía, cuya expresión en el mercado de trabajo en 2016, se expresa en un deterioro moderado en la tasa de desempleo promedio que se ubicó en 8% (Instituto Cuesta Duarte, Informe de Coyuntura, 2016). En el total del país, la proporción de personas ocupadas subempleadas por debajo de la línea de pobreza[3] es más de tres veces la proporción registrada que la población por encima de la línea (22,1% y 6,3 % respectivamente) (INE, 2016).

El proceso de crecimiento económico sostenido desde 2004[4] ha demandado una mayor participación del trabajo. Más trabajadores y más calificados ha sido una persistente demanda empresarial y allí es donde cumplen su papel las estrategias de proletarización y las políticas de activación ancladas en el fomento del capital humano que se suman a los mecanismos de retención propios de las empresas. Los empresarios que operan en la rama servicios denuncian la "escasez" de mano de obra[5] como un obstáculo para el crecimiento. Explican que este problema se asocia a la mayor oferta de trabajo que permite al trabajador "elegir"[6] los mejores puestos, a la falta de calificación de los candidatos y al efecto de las transferencias de renta dirigidas a "combatir" la pobreza. No es un dato menor advertir que esta mayor oferta de trabajo se registra en sectores de la economía donde la productividad es por naturaleza baja, que ofrecen "subempleos marginales", es

[2] Estas cifras corresponden al total del país urbano.

[3] La línea de pobreza se construye a partir de datos de consumo de un estrato socioeconómico de referencia y de estimaciones normativas sobre requerimientos mínimos nutricionales. La información para considerar el estrato de referencia surge de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (la última encuesta se realizó entre el 2005 y 2006, a partir de esta encuesta se identifica un estrato de referencia, que en 1996 fueron los hogares ubicados en el segundo decil de ingresos) Una vez definido ese grupo, se establece una canasta básica alimentaria (CBA) del gasto correspondiente a alimentos y como canasta básica no alimentaria (CBNA) el resto de los gastos del estrato de referencia, tales como gasto de transporte, salud, educación, entre otros. De acuerdo a esta metodología será considerado pobre, el hogar cuyo ingreso per cápita ajustado por escalas de equivalencia no supere el valor de la LP. (Reporte Social, 2013) De esta forma, la construcción de la Línea de Pobreza pone de manifiesto que es un mecanismo ajustado a una concepción "minimalista" sobre las condiciones básicas para la sobrevivencia.

[4] A partir de 2014 el ritmo de crecimiento se ha desacelerado sin llegar a configurarse una situación de "recesión"

[5] El titular de la Confederación Granjera explica la falta de mano de obra en la granja como resultado de los niveles salariales y condiciones de trabajo ofrecidos por la construcción que "pasa por un momento donde hay empleo y pagan mucho mejor de lo que nosotros podemos ofrecer" (Diario El país, 10/5/2015). En cuanto al comercio, el diario El Observador señala que, "el supermercadismo sufre la rotación": 7 de cada 10 empleados son nuevos cada año y la situación obliga a buscar gente "en el fondo de la bolsa".

[6] "(...) al haber más ofertas, el empleado `eleva sus exigencias´ y se para del lado del `yo estoy eligiendo y ya no es sólo la empresa la que selecciona" (Director de la Asociación de Supermercados del Uruguay). Disponible en: www.americaeconomía.com

decir con ingresos por debajo del nivel de subsistencia (Salvia, 2011), y con condiciones de contratación flexibles[7].

Los promotores de las políticas de activacíón suelen atacar a las políticas asistenciales como prestaciones pasivas con impacto negativo sobre el mercado laboral:

> "En 2011, un informe del Ministerio de Trabajo advertía que el 80% de los inscriptos en el Programa Objetivo Empleo a los que se les ofreció un trabajo, lo había rechazado. El dirigente granjero Alberto Iglesias comentaba en un artículo publicado por El Observador que "las cuadrillas han sido diezmadas por el Mides" y que el miedo a perder la prestación hacía imposible conseguir mano de obra para recolección de frutas y verduras".[8]

En el esquema de protección social uruguayo dirigido a la pobreza las propuestas de "formación y capacitación" de estas poblaciones tienen un lugar privilegiado entre las condiciones identificadas entre las causas del empobrecimiento y, por ende, la "activación" de los pobres pasaría por su incorporación a dispositivos que, mediante la formación y capacitación, regulen y orienten sus comportamientos en el escenario actual que presenta el mercado de trabajo. Activación y capital humano cerrarían un círculo virtuoso para volver empleables a los inempleables cuando la dinámica del crecimiento económico encuentra un límite en la disponibilidad de mano de obra.

Si bien Uruguay ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano, una lectura en perspectiva muestra que, a pesar de la mejora en algunos de los indicadores sociales, no sólo la pobreza fue en aumento en el país sino también los grados de desigualdad, fundamentalmente en la concentración de ingresos (Amarante, et al, 2010) Este planteo recuerda que las mejoras en los indicadores de pobreza no suponen un tránsito obligado hacia formas más igualitarias de redistribución de la riqueza, pues un trazo del actual estadio de desarrollo capitalista radica, precisamente, en la combinación entre concentración de la riqueza a gran escala, informalidad y precariedad del mercado con servicios asistenciales, cuyas expresiones sobre la pobreza varían en función, principalmente, de los ciclos de la economía (Salvia, 2011; Netto, 2012)

Podríamos señalar que, para el caso uruguayo, las estrategias de activación difieren según el perfil de población a la cual se dirigen y esta diferenciación se expresa en una especialización institucional. De este modo, si bien estas políticas son promovidas por varios organismos públicos, son los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de Desarrollo Social (MIDES) quienes ofrecen la mayor cantidad de prestaciones y la mayor cobertura. Entre estas dos secretarias

[7] "Todos los puestos de trabajo –trabajos limpios– que se creen en el futuro serán puestos de trabajo basados en los servicios, de los cuales, en estos momentos, dos tercios son especializados. Tenemos que educarnos en eso. Un tercio de este tipo de trabajos son de bajo nivel: aeropuertos, cajas de supermercado y similares" (Giddens, 2004: 5)

[8] Disponible en: http://www.elpais.com.uy/opinion/vagos-victimas-dinero-encuesta.html.Acceso: 15/11/2015

pareciera haber una división institucional en la gestión de la población desocupada según los perfiles de los potenciales beneficiarios: mientras que el MTSS se encarga de instrumentar políticas de activación y proletarización dirigidas a los desocupados recientes, el MIDES se ocupa de los pobres y/o minusválidos sociales en el sentido que le atribuye Castel (2003).

En un escenario como el actual en que puestos de trabajo de la época industrial son reemplazados por empleos inestables, precarios y con bajas remuneraciones, principalmente en el sector de los servicios, el énfasis de estas medidas que ofrecen tratamientos diferenciados a los inempleables, desocupados de larga duración y desocupados recientes, radica en alcanzar su mayor mercantilización posible (Isuani y Nieto, 2002).

Veamos brevemente cuáles son las orientaciones de las iniciativas recientes dirigidas a los trabajadores pobres por parte del MIDES y la estrategia para promover la "cultura del trabajo" formulada por el MTSS y orientada, al menos discursivamente, al conjunto de la población.

Respecto al MIDES las propuestas de intervención orientadas a los segmentos más empobrecidos de la clase trabajadora están centradas, particularmente, en aspectos socioeducativos y sociolaborales que colocan especial énfasis en la capacitación, la educación-formación, la participación y la autogestión, materializando de diverso modo, los propósitos de movilizar prácticas en torno al cooperativismo y la autogestión, como forma de servirse "(…) de los propios recursos de subsistencia que en condiciones de pobreza ofrece la economía informal a través de las estrategias doméstico-comunitarias"[9]. (Salvia, 2011, p.109)

Este tipo de respuesta a la pobreza, bajo el supuesto de que estas poblaciones no están insertas en la sociedad debido al alejamiento del mercado más dinámico dadas las escasas oportunidades que la falta de "capacidades" les genera, se formulan como alternativas, como "oportunidades" de inserción en un tipo de "economía autogestionada" que explora y recupera las estrategias de sobrevivencia y formas de sociabilidad desarrolladas por esta población.

Con el inicio del tercer gobierno de izquierda (2015), el MTSS formula la estrategia "Cultura del Trabajo para el Desarrollo" (ECTD), en la cual se enfatiza la necesidad de lorgar mejoras en los indicadores de "productividad" y "la cultura del trabajo" a través de reforzar la ética del trabajo. Muestra de ello son las palabras que en el lanzamiento de esta propuesta una representante de la Unión de Exportadores define por "cultura del trabajo": "... la suma del conocimiento específico, una actitud honesta y productiva, el deseo de progresar, la capacidad para trabajar en conjunto y el respeto por el trabajo y los derechos de los demás", su exposición señalaba además, que promover la cultura del trabajo se vuelve necesario ante los cambios sociales que llevaron a la "pérdida de

[9] Por iniciativas "doméstico-comunitarias" la tradición académica se refiere al campo de relaciones y estrategias de tipo económico dirigidas al hogar o a algunos de sus miembros a modo de proveer recursos para la reproducción del grupo, estás incluyen actividades realizadas con medios de producción propios, empleos asalariados o autoempleos remunerados e, incluso, las tareas domésticas. (Salvia, 2011)

valores", la pérdida del "orgullo por el trabajo digno y bien hecho", y que se apuesta a las nuevas generaciones para que "entiendan la importancia del trabajo" (Aishemberg, 2015). En coherencia con ello, la estrategia tiene por objetivo:

> Incrementar las competencias, capacidades y habilidades, la calidad del trabajo, con más educación, formación y capacitación permanentes, de trabajadores y futuros trabajadores (obreros, empleados, empresarios, trabajadores por la cuenta, públicos y privados) con la finalidad de aportar a la profundización de una cultura del trabajo en consonancia con el desarrollo integral e integrador del Uruguay (2015: 6)

El contexto en que se promueve la estrategia presenta componentes estructurales y coyunturales. Estructuralmente, el comportamiento demográfico de los uruguayos es clave para comprender la preocupante relación entre "población activa y pasiva". Las proyecciones anuncian que la población no superará los 4 millones, habrá menos niños y continuará el envejecimiento poblacional, la concentración urbana y las modificaciones en la estructura de los hogares (Diálogo Social, 2016) Coyunturalmente este momento tiene matices respecto a los períodos anteriores, pues como fue señalado, en 2015 se produce un estancamiento relativo de la economía con amenaza de recesión y pérdida de fuentes laborales, aunque sin alcanzar los niveles dramáticos de 2002.
De este modo, el contexto socioeconómico y la dinámica demográfica se constituyen en objeto de preocupación para las autoridades de gobierno en lo que refiere al financiamiento del sistema de protección social. En palabras del Ministro del MTSS, esta preocupación gira en torno a la expansión de las fuentes financieras del mismo:

> (…) si el financiamiento debe ser como hasta ahora, solamente con aportes y aportes en rentas generales, o si también hay que pensar, como ya existe en otros países, otras formas de financiamiento y cómo el impacto de las nuevas tecnologías y la necesidad de que en Uruguay se desarrolle en productividad, también se incluye en este análisis de financiamiento a la seguridad social (Apertura Diálogo Social, Mesa 4, 2016)

Esta propuesta cuenta con el consenso y el apoyo de las cámaras empresariales, sindicatos y partidos políticos y señala el documento que, a nivel internacional, está en sintonía con las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el futuro del trabajo, y también muestra curiosas coincidencias con la Carta Encíclica del Papa Francisco. (MTSS, 2015). Sin bien se trata de una iniciativa que apunta a toda la población trabajadora, es hacia los sectores

considerados “problemáticos” donde concentrará sus esfuerzos, es decir, en aquella población que presenta mayor precariedad en las condiciones de inserción laboral, desempleada o trabajadora informal, debido a la “falta de competencia” para responder a las exigencias actuales del mercado de trabajo[10].

Los argumentos que sostienen esta medida reconocen la diversidad de variables que inciden para que un país en crecimiento alcance su desarrollo. Pese a este reconocimiento sobre el carácter multifactorial del desarrollo, el documento coloca especial énfasis en una de las variables en juego para su comprensión: “la educación y las competencias, la capacitación y formación” (MTSS, 2015: 1) De esta forma, la comprensión y explicación sobre los problemas que las sociedades deben hacer frente para alcanzar el desarrollo son reducidos a factores de orden personal.

Esta lectura desarrolla la creencia que la desigualdad y la pobreza se corresponden con virtudes individuales, y por tanto, pueden ser “corregidas” mediante la formación de capacidades. Así toma fuerza la idea de que estos fenómenos no responden a las dinámicas intrínsecas al sistema capitalista, y por tanto, que es posible alcanzar la integración social y la movilidad social operando sobre los esfuerzos y méritos individuales o las habilidades personales para poner en movimiento el "capital humano" (Cardoso Da Motta, 2007)

Dos son los componentes centrales que definen las acciones de la ECTD: el "Trabajo Decente” y la “Calidad del Trabajo” (ECTD, 2015). Ahora bien, ¿qué se entiende por trabajo decente y por calidad del trabajo?. Sobre el trabajo decente se adopta la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1999; pero sobre los aspectos relacionados a la calidad es preciso señalar que, siendo un documento del MTSS y de un gobierno de izquierda, sorprende que aparece una definición de la calidad del trabajo descrita en los siguientes términos: “que el trabajador público sea mejor en su servicio, que el empresario sea un agente de la transformación emprendedora e innovadora con los apoyos necesarios a su gestión, que el albañil pueda hacer mejor el revoque, que la maestra pueda dedicarse más a la enseñanza, que el mozo pueda atender mejor en la mesa; todos con más calidad, más productividad, más asiduidad” (MTSS, 2015: 2). De este modo, la calidad del trabajo es entendida como un asunto que está más vinculado a la “voluntad y dedicación” personal que a los contextos materiales y físicos en que el trabajador debe desarrollar su labor.

El consenso político que sustenta y define la calidad del trabajo en los términos antes señalados, parece dar fin, o al menos dar tregua a la lucha de clases. La lucha de clase parece “diluirse” en función de un objetivo por todos compartidos: mejorar la calidad, la productividad y la asiduidad

[10] En los documentos oficiales (MTSS, 2015) se señala la preocupación por los niveles de instrucción de los trabajadores ocupados: el 6 % no tiene instrucción o tiene primaria incompleta, el 21 % tiene primaria completa, el 26 % cuenta con formación media básica completa e incompleta y otro 26 % con media superior completa o incompleta, así como 9 % con terciaria incompleta y 14 % completa.

del trabajo mediante la promoción de modalidades colaborativas de acción. Como resultado se espera "generar un nuevo perfil de trabajador creativo e innovador, responsable e involucrado" (2016: 2)

Es con este sentido, que trabajo y educación son considerados y valorados como elementos centrales para la integración social de los individuos, en tanto promueven la necesaria productividad económica para el desarrollo social. En consecuencia, poco se habla del trabajo en su papel asegurador de ingresos, y por tanto del bienestar en una sociedad capitalista, y más en tanto llave para la integración y productividad de una sociedad. Es por ello, que la estrategia se propone universalizar simultáneamente la educación y el trabajo en el entendido que uno no es posible sin el otro.

Detengámonos en la universalización del trabajo: i- se entiende al trabajo como un derecho y un deber cuando la Constitución de la República lo concibe antes que nada como un derecho; ii- universalizar en el sentido oficialmente documentado equivale a aumentar la tasa de ocupación. Ello demuestra el sentido económico del trabajo en tanto productor de mercancía, y menos en tanto productor de sentido para una sociedad. Pero también muestra que la preocupación por la tasa de ocupación refleja las necesidades financieras de los Estados.

La asociación entre la tasa de ocupación y las finanzas públicas ha sido un argumento para insistir en aumentar los puestos de trabajo disponibles. Ahora bien, es preciso observar que si bien la ecuación es cierta también lo es el riesgo de la precarización que acarrea la flexibilidad laboral que se demanda como estímulo para elevar la tasa de ocupación.

Reflexiones finales

La trayectoria y expansión del paradigma de la activación colocan en discusión una serie de elementos que hacen a las condiciones de reproducción de los individuos e interpelan los niveles de desiguladad que las sociedades capitalistas podrían soportar:

- la orientación filosófica que asumen las medidas de protección social dirigidas a la población en condiciones de pobreza constituye una expresión del papel dominante que tiene la acumulación financiera, la concentración de capitales y las nuevas modalidades y exigencias para la integración que trazan los mercados a escala mundial;
- en el actual modelo económico periférico la escasa intención y necesidad de los grandes grupos económicos de contar con fuerza de trabajo disponible, con un "ejército industrial de reserva", es un dato destacable; esta tendencia que acompaña la modernización del capitalismo periférico, en la actual fase de globalización, se hace evidente en el relativo

estancamiento que registra el empleo asalariado en los sectores dinámicos a nivel global, y en lo local, en las diversas formas de "economías de subsistencia" basadas en estrategias comunitarias o domésticas que parten de las propias capacidades, recursos familiares y comunitarios para organizarse;

- la arquitectura de la asistencia "moderna" se reduce a propuestas que centradas en el combate a la pobreza, se formulan en torno a una noción subjetiva de la pobreza que coloca la responsabilidad en el individuo por su condición, y olvidan el peso –significativo- de aquellos aspectos del orden estructural;
- una de las principales limitaciones de las políticas de activación es que sus resultados están atados a la oferta de empleos disponibles. Son políticas cuyo sentido se despliega totalmente en contextos de ampliación del mercado laboral mientras que, en momentos de retracción, operan como un complemento de los ingresos de los hogares y como mecanismos de control social (Pérez, 2005)
- entendida la pobreza en esta discursividad hegemónica como una cuestión individual y no social resultado de déficits individuales y familiares en la acumulación de "capital humano", las categorías prácticas que expresan su lógica utilitaria refieren a la "formación de capacidades" y "productividad de los pobres" (Álvarez Leguizamón, 2011).

Ello nos enseña que la forma privilegiada de acceso a la protección social es vía empleo formal, pero aquel que otorga la capacidad de compra de bienes y servicios en el mercado, en tanto el trabajo formal pero precario como el informal, otorgan niveles de protección mínimos, condicionados y dependientes a las "virtudes" de los individuos. Siendo así, la ética de la protección social deja lugar a la ética de la responsabilidad individual, y esta se constituye en el principio orientador de las propuestas de activación.

Como vimos, el principal requerimiento sobre la gestión de la fuerza de trabajo es alcanzar su mayor mercantilización en un escenario en el que los puestos de trabajo de la época industrial son precarizados y reemplazados por empleos inestables y mal remunerados en el sector de los servicios. En este contexto la activación y la inversión en capital humano se presentan como las opciones estratégicas para la mercantilización creciente de la fuerza de trabajo.

Los requerimientos de gestión de la fuerza de trabajo están fuertemente asociados a las dinámicas de acumulación. Dentro de los excedentes de población, algunos "afortunados" continúan cumpliendo las funciones del ejército industrial de reserva mientras que otros simplemente se comportan como fuerza de trabajo sobrante. Estos grupos son objeto de formas particulares de gestión que distinguen básicamente entre dos tipos de pobres: aquellos que están en

condiciones de retornar al mercado de trabajo y aquellos considerados inempleables. Sin embargo, pese a tratarse de grupos con destinos posibles diversos, el discurso de la activación y la inversión en capital humano se registra en los dispositivos pensados para unos y otros. Hasta el momento y para el primer grupo, los mejores resultados de las políticas de activación se limitan a favorecer el acceso a puestos de trabajo poco calificados, escasamente retribuidos e inestables. Para los "inempleables" la activación y la inversión en capital humano se articulan en los programas de workfare que exigen una contraprestación laboral como condición de una asistencia "moderna" que pretende romper con la tradicional acusación de producir pasividad y dependencia del Estado.

En síntesis, hay un olvido esencial que las sociedades capitalistas perpetúan como garantía de su sobrevivencia, y es la “perversa idea” de que la mejor protección se obtiene de la participación en el mercado laboral, idea que persiste aún con las características actuales de este mercado. En tal sentido debe recordarse que:

> una sociedad no puede ser reducida a un mercado; que la mano de obra, es decir, el ser humano, no puede reducirse a una mercancía, y que el principio de protección es absolutamente indispensable para poner freno a la mercantilización. La perversidad de esa idea estriba sobre todo en el hecho de que vincula la protección al mercado, cuando la protección, por su misma naturaleza en las sociedades capitalistas, es ante todo protección respecto del mercado; también estriba en el hecho de que la propia participación en el mercado de trabajo en absoluto es una garantía, como lo demuestra la enorme proliferación de diversas formas de empleo precario (Frade, 2007: 57)

Bilbiografía

Aishemberg, T (2015) Estrategia Nacional de cultura del trabajo para el desarrollo. Disponible en: https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=dbed5899-76bb-4138-bc54-39a7be6a502a&groupId=11515

Álvarez Leguizamón, S. (2011) *Gubernamentalidad Neoliberal y Focopolítica en América Latina: Los Programas de Transferencias Condicionadas ¿Políticas de Cohesión Social ?*. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (251-285). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

---------- (2008) Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales. *II Encuentro Argentino y Latinoamericano. Prácticas Sociales y Pensamiento Crítico*. Universidad Nacional de Córdoba-Escuela de Trabajo Social. Argentina.

Amarante, V; Arim, R., Salas, G. y Vigorito, A. (2010) *Desarrollo económico y desigualdad en Uruguay*. En Serna, M. (Coord.). *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación de debate* (77-93). Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Cardoso Da Motta, V (2007) Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar o conformismo. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Castel, R (2014) "De la protección social como derecho". En: Castel, R y Duvoux, N. *El porvernir de la solidaridad*. Pp 7-20. Buenos Aires: Nueva Visión.

Castel, R. (2003) *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo.Conversaciones sobre la construcción del individuo*. Argentina: Homo Sapiens.

Frade, C (2007) Gobernar a los otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociologicas.* Pp 35-63

Isuani, E y Nieto, (2002). "La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 22. Caracas. Disponible en: http://siare.clad.org/revistas/0041012.pdf. Acceso: 23/8/2014.

Netto, J.P.(2012). Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social & Sociedade.* (111), 413-429

Pérez Eranus, Begonia (2005). "Rentas mínimas y políticas de activación". Disponible en: http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/823/05%20RENTAS%20M

%C3%8CNIMAS%20Y%20POL%C3%8DTICAS%20DE%20ACTIVACI%C3%93N.pdf. Acceso: 17/07/2015

Salvia, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En Barba, N. y Cohen, N (coords.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (107-134). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

Sanz de Miguel, P (2013) "El discurso de la activación dentro de la estrategia europea de empleo: análisis de los marcos interpretativos". *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento critico,* 231-248.

Vecinday, L. (2010). *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Fuentes Documentales

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2015) Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020: "Cultura del Trabajo para el Desarrollo", Uruguay

Instituto Cuesta Duarte – PIT.CNT (2016) Informe de Coyuntura: Balance y perspectivas de los primeros 18 meses del actual gobierno. Disponible en: http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/informes-de-coyuntura. Acceso: 22/12/2016. Uruguay.

Instituto Nacional de Estadística-INE- (2016). Series Históricas-Anuales-Tasa de Actividad/Tasa de Desempleo/Tasa de Empleo. Disponible en http://www.ine.gub.uy/actividad-empleo-y-desempleo. Uruguay.

Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social. MIDES-Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)/Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV).

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2

EMPLEO

DISPOSITIVOS DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO: EMPLEO PROTEGIDO Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIO LABORAL PARA COLECTIVOS ALEJADOS DEL MERCADO LABORAL.

Martínez Virto, Lucía
lucia.martinez@unavarra.es

Grupo 2.1

Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social

espanet SPAIN

Resumen:

El objetivo de esta comunicación es describir nueve recursos autonómicos de inclusión a través del empleo que vienen desarrollándose en algunas Comunidades Autónomas de España como Navarra, Murcia, Castilla León y Cataluña. Entre ellos destacan programas de distinta naturaleza. Por un lado los programas que trabajan por la inclusión a través de empleos protegidos. Por otro aquellos destinados a mejorar la empleabilidad y a acompañar en el desarrollo de un itinerario sociolaboral. La elección de estos casos se debe, por un lado, a que son recursos de empleo vinculados a los servicios sociales e impulsados por las comunidades autónomas, la diversidad de los programas de iniciativa local se escapaban a las posibilidades analíticas de este trabajo. Por otro lado, han sido seleccionados por ser recursos especialmente dirigidos a personas perceptoras de renta mínima y/o a las personas con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo como son las personas paradas de larga duración, las personas perceptoras de renta mínima o los jóvenes. Los resultados animan a repensar tanto el diseño de estos programas como muchos de los compromisos de activación vinculados a las políticas de inclusión en un contexto con escasas oportunidades de empleo para los colectivos en situación o riesgo de exclusión social.

Palabras clave: acompañamiento social, empleo protegido, activación, rentas mínimas y servicios sociales

1. Introducción

La destrucción de empleo de los últimos años tiene, en buena parte, una causa coyuntural ligada a un escenario de recesión económica. No obstante, también hay que atender a los cambios de carácter más estructural que han reconvertido, forzosamente, el mercado laboral en España (modernización, deslocalización, robotización de puestos de trabajo, etc.). Ambos fenómenos explican en gran medida las altas tasas de desempleo de últimos años, pero especialmente, ayudan a comprender las escasas ofertas y oportunidades laborales que encuentran las personas en desempleo para retornar al mercado de trabajo.

El empleo ha sido, tradicionalmente, el mecanismo fundamental de integración social. Más allá del salario, el vínculo laboral ofrece tanto el acceso a derechos sociales como aspectos sociales y simbólicos determinantes para el bienestar de las personas (autoestima, relaciones sociales, etc.). La potencialidad del empleo en términos integradores ha sido la base del sistema de protección social en España, por lo que las

políticas de inclusión han venido sustentando un importante componente activador para promover la inclusión social a través del empleo.

Los obstáculos de incorporación laboral son más intensos en determinados colectivos y personas que, a pesar de contar con trayectorias laborales previas, poseen perfiles de empleabilidad que no se adecúan a las escasas ofertas de trabajo existentes. El riesgo a la extensión de las situaciones de desempleo de larga duración y el aumento de estos perceptores ha puesto sobre la mesa la necesidad de pensar medidas de incorporación específicas para lograr la inserción de aquellas personas con bajas oportunidades de empleo. Como respuesta a ello la intervención en este espacio cuenta con una mayor presencia en las agendas políticas, con nuevos actores como las empresas de colocación para colectivos con difícil empleabilidad y con un incremento de convocatorias de activación focalizadas en determinados colectivos (Fondo de Garantía Juvenil).

Sin embargo, la realidad social de estas personas y los costes que en términos de empleabilidad tienen las situaciones de desempleo de larga duración requiere programas de intervención integral y adaptada acompañen en el desarrollo de itinerarios de incorporación multidimensionales y que permitan, efectivamente, la reincorporación al empleo. Por lo que las respuestas deben superar los contenidos netamente activadores para incorporar acciones integradoras, con su propia complejidad multidimensional.

2. Programas de inclusión desarrollados desde los servicios sociales

La atención a los colectivos alejados del mercado de trabajo no es una necesidad social reciente. Algunas Comunidades Autónomas como Navarra o País Vasco diseñaron programas vinculados a Servicios Sociales que han tenido una trayectoria relevante en la inclusión sociolaboral. Aunque buena parte de estos programas denominados de inserción son de largo recorrido, este ámbito de intervención pública sigue constituyendo un "cajón de sastre" que engloba muy diversas prácticas de difícil sistematización (Pérez Eransus, 2016). La ausencia de regulación y financiación estatal materia de inclusión laboral para colectivos en situación de exclusión ha dado lugar a un mapa muy diverso de actuaciones, tanto de iniciativa pública como privada, orientados a favorecer la incorporación socio laboral de las perceptoras de renta mínima y de las personas más alejadas del empleo.

Realizar un análisis comparado de programas de empleo para colectivos de difícil ocupación ha mostrado importantes dificultades analíticas. Esta dificultad se explica, en

buena parte, por la propia complejidad inherente a las políticas de inclusión, debido, por un lado, a la diversidad de niveles administrativos (local, autonómico y estatal) y a los distintos actores implicados en su gestión (entidades no lucrativas, servicios de empleo, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.). Asimismo se debe a la falta de claridad e información de los recursos existentes en esta materia. Por tanto, a la complejidad de analizar las políticas de inclusión se les suma la escasa presencia en las CCAA de recursos de empleo muy específicos destinados a personas que perciben una renta mínima o que presentan dificultades intensas para el acceso al empleo. Además de ello, cabe señalarse, que habitualmente son programas con limitada financiación y que sus acciones conllevan cierta controversia y desconocimiento, bien porque las normativas no acaban de desarrollar sus funciones o porque son programas vinculados a Servicios Sociales y tienen una presencia muy limitada en el territorio.

A partir de sus propias características se presentan algunas de las potencialidades y limitaciones constatadas el desarrollo y articulación de estos dispositivos. Para ello se ha desarrollado una metodología cualitativa basada en la entrevista a cuatro técnicos vinculados a los programas y la participación en dos grupos de expertos uno con profesionales de entidades de tercer sector dedicadas a la incorporación y otro con profesionales de servicios sociales. El objetivo de estos grupos era el de identificar las potencialidades, limitaciones y adecuación de estos programas a las personas beneficiarias y al contexto de intervención.

El análisis que se presenta es una pequeña parte del trabajo realizado en el marco del proyecto "El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma" realizado junto a los investigadores Luís Ayala, Carlos García Serrano y Chema Arranz, coordinado por José Manuel Fresno, y financiado por la Comisión Europea y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (*Review of the mínimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness, VS/2015/0180*).

3. Acciones y programas para promover la activación de las personas excluidas

El miedo al desincentivo al empleo ha sido un común en las políticas de lucha contra la pobreza y protección al desempleo. El aumento de las personas en desempleo de larga duración y la ausencia de oportunidades reales de empleo ha evidenciado ciertas limitaciones de estas políticas, avivándose las críticas sobre la adecuación de las medidas más punitivas. En primer lugar, porque el contexto laboral no es tan inclusivo como antes

y tener un trabajo no garantiza superar la pobreza. En segundo lugar porque no hay oportunidades de empleo reales para los colectivos más alejados del mercado de trabajo. En tercer lugar, porque los programas de activación funcionan con las personas con mayor nivel de formación y menor nivel de exclusión social, pero apenas tienen efecto en las personas que llevan largo tiempo en situación de desempleo. Fundamentalmente, aquellas que han sufrido cierto deterioro físico, social, mental y personal (Martínez Virto, 2015).

Como resultado de ello, algunas comunidades autónomas como Aragón, Galicia o Valencia han apostado por incorporar a sus normas de rentas mínimas fórmulas de compatibilidad entre la prestación económica y el empleo, otras como País Vasco llevan años estimulando el acceso al empleo a través de incentivos económicos a las personas perceptoras de renta o incluso Navarra, con su nueva Renta Garantizada, apuesta por reconocer de manera separada el derecho a la inclusión y a la prestación económica.

Ya desde hace unas décadas, los programas de inclusión en el empleo han formado parte de las carteras de recursos de los servicios sociales en algunas CCAA. Sin embargo, a pesar de ser programas que en ocasiones comparten objetivos y denominaciones, las diferencias entre unos y otros son intensas, fundamentalmente, si se hace un análisis en términos de inclusión. De una primera revisión de programas autonómicos estrechamente vinculados con las rentas mínimas y colectivos de difícil ocupación se identifican dos tipos de recursos: aquellos que incluyen un contrato de trabajo y los que trabajan para mejorar las oportunidades de empleo y acompañar en el desarrollo de un itinerario de inclusión.

4.1 Programas de empleo protegido: intervención y capacitación con vínculo laboral real

Navarra es la única Comunidad Autónoma que reconoce en su norma de renta mínima al Empleo Social Protegido como un programa destinado a las personas perceptoras de esta prestación. También en normas anteriores quedaba recogido como recurso específico para sus personas beneficiarias. Ninguna de las otras normativas de rentas mínimas autonómicas cuenta con un reconocimiento explícito de programas de empleo protegido para estas personas.

No obstante, si bien no existe un reconocimiento normativo como empleo social protegido ni la misma implicación de las Entidades Locales, en otras CCAA se han detectado también algunas subvenciones anuales, que aunque no constituyen un programa

consolidado como el Empleo Social Protegido ni cuentan con la elevada implicación de las entidades locales, tienen como potencialidad ofrecer cierta formación especializada y un contrato de trabajo protegido. Es el caso de las ayudas al empleo y formación para jóvenes en riesgo de Castilla León, las ayudas del programa de trabajo y formación de Cataluña o las ayudas para programas de inserción de Murcia. A continuación se explican en profundidad cada uno de estos programas o ayudas a la contratación.

4.1.1 Empleo Social Protegido de Navarra

Navarra cuenta con un programa de incorporación en el empleo para personas perceptoras de renta mínima. Este programa se denomina Empleo Social Protegido (ESP) y está reconocido por la Cartera de Servicios Sociales como una prestación no garantizada. Es un recurso muy antiguo, de hecho precede a la Renta Básica de 1990, aunque fue en esa normativa donde se vinculó a las personas perceptoras de la prestación. Finalmente, el empleo protegido quedó regulado a través del Decreto Foral 130/1999, pero siempre ha estado reconocido como una prestación complementaria, sujeta a disponibilidad presupuestaria. En la Ley que regula de Renta Garantizada de Navarra, recientemente aprobada, se da un paso más al reconocer que el Gobierno de Navarra proporcionará, para aquellas personas que al menos lleven dos años percibiendo la prestación y sin empleo, un empleo protegido y/o alguna oportunidad laboral vinculada a este mismo programa.

El Empleo Social Protegido es un programa que ofrece la subvención económica a entidades locales o de iniciativa social de Navarra que promuevan proyectos destinados a la contratación de personas, en edad laboral, que sean miembros de Unidades Perceptoras de Renta de Inclusión Social en el año de participación en el programa, o que lo hayan sido en el año anterior. Igualmente se permite el acceso a personas que estén en una situación de exclusión social y precisen de acompañamiento social para llevar a cabo su itinerario de inclusión. Por tanto, el programa consiste en un apoyo a la contratación de personas con dificultades de acceso al empleo con el objeto de trabajar la adquisición de hábitos y habilidades que mejoren sus posibilidades de incorporación laboral a través del desarrollo de un empleo real.

La principal potencialidad del programa es que ofrece a las personas beneficiarias un contrato de trabajo de 6 meses a jornada completa, ampliable otros 6 más, así como, la realización simultánea de diversas tareas relacionadas con la cualificación profesional y la formación de las habilidades sociales y laborales. Las acciones formativas se centran en la adecuación del nivel formativo a las necesidades del puesto y en la en la adquisición

de conocimientos y habilidades sociolaborales que promuevan la estabilidad personal, la inserción laboral y la participación social de las personas usuarias.

La selección de las personas beneficiarias se realiza por los profesionales del Programa de Incorporación de atención primaria o, en su defecto, del Programa de Acogida y Orientación del Servicio Social[1] de Base. Para ello, la persona beneficiaria debe cumplir los requisitos de acceso, pero sobre todo, el recurso debe adecuarse a sus necesidades y al momento en el que se encuentra su itinerario de incorporación sociolaboral. Por tanto, aunque se establecen como beneficiarias potenciales a las personas que perciben una renta mínima, también otros colectivos en procesos de incorporación laboral pueden acceder.

Durante los meses que dura el programa sus beneficiarios son dados de alta en la Seguridad Social y perciben un salario. Si esta cuantía fuera inferior a la correspondiente para esa Unidad Familiar, el salario se vería complementado por la renta mínima hasta llegar a tope establecido.

Este programa lleva activo desde 1990, pero anualmente se abre el plazo de solicitud y se presenta la partida presupuestaria destinada para ese año. Si bien la base del programa permanece inalterable, en ocasiones, estas convocatorias presentan algunas modificaciones. Por ejemplo, en el año 2015, se instaba a los ayuntamientos a apostar por ofertar empleos demandados en la zona, así como, a la atención especial al colectivo de mujeres desempleadas con baja empleabilidad y poca experiencia laboral.

A pesar de que es Empleo Social Protegido ha sido uno de los programas mejor valorados por los profesionales del ámbito social, es un recurso que en el año 2015 solo pudo ser disfrutado por el 4,2% de las personas perceptoras titulares de RIS. Es decir, según datos del propio Gobierno de Navarra, en 2015 accedieron al programa 551 personas, 296 varones y 255 mujeres, de las 12.875 personas que fueron perceptoras titulares de RIS. Este programa había sufrido una importante y progresiva reducción presupuestaria entre los años 2013 y 2014. Como alternativa se diseñó un nuevo recurso llamado Empleo Directo Activo (EDA) destinado para la contratación de personas preceptoras de RMI o que hubiesen agotado los 36 meses de dicha prestación.

[1] Cabe señalarse que en Navarra, desde la LF 15/2006 de Servicios Sociales, el modelo de Servicios Sociales se sustenta en 4 programas de atención primaria: Acogida y Orientación social, Incorporación Social, Infancia y Familia, y Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia.

Con el Empleo Directo Activo (EDA), a diferencia del ESP, podrían recibir esta subvención a la contratación tanto entidades locales o de iniciativa social como empresas y/o personas autónomas que radicaran en Navarra. La subvención estaba destinada a la financiación de los costes salariales derivados de la contratación. Los empleos debían formalizarse por seis meses para las contrataciones de entidades locales y de iniciativa social sin ánimo de lucro, y al menos de 3 meses para las entidades mercantiles y personas autónomas/as. En este último caso, se contemplaban prórrogas mensuales del contrato hasta un máximo de 6 meses. En el caso de entidades mercantiles y autónomos se subvencionaba el 100% del Salario Mínimo Interprofesional por cada mes de contratación hasta un máximo de seis (648,60 €/mes en 2015). Por tanto, si bien el EDA era una ayuda para incentivar la contratación de estas personas, el programa no incluía ni el potencial integrador del acompañamiento social ni los módulos formativos que sí incluye el ESP. Esto llevó a que en el año 2015 la financiación se mantuvo en los 2,69 millones de euros y se eliminó para el año 2016. Por el contrario, la eliminación de esta partida ha reforzado la financiación destinada al programa del Empleo Social Protegido que, para este año 2016, se ha situado en los 6 millones de euros y pretende contratar a unas 1200 personas desempleadas, la gran mayoría perceptoras de Renta de Inclusión Social (RMI de Navarra en la actualidad). Si se mantiene estable o similar el número de personas perceptoras de RIS en el año 2016, la contratación de 1200 personas titulares de RIS supondría una cobertura del 9,3%[2], es decir, se duplicaría con respecto al año 2015, contribuyendo a la tendente extensión del programa.

Al igual que el Empleo Social Protegido en Navarra, la Comunidad Autónoma Vasca contaba hasta el año 2012 con un programa de incorporación en el empleo para personas perceptoras de renta mínima denominado Auzolan. El empleo, necesariamente de utilidad social, podía ser promovido por entidades públicas o privadas, Diputaciones Forales, Ayuntamientos, agencias de desarrollo local, entidades colaboradoras de servicios sociales y otras entidades, sin ánimo de lucro. El acceso al programa se realizaba previa valoración desde los Servicios Sociales de Base y tenía a las personas que percibían una renta mínima como beneficiarias potenciales, además de que otros colectivos en procesos de incorporación laboral también podían acceder.

[2] Cobertura calculada a partir de los datos de personas perceptoras titulares de RIS de 2015 (12.875 personas). Fuente: Gobierno de Navarra.

El programa contemplaba formación inicial, un contrato de trabajo, módulos de formación simultánea al desarrollo del empleo, así como, el acompañamiento de un profesional. La duración del contrato podía ser de 6 meses de duración a tiempo parcial y a ello se le sumaban entre 20-30 horas semanales para destinadas a la formación laboral, adquisición de habilidades sociolaborales y acompañamiento social. La interrupción del programa se vinculó a las evaluaciones realizadas, que ponían de manifiesto algunos errores en su diseño y ejecución. No obstante, era un recurso muy bien valorado a nivel técnico, al igual que el programa navarro, ambos considerados pioneros y emblemáticos en este tipo de acciones.

4.1.2 Empleo y formación para jóvenes en riesgo de Castilla y León

Castilla y León cuenta con una convocatoria de subvenciones, dirigidas a entidades sin ánimo de lucro y a empresas de inserción, a través de la cual se financia la contratación, acompañada de formación, de jóvenes en riesgo de exclusión social inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. En este sentido, en la normativa se establece que pueden acceder a este programa las personas perceptoras de la Renta Garantizada de Ciudadanía. Para ello, además deben estar inscritas en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, tener más de 16 años y menos de 30, estar empadronadas en cualquier localidad de la Comunidad Autónoma. La propia norma también señala que se tendrá en cuenta, como criterio de prioridad, aquellas jóvenes que estén más próximas a cumplir la edad máxima.

La finalidad de las actividades financiadas, tal y como figura en la orden que la regula, es la ampliación de las oportunidades y de la empleabilidad de jóvenes residentes en Castilla y León, mejorando sus habilidades y competencias mediante la realización de obras y servicios de interés general y social.

Queda establecido que el acceso a las actividades subvencionables se realiza por selección de la entidad o empresa beneficiaria, pudiendo ser previamente derivadas desde la Gerencia de Servicios Sociales. En la práctica, algunas de las entidades que concurren tienen seleccionadas a personas con anterioridad a la solicitud, en otras, se acuerda la colaboración de la Dirección General de Familia para la selección de candidatas adecuadas.

El programa de empleo y formación subvencionado debe garantizar la contratación temporal de al menos 6 meses (que podrá concertarse a tiempo parcial, siempre y cuando

esté garantizada la formación) y estará acompañada de formación en las competencias personales y profesionales necesarias para el desempeño del puesto de trabajo y la mejora de su nivel de empleabilidad.

También queda regulado que el contenido de la formación se dividirá en competencias básicas y profesionales. Las primeras estarán dirigidas hacia la motivación y activación en la búsqueda de empleo, adquisición de habilidades y hábitos socio-laborales, preparación de entrevistas de trabajo y pruebas psicotécnicas, prevención de riesgos laborales, etc. La formación la realizan directamente las entidades financiadas —se tratan en su mayoría de ONG con experiencia en la formación específica para personas en situación de exclusión social— a través de su propio personal técnico, aunque existe la posibilidad de subcontratar la formación, y determinados módulos y materias comunes se realizan de manera conjunta por las entidades. Por su parte, la formación en competencias profesionales deberá preparar tanto para desempeño del puesto de trabajo como para la mejora de las competencias laborales. La formación también puede estar orientada hacia la obtención de certificados de profesionalidad, en ese caso, el programa de estudios deberá incluir la totalidad de los módulos que integra dicho certificado.

Como los programas son especialmente dirigidos a población perceptora de Renta de Garantía de Ciudadanía, si la retribución que se percibe por la realización de actividades laborales, junto con otros ingresos de la unidad familiar, supera la cuantía que correspondería en concepto de RGC, esta se suspendería, recuperándose cuando acabe el contrato y decaigan los ingresos. En el caso opuesto, cuando el salario quede por debajo de la cantidad que corresponde por concepto de RGC, los ingresos laborales y la renta se complementan, hasta completar la cuantía que corresponde al perceptor o a la unidad familiar siguiendo los criterios que se aplican en la normativa de la RGC.

Según la resolución de diciembre de 2015 la dotación presupuestaria para esta convocatoria ha sido de 1.200.000€. Este presupuesto permite el acceso a 200 personas beneficiarias, según ha informado la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Tomando los últimos datos disponibles, durante el mes de febrero de 2016, 29.831 personas percibían la renta (incluidos titulares y otros miembros de sus unidades familiares también beneficiarios), de las cuales 5.900 tenían una edad comprendida entre 16-30 años. Con ello, estamos hablando de una cobertura del programa, justo en ese mes de febrero, del 0,7 % sobre el total, y del 3,4 % sobre la población más joven. Sin

embargo, los datos deberían ser más altos, puesto que estamos incluyendo en el cálculo a quienes todavía están en formación.

Esta subvención es de reciente aprobación, y en estos momentos todavía se está desarrollando el concurso de adjudicación. Desde la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se informa de que se han presentado proyectos que superan las 200 plazas estipuladas en principio, y la intención es extender la subvención a todas ellas.

4.1.3 Programa de Trabajo y Formación de Cataluña

En Cataluña se ha identificado una convocatoria de subvenciones dentro del Programa de Trabajo y Formación del departamento de Empresa y Formación. Este programa, impulsado Servicio Público de Empleo de Cataluña, está dirigido a las personas en situación de desempleo beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción, y tiene como finalidad, fomentar la contratación de las personas con graves dificultades de inserción laboral que están desarrollando un Plan Individual de Inserción y/o la reinserción socialaboral.

Las ayudas se ofrecen a entidades sin ánimo de lucro y/o entidades locales que contraten a personas beneficiarias de la RMI, preferentemente a mujeres con cargas familiares, jóvenes entre 18 y 30 años, personas de más de 40 años y personas que estén en fase de agotar el plazo máximo de percepción de la prestación de la RMI.

El procedimiento de acceso a la subvención es el siguiente. En primer lugar, la entidad social o local debe presentar la oferta de trabajo en las oficinas de los servicios de empleo público catalanes. Posteriormente, las técnicas de esas oficinas realizarán una primera selección con las personas de perfil más empleable y derivarán a la entidad beneficiaria a las personas candidatas a cubrir el puesto.

La contratación es por 6 meses y, de manera transversal al desarrollo del empleo, se ofrece una formación ocupacional obligatoria de 20 a 30 horas que incluye la adquisición de habilidades sociolaborales no profesionalizantes como competencias digitales, competencias lingüísticas, competencia de autonomía e iniciativa, competencias matemáticas, interacción con el mundo físico, salud laboral y prevención de riesgos, etc. Esta formación se recibe dentro del horario laboral.

Para la formalización del contrato de trabajo el Servicio Público de Empleo de Cataluña financiará, el importe salarial máximo de 850,00 euros mensuales más el importe correspondiente a dos pagas extras y los gastos de cotización empresarial a la Seguridad

Social, durante 6 meses por jornada completa. La partida presupuestaria destinada para financiar la convocatoria 2015-2015 fue de 20.642.500 euros.

Solo se podrá formalizar un contrato de trabajo por unidad familiar y para optar a ella se debe estar inscritas en la Oficina de Trabajo correspondiente como demandantes de empleo. Además, cabe señalar que la participación en este programa es incompatible a participar en cualquier otra política activa de empleo subvencionada por el Servicio Público de Empleo de Cataluña durante su permanencia.

4.1.4 Ayudas para programas de inserción de Murcia

Las Ayudas para programas de inserción es una prestación no garantizada, que depende Instituto Murciano de Acción Social. Estas ayudas se ofrecen en forma de subvención a Entidades del Tercer Sector para el desarrollo de programas de acompañamiento y contratación para preceptores/as del Ingreso Mínimo de Inserción o personas en situación o riesgo de exclusión social. Antes del año 2012, también podían solicitar estas subvenciones corporaciones locales y empresas. Sin embargo, la escasa consignación presupuestaria de los últimos años hace que desde 2012 solo se abra convocatoria dirigida a Entidades del Tercer Sector.

Los programas que desarrollaran estas entidades contarán con el desarrollo dos líneas de intervención. La primera, el área formativa, que incluye formación relacionada con el puesto de trabajo y la dirigida a la adquisición de competencias personales y laborales. Por otro lado, el área sociolaboral donde se ofrece un contrato con una duración de entre 6 y 12 meses para realizar labores de baja cualificación (auxiliares, limpieza, etc.), acciones de intermediación y acompañamiento durante todo el proceso.

La contratación se realizará desde la entidad que recibe la subvención y en la resolución de concesión se señalarán las personas beneficiarias y las condiciones de su contrato (categoría, jornada y duración). No obstante, la selección se realiza de acuerdo a criterios de necesidad vinculados al itinerario de incorporación acordado con el profesional de Servicios Sociales en el marco de la percepción del I.M.I.

El recurso es totalmente compatible con la percepción de otras ayudas, rentas y/o ingresos que tenga el hogar. No obstante, en el caso de que el programa incorpore un contrato, la prestación de renta mínima será suspendida o extinguida si el salario supera la cuantía establecida.

A pesar de que la norma establece la necesaria coordinación y colaboración entre los profesionales de referencia de los casos (trabajadoras de los Servicios Sociales públicos) y las técnicas de las entidades sociales, no se han identificado protocolos de coordinación establecidos ni una frecuencia mínima asignada que garantice una coordinación efectiva. El acceso al programa se realiza a través de la propuesta por parte de los Servicios Sociales de atención primaria y un proceso selectivo en el que participa la entidad que efectúa la contratación. Sin embargo, normativamente, no quedan recogidas más actuaciones coordinadas.

Según los datos facilitados por la CCAA, desde 2005 a 2015 se destinaron un total de 6.817.065 euros de presupuesto para este programa que permitió el acceso a 756 beneficiarios. Entre sus beneficiarias se registró un mayor número de mujeres (571 frente a 185 varones) y la edad media de los participantes es de 37 años. No obstante, cabe destacar que su presupuesto se ha visto reducido. Si bien en el año 2005 se destinaron 1.220.822 euros para la financiación del programa, en el año 2015 el presupuesto quedó establecido en los 160.000 euros.

En definitiva, si bien son evidentes tanto las limitaciones de los programas en términos de cobertura como de otros elementos vinculados con su diseño y capacidad presupuestaria, son recursos cuya potencialidad es, fundamentalmente, ofrecer un contrato de trabajo. Por otro lado, también se han identificado otros programas de acompañamiento en el empleo que ofrecen elementos de interés para el análisis tanto en términos de diseño como de reconocimiento.

4.2 Capacitación y acompañamiento social para el desarrollo de itinerarios de inclusión: inversión para promover la mejora de las oportunidades laborales

Las carteras de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas reconocen algunos programas y servicios que, si bien no ofrecen un empleo, incorporan acciones de acompañamiento, formación y/o intermediación laboral que pueden ser claves para la incorporación laboral de las personas perceptoras de rentas mínimas. Estos programas no son exclusivamente destinados a este colectivo, pero la gran mayoría de sus usuarias son, o han sido, beneficiarias de estas prestaciones. Entre estos recursos podemos encontrar equipos de incorporación sociolaboral y/o subvenciones destinadas a financiar algunos programas de entidades sociales destinados a cubrir la ausencia de recursos de acompañamiento en el empleo. Entre los casos detectados están los convenios de

colaboración para los programas de inserción laboral de las Islas Baleares, el Programa Renuévate de Ceuta, Equipo de inclusión sociolaboral de Galicia, el programa de integración sociolaboral de Murcia y los Equipos de Incorporación Sociolaboral en Navarra.

4.2.1 Convenios de colaboración para los programas de inserción laboral de Islas Baleares

Las Islas Baleares cuentan varias subvenciones que financian convenios de colaboración entre los servicios de empleo y las Entidades Locales de Mallorca, Menorca y Formentera para desarrollar procesos de inserción en el empleo. Este programa está reconocido por la cartera de Servicios Sociales pero no como prestación garantizada, por lo que anualmente el volumen de personas perceptoras que puede acoger depende de la partida presupuestaria asignada.

El acceso al programa se realiza desde los Servicios Sociales, aunque sean servicios gestionados por Entidades Sociales. Hasta el año 2011 podían acceder al programa personas en riesgo de exclusión. No obstante, desde entonces, es un programa destinado solo a personas beneficiarias de renta mínima.

El acompañamiento técnico en el desarrollo de los itinerarios de incorporación cuenta con sesiones, individuales o grupales, de capacitación y orientación laboral, actividades formativas (cursos de alfabetización en catalán y castellano, formación prelaboral y laboral), habitualmente, relacionadas con hostelería y comercio, sectores con mucha demanda en la zona, así como, prácticas no remuneradas en empresas.

A pesar de ser un programa autonómico, parte de la gestión y financiación dependen de los consejos insulares, lo cual da lugar a que el desarrollo del programa no lleve ritmos paralelos en las distintas islas. Un ejemplo de ello es que Ibiza implementó estos programas, por primera vez, el pasado año.

La formación y el acompañamiento que ofrece el recurso no va vinculado es no remunerada, por lo que es compatible con la percepción de la RMI. Según los datos facilitados por el Gobierno Balear, en el año 2015 se destinó un total de 473.333,33€ de presupuesto para este programa (333.333,33€ en Mallorca, 100.000,00€ en Menorca y 40.000,00€ en Formentera). Igualmente han trasmitido que entre los años 2011 y 2015 participaron en los programas 4.143 beneficiarias, entre los que destacan mujeres y personas de entre 25 y 55 años.

4.2.2 Programa Renuévate de Ceuta

Ceuta cuenta con el "Programa Renuevate", un recurso formativo de inserción social y laboral de los Servicios Sociales Comunitarios destinado a personas perceptoras del Ingreso Mínimo de Integración Social (IMIS), denominación de la RMI en esta ciudad. Este programa no se encuentra reconocido por la Cartera de Servicios Sociales, por lo que tampoco es una prestación garantizada.

El programa depende de la Consejería de Asuntos Sociales y tiene como profesional de referencia a una psicóloga, aunque cuenta con otros profesionales como educadoras familiares, profesoras, trabajadoras sociales, técnicas de integración social o monitoras. Esta heterogeneidad se corresponde con la diversidad de talleres y módulos específicos que componen el programa.

El acceso al programa "Renuévate" se realiza exclusivamente a través de los Centros de Servicios Sociales, y las personas que acceden al mismo son personas o familias en situación de necesidad, precariedad económica, riesgo social, exclusión social o en cualquier otra situación de vulnerabilidad, que hayan sido seleccionadas por los profesionales de los Servicios Sociales. Por tanto, pueden ser personas beneficiarias tanto las perceptoras del IMIS como aquellas personas para las que, siendo usuarias de otros programas de los Centros de Servicios Sociales, se considere que el recurso es adecuado para el desarrollo de sus itinerarios de incorporación social.

Las acciones formativas que se desarrollan se organizan en dos bloques diferenciados. Por un lado se ofrece una formación prelaboral dirigida a la promoción de habilidades encaminadas a la mejora de la relación con el entorno y a la potenciación de la inserción positiva en el mundo laboral. Para tal fin, las actividades que se desarrollan incluyen tanto la adquisición de competencias lingüísticas básicas (dominio del idioma tanto de forma escrita como hablada) como el desarrollo personal orientado al empleo (fomento de la habilidades personales y sociales para la inserción laboral). El segundo bloque tiene una orientación mucho más profesional y su contenido se centra tanto en la formación laboral como en el conocimiento de herramientas y técnicas de búsqueda de empleo, entre otros aspectos.

De manera paralela a estas acciones formativas de carácter laboral se incorporan actividades orientadas a mejorar las relaciones familiares, al impuso de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a la promoción de la salud. Las actividades

destinadas a mejorar las relaciones familiares integran contenidos relacionados con los estilos de vida y la relación entre los miembros (identificación de situaciones problemáticas, resolución de conflictos, importancia del entorno educativo familiar o la relación entre los padres, madres y la escuela). El modulo destinado a promocionar la igualdad de oportunidades dota de la información y conocimiento necesario para realizar una primera aproximación a las situaciones de desigualdad construidas y perpetuadas por cuestiones de género. Por último, el módulo destinado a la promoción de la salud gestiona diversos temas vinculados con esta área, tales como el estrés, la autoestima, los trastornos alimenticios, los trastornos del sueño, el ejercicio físico, las drogas o la higiene y la salud, entre otros.

Por último, un elemento característico del programa es también la constante comunicación de las ofertas laborales ofrecidas entre los servicios de empleo y las personas referentes del programa. Con ello se pretende que las acciones de búsqueda de empleo se mantengan activas. En este sentido, si bien la comunicación fluida entre ambos dispositivos es un elemento potencial del programa, cabe matizar el riesgo de que la continua derivación de usuarias a estas ofertas de trabajo no sea un incentivo al empleo, sino más bien un elemento de control que enfrente a estas personas a la falta de oportunidades de acceso al empleo, suponiendo un freno a los procesos de empoderamiento que se trabajan en el recurso.

4.2.3 Equipo de inclusión sociolaboral de Galicia

Tal y como se ha observado en el análisis de la RMI gallega, ésta reconoce tres tramos distintos que marcan tanto las características de su percepción como las contraprestaciones a realizar: el tramo personal y familiar, tramo de inserción y tramo de transición al empleo. La percepción de los dos últimos está fuertemente vinculada a la participación de acciones de formación y búsqueda de empleo, a través de la suscripción de un convenio de inclusión sociolaboral.

En el marco de la Estrategia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020 y del Plan estratégico 2015-2015 se han creado Equipos de Inclusión Sociolaboral, en coordinación con el Servicio Público de Empleo de Galicia, para realizar el seguimiento y el asesoramiento de las personas participantes en el desarrollo de los convenios de inclusión sociolaboral.

Estos equipos, según la norma que los desarrolla, tendrán una presencia territorial equilibrada, garantizando, al menos, un Equipo de Inclusión Sociolaboral en cada ciudad de más de 50.000 habitantes. Concretamente se establecen 7 equipos en las grandes ciudades y 12 para las áreas comarcales. Sus funciones serán el acompañamiento en el desarrollo de las actividades señaladas en los convenios de inclusión sociolaboral. Si bien serán equipos financiados por la Xunta de Galicia, se prevé que sean gestionados por entidades sociales.

Las personas beneficiarias del acompañamiento de estos equipos serán personas perceptoras de los tramos de inserción y empleo que necesiten apoyo para el desarrollo de itinerarios personalizados de inserción, así como, aquellas personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional. Por tanto, las actividades financiadas tendrán por objeto tanto la adquisición de habilidades y destrezas como la preparación para la evaluación de las competencias clave exigibles para el acceso normalizado a la formación y cualificación profesional.

Igualmente, la Xunta de Galicia, a través de la consejería competente, se compromete a fomentar la realización de prácticas laborales, remuneradas o no remuneradas, en empresas. Para ello, también se prevén incentivos a la contratación de estas personas, así como, para la participación en programas mixtos de empleo, también conocidos como escuelas taller, que ofrecen un empleo de 6 meses a personas desempleadas jóvenes.

Desgraciadamente no ha podido ser posible comprobar en qué medida están siendo desarrollados estos equipos. Sin embargo, aunque no se conozca la existencia de protocolos de coordinación, frecuencia y contenido de los aspectos trabajados en estas colaboraciones, se considera como un valor positivo el reconocimiento, en un Plan de Inclusión, de la necesidad de apostar por la colaboración entre el Servicio Público de Empleo de Galicia y los profesionales de referencia de los convenios de inclusión sociolaboral. Esto mismo también ha sido identificado en la Comunidad de Madrid. En el Capítulo III del Título III del Decreto 126/2014 que regula la Renta Mínima de Inserción madrileña se señala la necesaria colaboración de los Centros de Servicios Sociales y las Oficinas de Empleo para la elaboración de los itinerarios individualizados de inserción laboral de titulares RMI con perfil de empleabilidad medio-alto. Si bien el protocolo de colaboración está todavía pendiente de elaborar, se ha detectado la existencia de una comisión de coordinación formada por representantes de distintos departamentos (servicios sociales, empleo, vivienda, educación y sanidad), entidades locales, sindicatos

y organizaciones empresariales. Según los contactos mantenidos con Madrid, las comisiones se reúnen cada 6 meses para aprobar el balance anual de gestión y las actuaciones a realizar ese año. A pesar de que esta comisión supone un valor positivo debido a que incorpora a la gran mayoría de los actores implicados es esta materia, las acciones que plantea están solo destinadas a los perfiles de empleabilidad medio-alto. Por tanto, de nuevo, es una medida excluyente de los perfiles más alejados del mercado de trabajo, y ello contribuye a mantener a estos colectivos en las situaciones de desempleo y exclusión.

4.2.4 Programa de integración sociolaboral de Murcia

Junto a las ya presentadas Ayudas para Programas de Inserción de la Región de Murcia, esta comunidad tiene una convocatoria de subvención para el desarrollo del Programa de Integración Sociolaboral. Estas subvenciones están dirigidas a instituciones sin fin de lucro y tienen como finalidad el desarrollo de programas destinados a la integración sociolaboral y mejora de la empleabilidad de personas en situación o riesgo de exclusión social o con especiales dificultades. Igualmente son partidas no garantizadas, por lo que anualmente el volumen de personas perceptoras que puede acoger depende de la partida presupuestaria asignada.

El programa depende del Instituto Murciano de Acción Social aunque su diseño y seguimiento cuenta con la coordinación entre el área de servicios sociales, los servicios de empleo y entidades del tercer sector, fundamentalmente. Esta colaboración se materializa en la constitución de una comisión de evaluación y seguimiento que se reúne con una frecuencia mínima anual.

Estos programas tienen como finalidad acompañar a las personas en riesgos de exclusión social en el desarrollo de los itinerarios personalizados de inclusión. Sin embargo, dentro de las posibles personas beneficiarias, la norma señala que se priorizará en colectivos como los jóvenes, personas de etnia gitana, personas reclusas y exreclusas, personas afectadas por toxicomanías, alcoholismo y víctimas de otras adicciones en proceso de rehabilitación, víctimas de violencia doméstica o de género, personas perceptoras de la Renta Básica de Inserción, de la Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción, y de Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social, personas sin hogar, personas que ejercen o han ejercido la prostitución y personas en situación de vulnerabilidad social, etc.

En un momento inicial, la norma también contemplaba la posibilidad de que los programas ofrecieran ayudas a las empresas que contraten, durante un mínimo de 6 meses, a las personas beneficiarias. La cuantía máxima de las ayudas podía alcanzar 6 mensualidades del Salario Mínimo Interprofesional vigente en el momento de la concesión y se subrayaba que debían ser contratos a jornada completa. No obstante, en la práctica, los contactos mantenidos con los responsables de los programas de la comunidad revelan que esta posibilidad no ha sido desarrollada.

El acceso a estos programas se realiza a través de la propuesta por parte de los Servicios Sociales, o por derivación de organismos públicos con competencia en la materia, como por ejemplo, una institución penitenciaria. No obstante, también se reconoce la posibilidad de que las personas interesadas acudan directamente a la Entidad del Tercer Sector que desarrolla el programa.

Según los datos facilitados por Murcia, se estima que desde el 2014 al 2020 se destinen un total de 11.857.500€ de presupuesto para este programa, lo cual permitirá el acceso aproximadamente a 2000 personas por año. La financiación depende del Fondo Social Europeo y esta previsión prevé su mantenimiento en los próximos años. No obstante, si estas partidas fallaran o se vieran limitadas, la financiación del programa se vería reducida y con ella, la estimación de personas a atender por año.

4.2.5 Equipos de Incorporación Sociolaboral (Eisol) de Navarra

Los equipos de Incorporación Socio laboral de Navarra son una prestación garantizada en la Cartera de Servicios Sociales. Hasta el momento, el único recurso de incorporación presentado que se encuentra garantizado. Estos equipos especializados están diseñados para apoyar al programa de Incorporación Social de atención primaria en la atención intensa, integral y acompañada de las usuarias que se encuentran desarrollando itinerarios de inclusión social.

El servicio ofrece un acompañamiento social técnico para la mejora de la empleabilidad de las personas con dificultad de incorporación sociolaboral. Para ello los profesionales apoyan, según necesidades individualizadas establecidas en el plan de atención, a través de la valoración de la persona usuaria y su entorno, diseño de itinerarios individualizados de incorporación sociolaboral, acompañamiento social, ayuda a la búsqueda de empleo, ayuda a la incorporación y mantenimiento en el mercado laboral normalizado, prospección de empleo y formación. Sin embargo, además de estas acciones más

vinculadas al desarrollo de itinerarios de incorporación al empleo, los equipos también incorporan entre sus funciones el acompañamiento social a personas cuyo horizonte de empleo está más lejos y previamente hay que superar algunos aspectos que marcan sus posibilidades de empleabilidad como la baja autoestima, nivel formativo, ausencia de red y recursos de conciliación, etc. Por tanto, si bien es un servicio fuertemente orientado a la incorporación en el empleo, en la práctica se trabajan itinerarios de inclusión social que acogen también acciones que van orientadas a un proceso de inclusión integral.

El acceso al servicio se realiza desde la profesional del programa de incorporación social del Servicio Social de Base. Del mismo modo, las acciones a desarrollar se diseñan acorde al itinerario de inclusión acordado entre la persona beneficiaria y su profesional de referencia. Una vez se ha producido la derivación, se acuerda fecha para la presentación del caso al equipo. Este encuentro se produce entre la persona beneficiaria, la profesional de referencia de los Servicios Sociales y la técnica de equipo que desarrollará el acompañamiento social al usuario. En él se explica el funcionamiento del equipo, la frecuencia de los encuentros y algunas actividades a desarrollar.

La cartera reconoce un mínimo de atención de 4 horas al semestre, no obstante, en las entrevistas mantenidas con las responsables de estos programas se ha señalado que la frecuencia de los encuentros es, de media, cada tres semanas, la revisión de los casos junto a la Trabajadora Social referente y a la persona beneficiaria, como mínimo, a los 6 meses, y el cierre se produce de manera consensuada, aproximadamente, al año de su inicio (plazo que marca el recurso). Sin embargo, existen casos donde la intervención, previa valoración de la técnica del Servicio Social y la profesional del EISOL, se extiende hasta los 18 meses si el proceso lo requiere.

Actualmente la demanda de servicio ha crecido muchísimo, por lo que se ha producido cierta sobrecarga del recurso. Esto se materializa en una lista de 3 meses de espera en el acceso, mientras que la cartera establece que sea 1 mes máximo. En ocasiones, para aligerar esta lista, se valoró la posibilidad de cerrar los itinerarios a los 9 meses, sin embargo, los técnicos no han implantado esta medida debido a que no es adecuado cerrar procesos antes de su finalización.

Una de las acciones que se han detectado como interesantes, en estos equipos, han sido el diseño de formación adaptada, que incluya prácticas no remuneradas en empresa de la zona. Estos cursos combinan la formación para el puesto de trabajo, la gestión de las prácticas, así como, la adquisición de habilidades sociolaborales, y se impulsan tras una

primera fase de prospección e intermediación laboral con empresas que puedan contratar después. Si bien es cierto que son acciones que requieren mucho tiempo y recursos, se consideran herramientas clave para la inclusión de aquellos colectivos que por su bajo perfil de formación y/o por su situación personal no pueden acceder a los recursos formativos que se ofrecen desde los servicios públicos de empleo. La potencialidad de este recursos es que se diseña "ad hoc" para una realidad socioeconómica determinada, debido a que la formación que se ofrece se adecua a las necesidades de las empresas de la zona, a las necesidades del puesto donde se realizan prácticas y al perfil de las personas que van a acceder a esta formación. Por desgracia, este tipo de actuaciones requiere, además de tiempo, la buena disposición del tejido productivo de la zona. Por ello, a pesar de ser un buen recurso, su desarrollo es más un caso limitado que una constante en estos equipos.

4. Atención integral y oportunidades de empleo para lograr la inclusión a través del empleo

El análisis realizado sobre los programas y recursos de incorporación orientados a las personas perceptoras de RMI y/o a los colectivos en situación o riesgo de exclusión social permite subrayar algunas cuestiones clave que determinan la utilidad técnica de los recursos: la desigual e inestable dotación presupuestaria, el tipo de contrato y duración ofrecida en el empleo protegido, los criterios de acceso y selección de las personas que participan tanto en los programas con empleo como en los recursos de acompañamiento y formación, así como, los cambios implementados como respuesta a las constricciones presupuestarias.

Los dispositivos mencionados son recursos, algunos consolidados, que vienen trabajando de manera continuada con las personas excluidas. En los últimos años, el número de personas usuarias potenciales de los recursos ha aumentado de manera exponencial y algunas políticas de inclusión y condicionamientos de activación vinculados han mostrado sus limitaciones. El contexto pone sobre la mesa las limitaciones inherentes del sistema, pero también permite identificar recursos inclusivos que pueden animar a apostar por la inversión en oportunidades de inclusión.

La activación está presente en una buena parte de las políticas de inclusión en España, fundamentalmente en el caso de las prestaciones de ingresos mínimos, donde su percepción se encuentra condicionada a los esfuerzos por encontrar un empleo. Las limitaciones de estos recursos, las pocas oportunidades de empleo y los costes humanos

y laborales de la extensión de las situaciones de desempleo han evidenciado los propios límites del sistema. A partir del actual escenario y del progresivo y rápido aumento de las personas en desempleo de larga duración sin oportunidades laborales, estas políticas se enfrentan a dos retos fundamentales: el de ofrecer oportunidades de empleo para aquellas personas que no las tienen en el mercado ordinario y el acompañar en procesos de intervención integrales para garantizar el acceso y mantenimiento de los empleos. Además de los recursos mencionados, los centros de incorporación sociolaboral, las clausulas sociales o el impulso acciones de empleo y prácticas laborales fruto del paternariado público-privado en el ámbito local pueden ser medidas de interés para abordar esta cuestión.

Bibliografía:

CASTILLA Y LEÓN. Comunidad de Castilla y León (2015). Resolución de 16 de diciembre de 2015, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones cofinanciadas por el Fondo de Social Europeo y la iniciativa de empleo juvenil, destinadas a financiar la contratación acompañada de formación de jóvenes en riesgo de exclusión social, incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en la Comunidad de Castilla y León.

CASTILLA Y LEÓN. Comunidad de Castilla y León (2015). Orden FAM/918/2015, de 22 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras que han de regir las convocatoria de subvenciones a efectuar por la Consejería de Familia e Igualdad Oportunidades dentro del programa de mejora de oportunidades y fomento de la empleabilidad de jóvenes residentes en Castilla y León. Disponible en: https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/binarios/341/915/FAM_918_2015_BBRR.pdf

CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/200/2015, de 2 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización del programa de medidas activas de inserción para personas destinatarias de la renta mínima de inserción, y se hace pública la convocatoria para el año 2015. Recuperado de: http://www.empleo.gob.es/es/sec_leyes/trabajo/norma_empleo/entes/anos/2015/072015/CCAA/Catalunya04.pdf

CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/238/2015, de 29 de julio, de modificación de la Orden EMO/236/2015, de 22 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las empresas y entidades colaboradoras de inserción para el incentivo a la contratación de personas destinatarias de la renta mínima de inserción y de otros colectivos en riesgo o situación de exclusión social, y para proyectos de autoempleo, y se hace pública la convocatoria para el año 2015 http://www.siis.net/documentos/legislativa/503714.pdf

CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/244/2015, de 29 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Trabajo y Formación dirigido a personas en situación de desempleo beneficiarias de la renta mínima de inserción destinadas a administraciones locales, y se abre la convocatoria para el año 2015 http://www.siis.net/documentos/legislativa/503735.pdf

CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/243/2015, de 29 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Trabajo y Formación dirigido a personas en situación de desempleo beneficiarias de la renta mínima de inserción, y se abre la convocatoria destinada a las entidades sin ánimo de lucro para el año 2015 http://www.siis.net/documentos/legislativa/503734.pdf

MARTÍNEZ VIRTO, L. (2015). "Itinerarios de exclusión: crisis concatenadas, acumuladas y sin apoyos". En Laparra, M. (coord.), La desigualdad y la exclusión que se nos queda, Barcelona: Ediciones Bellaterra. ISBN: 978-84-7290-708-9

MURCIA. Gobierno de Murcia (2011). Orden de 10 de febrero de 2011, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, Por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas para programas de inserción. Disponible en: http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=421877

MURCIA. Gobierno de Murcia (2014). Orden de 21 de octubre de 2014, de la Consejera de Sanidad y Política Social por la que se modifica la Orden de 10 de febrero de 2011, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas para programas de inserción. Disponible en: http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=717336

MURCIA. Gobierno de Murcia (2015) Resolución de 5 de mayo de 2015 del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social, por la que se convocan ayudas para Programas de Inserción para el año 2015. Disponible en: http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=730668

MURCIA. Gobierno de Murcia (2014). Orden de 30 de octubre de 2014 de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para el desarrollo de programas destinados a la integración sociolaboral y mejora de la empleabilidad de personas en situación o riesgo de exclusión social o con especiales dificultades. Disponible en: http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=717555

MURCIA. Gobierno de Murcia (2015). Resolución de 20 de abril de 2015 del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social por la que se convocan subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para el Desarrollo de Programas destinados a la integración socio-laboral y mejora de la empleabilidad de personas en situación o riesgo de exclusión social o con especiales dificultades, para el año 2015. Disponible en:http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=729910

NAVARRA. Gobierno de Navarra (2015). ORDEN FORAL 50E/2015, de 3 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones a entidades locales destinada a Proyectos de Empleo Social Protegido y la convocatoria para el año 2015. Disponible en: https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2015/66/Anuncio-3/

NAVARRA. Gobierno de Navarra (1999) DECRETO FORAL 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social. Disponible en:

http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/1999/71/Anuncio-0/

NAVARRA. Gobierno de Navarra (2015). ORDEN FORAL 204/2015, de 16 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales por la que se establecen las bases reguladoras de la convocatoria de Empleo Directo Activo para el año 2015. Disponible en: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2015/82/Anuncio-9/

PAÍS VASCO. Gobierno Vasco (2002). DECRETO 199/2002, de 30 de julio, por el que se articula el Programa AUZOLAN, para la Inserción Laboral de las personas en situación

o riesgo de exclusión. Disponible en: http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/8044/3-2-2/decreto-199-2002-de-30-de-julio-por-el-que-se-articula-el-programa-auzolan-para-la-insercion-laboral-de-las-personas-en-situacion-o-riesgo-de-exclusio.aspx

PÉREZ-ERANSUS, B. (2005). Políticas de Activación y Rentas Mínimas. Madrid: Fundación Foessa.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2

EMPLEO

EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO EUROPEO Y SU PROBLEMÁTICA COMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL CASO ESPAÑOL.

Masala Pietro
pietro.masala@cepc.es

Grupo 2.1
Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social

espanet SPAIN

Resumen: En el ámbito de la UE, la crisis y la nueva gobernanza económica han favorecido una trascendente reestructuración de las políticas laborales nacionales, particularmente en aquellos Estados miembros cuya situación financiera ha resultado más vulnerable. Recurren dos analogías básicas: el protagonismo de los Gobiernos y la marginación de los Parlamentos y de las organizaciones sindicales en la aprobación de las nuevas regulaciones; medidas de flexibilización del mercado laboral, que suponen retrocesos en la protección de unos fundamentales derechos de los trabajadores y una reducción del papel de las organizaciones representativas de sus intereses. Tanto por sus contenidos como por su formación, el nuevo derecho del trabajo europeo supone un cambio de paradigma respecto al modelo protector definido en el marco del Estado social y democrático de derecho consagrado en las Constituciones de la posguerra. La reflexión sobre la compatibilidad de las nuevas políticas laborales con los principios enunciados en tales Constituciones y en las fuentes internacionales y supranacionales del "constitucionalismo laboral europeo" no puede prescindir de la aportación de los tribunales constitucionales. Desde esta perspectiva merece especial atención el caso español, ya que el Tribunal Constitucional ha examinado reiteradamente la reforma laboral de 2012, y es útil un análisis crítico de su reciente jurisprudencia en materia laboral.

Palabras Clave: Unión Europea; crisis económica; reformas laborales; Tribunal Constitucional de España; ponderación constitucional

1. Las transformaciones del derecho del trabajo en el nuevo contexto europeo y la reforma laboral española de 2012

En el ámbito de la Unión Europea (UE), la crisis económica internacional que inició en 2008 y la gobernanza económica supranacional definida posteriormente han favorecido una trascendente reestructuración de las políticas laborales nacionales, particularmente en aquellos Estados miembros

cuya situación financiera ha resultado más vulnerable (Caruso y Fontana, 2015; APODIT, 2016). En las recientes reformas laborales recurren dos analogías básicas: el protagonismo de los Gobiernos y la marginación de los Parlamentos y de las organizaciones sindicales en la aprobación de las nuevas regulaciones; la introducción de medidas de flexibilización del mercado laboral, que suponen retrocesos en la protección de unos derechos fundamentales de los trabajadores y una reducción del papel de las organizaciones sindicales. Tanto por sus contenidos como por su formación, el nuevo derecho del trabajo europeo – resultante de las orientaciones acordadas entre los Gobiernos nacionales e instituciones europeas e internacionales carentes de legitimación democrática, y de su implementación en las legislaciones nacionales mediante actos aprobados o impulsados por los propios Gobiernos – supone un cambio de paradigma respecto al modelo protector de los derechos de los trabajadores y promotor de la negociación colectiva, definido en el marco del Estado social y democrático de derecho consagrado en las Constituciones de la posguerra.

Ese modelo había sido cuestionado ya por anteriores reformas flexibilizadoras, que fueron impulsadas en la UE desde la última década del siglo XX mediante procesos "abiertos" de coordinación de las políticas laborales nacionales, cuyos objetivos deben en última instancia relacionarse con el nuevo contexto de la globalización. La Estrategia europea de empleo, iniciada en 1997 y luego desarrollada en el ámbito de las Estrategias de Lisboa y Europa 2020, ha identificado como modelo de regulación el de la «flexiseguridad», idea que «consiste en favorecer la implantación de un mercado del trabajo altamente flexible que incremente los niveles de competitividad en la economía globalizada a cambio de proporcionar a los trabajadores una mayor seguridad en las etapas de transición entre puestos de trabajo». Sin embargo, ya antes de la crisis, la implementación de esta estrategia planteada para facilitar, supuestamente, la inclusión laboral, ha conllevado un incremento de la flexibilidad, fomentada mediante nuevas formas de contratación, sin garantizar un correspondiente incremento de la seguridad (Del Pino y Ramos, 2016; detalladamente, Bekker, 2012). Los retrocesos respecto al modelo protector son ciertos; mientras que es controvertida la capacidad de facilitar la creación de empleo.

En la etapa abierta por la crisis, las tendencias flexibilizadoras se han acentuado e impuesto, tanto en las orientaciones europeas como en las legislaciones nacionales, superando los obstáculos procedimentales y las oposiciones políticas y sociales que antes las habían contenido. Especialmente en los Estados en dificultad, medidas dirigidas a abaratar el despido y reducir la importancia de las organizaciones sindicales y de la contratación colectiva nacional han sido justificadas alegando su supuesta necesidad para permitir a las empresas adecuarse a la coyuntura (en realidad, al nuevo contexto global) y así facilitar la creación de empleo o su conservación. Este modelo consigue implantarse mediante actos aprobados o impuestos por los Gobiernos y

correspondientes a las directrices de la nueva gobernanza económica europea, que han representado a la vez fuentes de condicionamiento y de legitimación de las medidas nacionales y de las formas de su aprobación (Giubboni, 2014; Martínez Yánez, 2015; Masala, 2016-d). No habían sido igualmente efectivos los anteriores procesos de "coordinación abierta" en el ámbito laboral y social (Heidenreich y Zeitlin, 2009; Masala, 2013; Rossi y Casamassima, 2013).

Tales transformaciones se inscriben en el marco de una «mutación constitucional» de la UE (Menéndez Menéndez, 2012), que en los ordenamientos de los Estados miembros supone, materialmente, y en parte formalmente, la transición desde el Estado social y democrático de derecho a un modelo constitucional diferente. La impresión, compartida por varios observadores, es que la crisis haya representado la ocasión (o el pretexto) para llevar hasta sus consecuencias extremas las implicaciones de la globalización y adaptar las legislaciones sociales y laborales. La nueva gobernanza económica, definida e implementada por Gobiernos e instituciones tecnocráticas, ha servido para legitimar reformas socialmente regresivas y el protagonismo de los Gobiernos en detrimento de los Parlamentos en su aprobación. El tradicional déficit social y democrático se ha así agraviado y extendido a los Estados: la implementación de una dirección política "condicionada" ha significado, por un lado, la contención y reducción del gasto social en aras (supuestamente) de la "sostenibilidad presupuestaria"; por otro lado la flexibilización del mercado laboral, en aras (supuestamente) de la "sostenibilidad empresarial" y "por ende" de la inclusión laboral. En consecuencia, a un modelo de Estado conforme a los principios del constitucionalismo social y democrático se ha opuesto un modelo de inspiración (genéricamente) neoliberal y tecnocrática, que supone la prevalencia del poder económico sobre el poder democráticamente legitimado, y la capacidad del primero para condicionar a los Estados en la definición de sus políticas económicas y sociales (Gallino, 2013; Supiot, 2010, 2014 y 2016; Zagrebelsky, 2014; Masala, 2016-a, 2016-b, 2016-c, 2016-d). A este cambio – hacia una Europa «asocial» (Moreno Fernández, 2013) y menos democrática – corresponde la transformación del derecho del trabajo que se ha descrito sumariamente (Zagrebelsky, 2013; Monereo Pérez, 2014 y 2016; Supiot, 2014 y 2016).

El caso español y especialmente la reforma laboral de 2012 (Real Decreto-ley 3/2012 convertido en Ley 3/2012) son paradigmáticos, tanto por su modalidad de aprobación, como por sus contendidos. En ambos aspectos se observa cierta continuidad respecto a las reformas de las dos décadas anteriores (García Murcia, 2015), pero también la acentuación a la que se ha aludido. Así, es una regla el uso del decreto-ley, en épocas tanto de crecimiento económico como de crisis, como mecanismo para propiciar la rápida adaptación del mercado laboral a los cambios de la economía globalizada (García Murcia, 2015; Rodríguez Cardo, 2015); también común es su justificación mediante remisiones a la gravedad de una situación de crisis y a los problemas del mercado laboral español. Pero es novedosa y significativa la ulterior referencia a la pretensión de generar confianza

en los «mercados y los inversores»; y, sobre todo, lo es la adopción de un decreto-ley no sometido a consulta de los sindicatos (mientras que ya varios decretos se habían adoptado después del fracaso del diálogo social: García Murcia, 2015). Análogamente, se observa una intensificación de las tendencias flexibilizadoras: son numerosas las medidas que reducen la protección de derechos y el papel de la negociación colectiva, con la finalidad declarada de facilitar la creación de empleo o su conservación (Cruz Villalón, 2014), culminando un proceso reformador que ha «basculado hacia un nuevo equilibrio», en el cual «la empresa parece haber ganado posiciones, por lo que representa desde el punto de vista económico» (García Murcia, 2015).

La reflexión sobre la compatibilidad de las nuevas políticas con los principios enunciados en las Constituciones y en las fuentes del constitucionalismo laboral europeo (la Carta Social Europea y, en cierta medida, el Convenio Europeo de Derechos Humanos; la propia Carta de los Derechos Fundamentales de la UE) no puede prescindir de la aportación de los tribunales constitucionales. El caso español merece especial atención, ya que el Tribunal Constitucional (TCE) ha examinado reiteradamente la reforma de 2012. Sin poder detenernos en un examen pormenorizado de esta (entre los comentarios: Montoya Melgar y García Murcia, 2012; Sempere Navarro, 2012), a continuación se lleva a cabo un análisis crítico de dicha jurisprudencia.

2. Las decisiones del TCE: la justificación de las innovaciones regresivas al amparo de la coyuntura económica y del reconocimiento de amplios márgenes para la discrecionalidad legislativa

El TCE se ha pronunciado sobre recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados con referencia a las modalidades de aprobación de la reforma laboral de 2012 y a sus principales contenidos innovadores, avalando tanto el método utilizado como los cambios introducidos. En particular, conviene destacar: el ATC 43/2014, que ha desestimado cuestiones promovidas por el Juzgado de lo Social número 34 de Madrid; la STC 119/2014, que ha desestimado un recurso del Parlamento de Navarra; la STC 8/2015, que ha desestimado otro recurso, presentado por diputados de los grupos parlamentarios Socialista y de la Izquierda Plural (entre los comentarios: De Val Tena, 2015; Requejo Rodríguez, 2015; Sempere Navarro, 2015; García Perrote, 2016).

El uso del decreto-ley ha sido validado por el ATC 43/2014, que lo ha justificado a la luz del contexto de crisis. A este respecto, el Auto de planteamiento había lamentado: que el decreto impugnado se inscribía en una práctica gubernamental de abandono del carácter parlamentario de la forma política del Estado; en concreto, con referencia al propio decreto y a las medidas impugnadas, la falta de concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE, considerando inadecuados (teóricos, ambiguos y abstractos) los argumentos utilizados en el preámbulo; y, en

definitiva, que el procedimiento utilizado no pretendía otra finalidad que la «inmediatividad» de las medidas, en si insuficiente para justificarlo, y que la reforma no había respondido a necesidades coyunturales, sino a la intención de realizar una «desregulación universal y generalizada» y «no pretend[ía] otra cosa que la recuperación del ideal liberal», «atemporal y atópico».

En cambio, el Tribunal es manifiestamente indulgente. Después de observar que la argumentación desarrollada en el Auto de planteamiento se «adentra» en «consideraciones de cariz ideológico o político», y que «la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad» que corresponde al Gobierno y, en segundo lugar, al Congreso de los Diputados, considera que la decisión de usar el decreto-ley «no resulta abusiva o arbitraria»: ya que el Gobierno, en la Exposición de motivos, se basa en «datos constatables relativos a la situación de crisis económica y desempleo» para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante.

Se considera que la reforma hace explícita la «conexión de sentido» entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas. Se observa que las dirigidas a la reducción del coste del despido para el empresario, se enmarcan «en el planteamiento, defendido por algunos sectores», de que dicha reducción «puede favorecer la creación de empleo y la aminoración de la segmentación del mercado del trabajo» y que «pese a no resultar una tesis pacífica entre los expertos, lo cierto es que esta idea ha estado presente en buena parte de las reformas de nuestra legislación laboral desde 1994». El cumplimiento del requisito se deriva de la constatación de que «ante la actual crisis económica y el alto índice de desempleo» el decreto «ha optado de nuevo por esta fórmula como vía de incentivación del empleo y la eficiencia del mercado laboral, en una opción de política legislativa que [...] entronca con otros precedentes normativos, y sin que en sede constitucional corresponda enjuiciar la bondad técnica, la oportunidad, idoneidad o eficacia de las medidas introducidas».

Por último, se niega que haya contraste con la prohibición del art. 86.1 CE de afectar a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I CE y en concreto los de los arts. 24.1 y 35.1, supuestamente afectados por las medidas en materia de despido. Se observa que el magistrado promotor no ha desarrollado un razonamiento específico que justifique la «afectación», sino se ha limitado a remitir a su posterior argumentación sobre la «vulneración»: de la inexistencia de una «fundamentación adicional» y de la consideración de las dudas de inconstitucionalidad como «notoriamente infundadas» deriva el rechazo de la queja.

En cuanto al juicio sobre las innovaciones flexibilizadoras, las normas correspondientes habían sido impugnadas principalmente por causar supuestas vulneraciones del derecho al trabajo (art. 35.1 CE), del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y de la libertad sindical (art. 28 CE). El control del uso de la discrecionalidad legislativa ha tomado la forma de un control de razonabilidad

de sus restricciones, desarrollado mediante juicios de ponderación entre tales derechos y distintos intereses de relevancia constitucional, identificados como fundamentos de aquellas: en concreto, la libertad de empresa (art. 38.1 CE), puesta en conexión con el mandato a los poderes públicos para una política orientada a la creación de empleo (art. 40.1 CE). El resultado ha sido la justificación de todas las medidas restrictivas. La mayoría de los magistrados del TCE ha decidido que estaban justificadas, por corresponder a finalidades legítimas y por ser proporcionadas. Se ha considerado que la intervención legislativa estaba dirigida a garantizar la viabilidad, sostenibilidad o productividad de la empresa, finalidades que se han reconducido directamente al art. 38 CE, e indirectamente al art. 40.1 CE. La invocación del contexto de crisis y la referencia a dichas finalidades, junto con la importancia atribuida a las condiciones establecidas por el legislador para su aplicación, han llevado a considerar las medidas necesarias, adecuadas y proporcionadas.

La descrita metodología de juicio y los resultados de su aplicación se han fundamentado en la premisa de que los arts. 35.1 y 37.1 CE reconocen derechos de configuración legal, que pueden ser regulados con amplios márgenes de discrecionalidad, y limitados para perseguir finalidades reconducidas a los arts. 38.1 y 40.1 CE, siempre que tales limitaciones puedan considerarse razonables y proporcionadas. Aunque se admite la existencia de un derecho a no ser despedido sin justa causa fundado en el art. 35.1 CE, se deja un amplio margen para la «configuración legal de la causa y de los efectos del despido». Asimismo, la afirmación de la inexistencia de un modelo constitucional predeterminado de relaciones laborales y negociación colectiva lleva a justificar la atribución de prioridad aplicativa al contrato de empresa respecto al sectorial en determinados supuestos; la modificación unilateral, dispuesta por la parte empresarial, de condiciones establecidas en acuerdos colectivos; e incluso interferencias en el ejercicio de la libertad de estipular los contractos colectivos y en su aplicación.

Más en detalle, en cuanto al juicio sobre las medidas en materia de extinción del contrato de trabajo, el ATC 43/2014 ha rechazado la cuestión de inconstitucionalidad relativa a la nueva regulación del despido improcedente, que reconoce el derecho del trabajador a los salarios de tramitación solo en caso de que se opte por la indemnización. Según la mayoría de los magistrados, esta regulación no es arbitraria ni discriminatoria: no vulnera el derecho al trabajo por suponer un incentivo a la indemnización en lugar de la readmisión en el puesto de trabajo, puesto que entienden que el art. 35.1 prohíbe el despido arbitrario, pero el alcance de su reparación compete al legislador.

La STC 119/2014 ha rechazado que la ampliación de la duración del periodo de prueba en el nuevo contrato a tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores (CAE) – anual, y considerablemente superior a los seis meses previstos por el régimen común del art. 14 ET – vulnere los derechos al trabajo, a la negociación colectiva, a la no discriminación, y a la tutela judicial efectiva. El Tribunal considera que el objetivo de la regulación impugnada es «hacer atractiva a las empresas la

contratación indefinida de trabajadores», estableciendo incentivos que incluyen la ampliación de la duración del periodo de prueba, durante el cual es admitida la extinción sin justa causa; entiende que dicha regulación permite comprobar la «sostenibilidad económica del nuevo puesto de trabajo creado»; y la conecta con las políticas de pleno empleo exigidas por el art. 40.1 CE. Por otro lado, destaca las «importantes limitaciones o condiciones legales» que están previstas para que el empresario pueda utilizar el CAE (admitido solo en empresas con menos de cincuenta trabajadores y mientras la tasa de desempleo nacional no esté por debajo del 15%) y ejercer la facultad de desistimiento (el emprendedor pierde los incentivos fiscales y relativos a la cotización de la Seguridad social asociados al CAE cuando altere el nivel de empleo durante un año o no mantenga el trabajador en su puesto durante al menos tres años más). En definitiva, el TCE considera que la norma «constituye una medida legislativa coyuntural adoptada en un contexto de grave crisis económica con una elevada tasa de desempleo; atiende la legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como medio para facilitar el empleo estable, lo que conecta con el deber de los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo»; observa que «en tal sentido la ampliación no solo cumple la finalidad típica del periodo de prueba; además permite al empresario comprobar, en un contexto de crisis como el actual, si el puesto de trabajo ofertado con carácter indefinido es viable económicamente y por tanto sostenible»; y concluye que se trata «de una medida dirigida a facilitar las decisiones de creación de empleo estable de las pequeñas y medianas empresas (que constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial español), reduciendo las incertidumbres propias de todo proyecto de inversión empresarial, en una coyuntura económica tan difícil y adversa como la actual».

La STC 8/2015 ha establecido que la norma que suprime la obligación del empresario de acreditar «la concurrencia de la causa extintiva» y justificar la «razonabilidad» del despido colectivo no vulnera los derechos a no ser despedido sin causa justa (art. 35.1 CE) y al control judicial sobre la causalidad del despido (art. 24.1 CE). La nueva regulación no ha «consagrado un despido colectivo no causal [...] basado en un libérrimo arbitrio o discrecionalidad». Al contrario, «suprime espacios de incertidumbre en la interpretación y aplicación de la norma generados por unas previsiones legales, tan abiertas en su contenido como abstractas en sus objetivos, que en ocasiones podían llegar a constituir la exigencia de una prueba diabólica» al empresario; y «dota a la definición de las causas extintivas de una mayor objetividad y certidumbre», permitiendo un control judicial efectivo, puesto que se «impone al empresario un periodo de consultas con los representantes de los trabajadores en el que debe entregarles no solo una 'memoria explicativa de las causas del despido colectivo', sino también 'toda la información necesaria para acreditar las causas'».

Igualmente indulgente ha sido el TCE hacia las innovaciones que han afectado al derecho a la negociación colectiva. La STC 119/2014 ha rechazado las quejas en contra de la nueva regulación

que permite la inaplicación del convenio colectivo ("descuelgue") mediante arbitraje o laudo obligatorio. La posibilidad de que, en caso de desacuerdo sobre la aplicación del convenio, la parte empresarial que quiera su inaplicación en determinadas materias pida a una Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (u órgano autonómico equivalente) que dicte una decisión vinculante no vulnera el principio de la fuerza vinculante de los convenios colectivos (art. 37.1 CE) ni la libertad sindical, porque es «una medida excepcional, que resulta justificada, razonable y proporcionada, en atención a la legítima finalidad constitucional perseguida con la misma y a las limitaciones impuestas por el legislador». La finalidad sería permitir «la adaptación de las condiciones laborales a las circunstancias adversas que concurran en una empresa, sobrevenidas después de la aprobación del convenio», para evitar que su mantenimiento «pueda poner en peligro la estabilidad de la empresa y, con ello, el empleo». El objetivo es «facilitar la viabilidad del proyecto empresarial y evitar el recurso a decisiones extintivas de los contratos de trabajo" en un contexto de crisis económica «muy grave»: es la «salvaguardia de la competitividad y viabilidad de la empresa como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo» que justifica la medida. En cuanto a las limitaciones que la harían proporcionada, se evidencia que la Comisión solo puede intervenir cuando concurran «causas económicas, técnicas, organizativas o de producción» establecidas por la ley y las partes no logran llegar a un acuerdo; y que su decisión afectará a la sola empresa interesada y en las solas materias establecidas por la norma, relacionadas con la «finalidad de defensas de la productividad de la empresa y sus consecuencias sobre el mantenimiento del empleo». Además, la Comisión, integrada por representantes de la Administración, las empresas y los sindicatos, aunque está adscrita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ejerce «sus competencias con independencia y autonomía funcional plenas». El Tribunal realiza una interpretación conforme para excluir la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE): la norma debe interpretarse en el sentido de que cabe un «control judicial pleno», que incluye «la concurrencia de las causas y la adecuación a ellas de las medidas adoptadas».

Argumentaciones parecidas se utilizan, en la STC 119/2014, para concluir que establecer la prioridad aplicativa de los convenios de empresa sobre los sectoriales en determinadas materias no vulnera el art. 37.1 ni el art. 28.1 CE. La premisa es que «no existe un modelo constitucional predeterminado de negociación colectiva»: tanto el «centralizado» como el «descentralizado» son legítimos siempre y cuando sean respetadas la libertad de negociar y la fuerza vinculante del convenio colectivo en los amplios términos establecidos por el art. 37.1. La norma «responde a una finalidad constitucionalmente legítima»: «la defensa de la productividad y la viabilidad de la empresa y, en última instancia, del empleo», objetivos que se reconducen a los arts. 35.1, 38.1 y 40 CE. Sería razonable porque parte de la consideración de la empresa como un «espacio especialmente propicio para la negociación colectiva que resulte ajustada a las concretas

características y necesidades de la empresa y de sus trabajadores». Se destaca que «ni imposibilita la negociación colectiva de ámbito superior sobre las materias respecto de las cuales se prevé tal prioridad, ni resta eficacia normativa a la regulación sectorial ya existente, que seguirá siendo de aplicación en todas las empresas de su ámbito que no aprueben su propio convenio colectivo».

La STC 8/2015 establece que la norma que atribuye al empresario la facultad de modificar unilateralmente las condiciones de trabajo previstas en acuerdos colectivos de eficacia limitada ("extraestatutarios") no vulnera los arts. 37.1 y 28 CE en la medida en que la limitación de los derechos que allí se reconocen tiene la finalidad de «procurar el mantenimiento del puesto de trabajo en lugar de su destrucción». El Tribunal subraya que el ejercicio de la facultad empresarial «se concibe únicamente como alternativa al fracaso de la negociación previa y preceptiva con los representantes de los trabajadores» y está sujeto a condiciones («probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción») y al control judicial. La misma sentencia considera que excluir por ley la posibilidad de que mediante la negociación colectiva se establezcan cláusulas de jubilación forzosa no vulnera los arts. 14 y 37.1 CE. La medida se justifica con referencia a la situación de «crisis económica agravada por una elevada tasa de desempleo» y a su finalidad: «el objetivo de estimular la continuidad del trabajador en su puesto de trabajo sirve también para garantizar la protección de un interés general prevalente como es la salvaguardia de la sostenibilidad del sistema de pensiones».

3. Los votos particulares: un modelo de enjuiciamiento garantista frente a los retrocesos en la protección de los derechos

En los votos particulares que acompañan a las comentadas decisiones del TCE formulados por el magistrado Valdés Dal-Ré (a los que se adhieren los magistrados Asua Batarrita y Ortega Álvarez), se considera ilegítimo el recurso al decreto-ley y se cuestionan las argumentaciones y conclusiones de la mayoría, a partir de una concepción diferente de los derechos afectados y del control de constitucionalidad de sus restricciones.

En el voto particular al ATC 43/2014 se considera que la reforma no cumple los requisitos de «extraordinaria y urgente necesidad» exigidos por el art. 86.1 CE y que vulnera dicha disposición también por la falta de conexión entre la supuesta situación de urgencia y necesidad y las medidas adoptadas y por afectar a derechos regulados en el Título I de la CE. En síntesis, se considera que la mayoría, con su Auto, «no termina de someter de manera real y efectiva el juicio de conformidad constitucional» del decreto y de las medidas impugnadas a las «bases argumentales» ofrecidas por la anterior jurisprudencia constitucional, subrayando que el control de constitucionalidad no puede limitarse a comprobar la existencia de una «sumaria descripción" del sentido y alcance de las reglas

jurídicas enunciadas en los preámbulos del acto que las introduce. De ser así, «se vaciaría de todo contenido la exigencia de motivación por el Gobierno de la urgente y extraordinaria necesidad", «reduciendo» dicho control a «una función rutinaria, privada del menor ámbito propio de verificación y de vigencia». Un control más riguroso lleva a constatar la falta de motivación específica de muchas de las medidas introducidas y la «abierta y manifiesta inexistencia de la obligada conexión" con la alegada situación de urgencia. Se considera que la situación de crisis económica y crecimiento del desempleo carece de «las notas de imprevisibilidad, inusualidad, gravedad e inmediatez" exigidas por la doctrina del TCE, al ser el carácter cíclico de la economía de mercado un «elemento estructural»; y que el propio legislador, «consciente de la falta de correspondencia entre reforma del mercado del trabajo y creación de empleo», alega como razón básica de las medidas no combatir el paro y facilitar el empleo sino «crear las condiciones necesarias para crear empleo». De esta manera, confirmaría que «no busca actuar de manera inmediata» y que «pretende operar de manera presuntamente preventiva, de futuro y permanente», ofreciendo una «causa justificativa" que es por tanto «huérfana de razonabilidad constitucional" y que apela «a una situación caracterizada por una doble incertidumbre», «temporal» y «material» (relativa a cuándo podrán alcanzarse dichas condiciones y a la creación de empleo). En definitiva: «los defectos crónicos del mercado español del trabajo que la norma de urgencia pretende afrontar y resolver (baja tasa de empleo, alta tasa de paro o dualismo contractual, por citar los más persistentes) no consienten su tratamiento normativo a través de medidas legislativas dotadas de las notas de extraordinaria y urgente necesidad», frente a una situación que «dibuja, más bien y lamentablemente, un escenario estructural y previsible». Por último, se considera que la reforma de los salarios de tramitación afecta elementos esenciales del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, menoscabando la posición jurídica del trabajador, en concreto su posibilidad de acceder a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses, es decir, la igualdad procesal. En definitiva, el ATC «responde al concepto de un ejercicio por el Gobierno de un poder legislativo excepcional que [...] no se corresponde con la concepción del modelo de Estado social y democrático de derecho que nuestra Carta Magna proclama con la firme voluntad de dotarle de una validez general y transversal, atribuyéndole el valor y la condición de canon de interpretación de la integridad de su articulado».

Las críticas a las decisiones de la mayoría sobre las innovaciones regresivas se basan, en primer lugar, en un diferente encuadramiento constitucional de los derechos afectados. En particular, se considera «indiscutible» que la CE «no contiene un modelo cerrado sobre ninguno de los elementos del derecho de negociación colectiva». Sin embargo, «la libertad de la que dispone el legislador ordinario no es una libertad absoluta»: «ha de observar ciertos límites». En concreto, el art. 37.1 CE «actúa como fuente atributiva directa de ciertas garantías, al tiempo que ordena a la ley

desarrollarlas e integrarlas»: en este sentido, responde a un «modelo promocional de negociación colectiva», en cuanto «impone al legislador el deber de adoptar acciones positivas, que [...] procuren promover de manera activa, real y efectiva la negociación colectiva y sus resultados». Por un lado, conforme a dicho modelo (que se reconocía en la anterior doctrina del TCE y es implícitamente cuestionado por las decisiones sobre la reforma de 2012) el precepto no se limita a proveer una garantía «negativa, de mera protección y respeto» (abstención), sino que formula una garantía «positiva, de promoción y apoyo» («garantía institucional»), que debe concretarse a través de la intervención de ley. Por otro lado, la garantía constitucional se sustancia en un «derecho de libertad que, ejercitable fundamentalmente frente al Estado, tutela a los interlocutores sociales frente a eventuales interferencias o limitaciones no justificadas desde una perspectiva constitucional» e incluye la «libertad de estipular» o «seleccionar las materias objeto de negociación y dotar a éstas de un contenido sustantivo». Eso no excluye eventuales limitaciones, ya que el legislador ordinario puede efectuar ponderaciones entre dicha libertad y «los otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos» (v.p. a STC 119/2014). En particular, conforme a la doctrina del propio TCE, la justificación de eventuales restricciones legislativas de la autonomía negocial debe reconocerse en el daño que su ejercicio puede implicar para intereses generales (STC 11/1981): lo que no concurriría «en el caso del conflicto nacido del mero fracaso de los procesos de negociación del convenio»; ni podría considerarse justificación adecuada «la salvaguardia de la competitividad y viabilidad de la empresa como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo» (v.p. a STC 119/2014).

En cuanto al derecho al trabajo, se entiende que, de acuerdo con una «interpretación sistemática» de los derechos laborales reconocidos en la CE, el art. 35.1 «obliga a los poderes públicos y, en especial, al legislador a la aprobación de normas y a la promoción de acciones políticas enderezadas a facilitar la creación, no de cualquier empleo», sino de un trabajo «digno», «realizado en condiciones de libertad, equidad y seguridad, que permita al trabajador el desarrollo de su personalidad y el respeto a su dignidad (art. 10.1 CE) en un marco jurídico en el que los derechos de los trabajadores sean reconocidos y activamente defendidos» (v.p. a STC 119/2014).

Con respecto a la metodología aplicada en el control de constitucionalidad, se critica la utilización de la crisis económica como canon de enjuiciamiento y, en cierta medida, se critica también la tendencia a invocar la libertad de empresa del art. 38.1 CE (porque tal invocación, en la mayoría de los casos, carecería de rigor técnico) y el principio rector del art. 40.1 CE (porque su invocación sería «paradójica»). En cambio, se lamenta que no se haya utilizado debidamente el canon del contenido esencial de los derechos de los arts. 35.1 y 37.1 CE y se propone un diferente enjuiciamiento a partir de su utilización, con reiteradas referencias a las fuentes internacionales y a su interpretación para su especificación. Por último, se critican las modalidades con las que se ha

efectuado el control de proporcionalidad: por haberse utilizado el canon correspondiente no como complementario sino como alternativo al canon del contenido esencial; y por haberlo utilizado como canon de estricta legalidad ordinaria.

En particular, se considera que utilizar la crisis como canon de constitucionalidad puede tener «consecuencias impredecibles para la vigencia en muestro sistema jurídico de las cláusulas sociales» y «una devastadora potencialidad sobre el desarrollo y consolidación del Estado social, al que puede instalar entre paréntesis, poniendo a disposición del legislador ordinario unas facultades que [...] podrían terminar hermanándose con las atribuidas al legislador constituyente» (v.p. a STC 8/2015).

La tendencia a invocar el art. 38.1 CE como canon de enjuiciamiento de normas que inciden en los derechos fundamentales de los trabajadores – con el «propósito» de evidenciar un «conflicto de derechos» y «con la consiguiente necesidad de ponderación» – es criticada porque se considera que, en realidad, en la mayoría de los casos examinados y en concreto cuando es afectado el derecho a la negociación colectiva, no existe un verdadero conflicto de ese tipo. Se alega que no hay una «conexión directa y cierta» entre las medidas cuestionadas y el precepto invocado, puesto que la libertad de empresa del art. 38.1 «no comprende cualquier regulación que incida en el interés empresarial», sino solo la facultad de iniciar una actividad empresarial y el derecho a su ejercicio en condiciones de igualdad en el mercado. Se discrepa con «la atribución de la naturaleza de intereses constitucionalmente protegidos a intereses de matriz exquisitamente privada, como son la competitividad y la viabilidad de cada empresa en particular»: de ahí que, cuando las medidas cuestionadas no tengan otro fundamento que tales intereses, se observe la falta de derechos en conflicto, se considere imposible la aplicación de un canon de proporcionalidad y se afirme la necesidad de poner en relación las medidas cuestionadas con el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva (argumentaciones desarrolladas en el v.p. a la STC 119/2014 con referencia al laudo obligatorio en caso de desacuerdo sobre la inaplicación de un contrato colectivo y reiteradas con referencias a otras medidas).

La existencia de un conflicto de derechos, con consiguiente posibilidad de aplicar el canon de proporcionalidad, se reconoce en otros casos, en los que el derecho al trabajo del art. 35.1 CE (en concreto, el derecho a no ser despedido sin justa causa) se ve afectado por medidas cuyo fundamento, a la luz de la doctrina anterior del TCE, puede correctamente reconocerse en la libertad de impresa del art. 38.1 CE: entre otros, la ampliación del periodo de prueba en el CAE, cuyo enjuiciamiento requiere establecer una concordancia entre la facultad extintiva empresarial y el principio de causalidad de los despidos. También en estos casos se afirma la necesidad de utilizar el canon del contenido esencial, antes del canon complementario de proporcionalidad.

Se niega que las medidas controvertidas puedan encontrar fundamento en el art. 40.1 CE, considerando que tal tesis «carece de la menor consistencia constitucional». En particular porque en la lucha contra el paro no puede ignorarse la exigencia de protección de los trabajadores y resulta «paradójico» animar a la contratación mediante el expediente de facilitar la extinción de los contratos o considerar que «en una economía social de mercado las políticas de creación de empleo deban tener que articularse, de manera mecánica, a través de medidas restrictivas de una de las primeras garantías que deben reconocerse, en un Estado social y democrático de derecho, a los trabajadores: el principio de causalidad en la extinción del contrato» (v.p. a STC 119/2014: donde, con referencia al periodo de prueba en el CAE, se observa que dicho argumento carece también de «consistencia legal» porque la finalidad de dicho periodo no puede ser «verificar la viabilidad y sostenibilidad económica del puesto de trabajo», sino solo «facilitar la comprobación de las aptitudes profesionales»).

Además, se observa que el juicio de proporcionalidad de las restricciones del derecho al trabajo que se pretendan fundadas en el art. 40.1 no se plantearía entre dos derechos constitucionales, sino entre el del art. 35 1 CE y «un interés de raíz igualmente constitucional»; y que, conforme a la doctrina del propio TCE (STC 208/2013), cuando confluyen con derechos fundamentales, los principios rectores deben considerarse «como elemento de refuerzo más que de limitación de los derechos fundamentales». Con referencia a la ampliación del periodo de prueba en el CAE, se considera que, «en lugar de actuar como aliciente para la creación de empleo, puede terminar por convertirse en un incentivo para su rotación»: ya que sería «una abierta invitación a que los empresarios desistan de los contratos celebrados antes de la terminación del periodo de prueba, reponiendo a segundos trabajadores en los mismos puestos», sin encontrar límites legales efectivos (v. p. a STC 119/2014).

Para determinar el contenido esencial de los derechos afectados, y en general para desarrollar el razonamiento jurídico, se traen a colación, además de la doctrina del TCE, referencias a compromisos internacionales y europeos y en concreto tanto a las fuentes como a su interpretación, y a actos particulares. Por ejemplo, se citan las conclusiones de un informe sobre las reformas de la negociación colectiva en la legislación española, aprobado por el Consejo de Administración de la OIT en 2014, en el que se afirma que «la suspensión o derogación – por vía de decreto, sin acuerdo de las partes – de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria» del art. 4 del Convenio 98 OIT; o se recuerda que el Convenio 158 OIT, calificado de «canon interpretativo insoslayable», autoriza a «exceptuar» el régimen causal durante el periodo de prueba «siempre que la duración se haya fijado de antemano y sea razonable». Las argumentaciones se apoyan también en referencias a la CSE y a la CDFUE, e incluso al derecho comparado y en el diálogo con tribunales extranjeros: la referencia a una sentencia de la *Cour de Cassation* francesa de 2008 sirve para sostener que «resulta cuando menos

paradójico», en un Estado social y democrático de derecho, que «el legislador nacional pretenda promover el empleo incentivando las extinciones contractuales» (v.p. a STC 119/2014).

Por último, se critica que, en lugar de efectuar el control de razonabilidad y proporcionalidad desde una perspectiva constitucional, los juicios de la mayoría se hayan fundamentado en «simples criterios de legalidad ordinaria», es decir, en «consideraciones extraídas de la regulación legal». Así, en particular, en el control de constitucionalidad de la ampliación del periodo de prueba en el CAE (v.p. a STC 119/2014).

La utilización de los cánones del contenido esencial y de proporcionalidad conforme a las premisas descritas conduce a resultados opuestos a las decisiones de la mayoría. En cuanto a las medidas en materia de extinción del contrato de trabajo, se considera que la supresión de los salarios de tramitación en el caso de despido improcedente vulnera el art. 35.1 CE; que la ampliación del periodo de prueba en el CAE restringe desproporcionadamente el principio de causalidad, incluido en el contenido esencial del derecho al trabajo; y que al redefinir las causas del despido colectivo se viola el mismo derecho. Igualmente se considera que habrían debido ser estimatorias las decisiones sobre las medidas con impacto en la negociación colectiva: que el arbitraje obligatorio viola el art. 37.1, por dictarse sin fines de salvaguardar otros bienes constitucionales; que la atribución de prioridad absoluta al convenio de empresa, sin posibilidad de pacto en contrario, vulnera el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva y la libertad sindical; que, al introducir un nuevo régimen de las modificaciones de las condiciones de trabajo, se violan la garantía de la fuerza vinculante del los convenios colectivos y la libertad sindical.

4. Dos formas de entender la función y el alcance del control de constitucionalidad, que suponen concepciones alternativas del derecho del trabajo, del Estado, de la Constitución y de la protección de los derechos fundamentales en el contexto europeo

El análisis comparado de las decisiones del TCE y de los votos particulares permite reconocer dos modelos alternativos de enjuiciamiento y dos diferentes concepciones del control de constitucionalidad, frente a las innovaciones que han afectado a los derechos fundamentales de los trabajadores en el contexto de la crisis y de la redefinición de la gobernanza económica europea.

En primer lugar, pueden reconocerse dos diferentes ideas de cuál debería ser el control del uso del decreto-ley y en concreto el control relativo al presupuesto habilitante de necesidad y urgencia, a la necesaria conexión con este de las medidas adoptadas y a los límites materiales de dicho uso. En el ATC 43/2014 se pone énfasis en la coyuntura de crisis, interpretando los requisitos fijados por el art. 86.1 CE y la anterior jurisprudencia constitucional de una manera que deja amplios márgenes a la discrecionalidad del Gobierno. Pese a la frecuente utilización del decreto-ley en la materia

laboral, en un solo caso el TCE había llegado a declarar inconstitucional dicho utilizo: cuando se dictó la STC 68/2007, que, además de considerar como de «extrema ambigüedad», abstractas y retóricas las justificaciones ofrecidas en el preámbulo del Real-decreto ley n. 5/2002, con el que se habían introducidos medidas para consolidar la recuperación del empleo en una fase de recuperación económica, fundamentó dicha declaración en el hecho de que las medidas no habían sido adoptadas en una coyuntura crítica, sino por una necesidad de adaptación «estructural» de la regulación existente a las nueva circunstancias (Rodríguez Cardo, 2015). Si el ATC 43/2014, al avalar el uso del decreto-ley en una coyuntura problemática, resulta coherente con este precedente, no obstante, el control relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante parece poco exigente, y justifica un uso extenso del acto en situaciones de crisis (sobre la práctica en la reciente crisis: Carmona Contreras, 2013). En el voto particular, a partir de la premisa de que «el uso constitucionalmente ajustado» de la «facultad extraordinaria» del Gobierno «constituye uno de los índices más efectivos para enjuiciar, en cada momento histórico, la calidad de nuestra democracia», se plantea un control más riguroso, que lleva a una valoración opuesta.

En segundo lugar, son reconocibles dos modelos de ponderación constitucional. El primero, aplicado en las decisiones de la mayoría, ha justificado restricciones de derechos fundamentales de los trabajadores a partir de la equiparación entre estos y la libertad de empresa (cuyo alcance interpreta extensivamente), de la utilización de la crisis como canon y de una concepción poco exigente del control de proporcionalidad. El segundo, planteado en los votos particulares, somete a un escrutinio estricto el uso de la discrecionalidad político-legislativa en la concreción de los derechos de los art. 35, 37 y 28 CE; interpreta restrictivamente el art. 38.1 CE; rechaza que el principio rector del art. 40.1 CE pueda justificar limitaciones de esos derechos; e insiste en la exigencia de basar el control de sus restricciones en los cánones del contenido esencial y de proporcionalidad en sentido estricto, llegando a considerar inconstitucionales las medidas examinadas.

A la alternativa entre dichos modelos, considerados desde la perspectiva de los resultados de su aplicación, corresponde la alternativa entre distintos modelos de Estado y concepciones del derecho del trabajo. El primer modelo de ponderación parece suponer el paso de un modelo caracterizado por la centralidad de los derechos al trabajo y a la negociación colectiva en el diseño constitucional del Estado social y democrático de derecho (el cual supone un derecho de trabajo que no puede admitir que la creación de empleo sea perseguida mediante la reducción de fundamentales protecciones), a un modelo que se caracteriza no solo por la equiparación de la libertad de empresa a los derechos fundamentales de los trabajadores, sino también por un giro radical («*rovesciamento*»: Zagrebelsky, 2013): ya que otorga a la primera una prioridad que se pretende fundamentada, por un lado, en la contraposición entre el derecho a un trabajo digno (protegido) y la

creación de empleo que derivaría de la adecuación de las condiciones laborales a las exigencias de la empresa; por otro lado, en la contraposición entre la protección organizada de los intereses de los trabajadores y la creación y preservación de empleo. De ahí la justificación no solo de medidas coyunturales, sino también de cambios estructurales, introducidos con modalidades que marginan a la representación parlamentaria y sindical. El modelo planteado en los votos particulares supone la clara reafirmación de las prioridades del constitucionalismo social y democrático, destacando el carácter paradójico de tales contraposiciones, consideradas incompatibles con el Estado social y democrático de derecho. Eso no significa excluir cualquier posibilidad de restricción de los derechos, sino reafirmar una concepción promocional de aquellos, exigir que el legislador justifique toda restricción de manera rigurosa y reivindicar una concepción estricta del control de proporcionalidad. Asimismo, se exige que el Gobierno justifique rigurosamente el uso de sus poderes legislativos.

Si la comentada jurisprudencia ha podido apoyarse en opiniones que habían considerado la salvaguardia de la libertad de empresa y en concreto de la viabilidad del proyecto empresarial como instrumento de una política orientada al pleno empleo como finalidades adecuadas para justificar las restricciones de los derechos de los trabajadores (Sánchez-Urán Azaña, 2012), no obstante, sobre todo entre los constitucionalistas, ha suscitado perplejidades esta argumentación, al igual que la utilización de la crisis como canon de constitucionalidad y la concepción del control de constitucionalidad y proporcionalidad que en ella se hace manifiesta: aspectos que se han criticado por razones análogas a las expresadas en los votos particulares, y subrayándose que ese control debería ser especialmente exigente en tiempos de crisis (Requejo Rodríguez, 2015; Fraile Ortiz, 2016; Goig Martínez, 2016). En cambio, en la reciente jurisprudencia laboral del TCE, la justificación de las innovaciones regresivas ha supuesto cambios regresivos en las doctrinas del propio Tribunal, en aspectos como la concepción del derecho a la negociación colectiva, el alcance de la libertad de empresa, la función de los principios rectores. También significativa es la STC 39/2016 originada por un recurso de amparo en materia de videovigilancia en el espacio de trabajo, donde igualmente se ha operado una ponderación entre la libertad de empresa (fundamento del poder de control empresarial) y unos fundamentales derechos del trabajador (a la intimidad personal y a la protección de datos personales), que ha otorgado prioridad a la primera por efecto de un «relajamiento» de los criterios de juicio (Lahera Forteza, 2016; sobre la anterior jurisprudencia: Fernández Villazón, 2015).

Por último, debe considerarse la relación de la jurisprudencia comentada con el acervo jurisprudencial de los Tribunales europeos.

Cabe constatar cierta consonancia de las decisiones de la mayoría con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE que tiende a absolutizar las libertades económicas en detrimento de los

derechos laborales (Giubboni, 2015): en la concepción de la libertad de empresa y en el relajamiento de los criterios del control de las innovaciones flexibilizadoras, se reconoce la penetración de esquemas y lógicas que deben reconducirse a los persistentes desequilibrios de la integración europea y a la prevalencia de opciones políticas genéricamente neoliberales en la etapa de la globalización. Mientras que en esa jurisprudencia quedan olvidadas y desvirtuadas las potencialidades sociales introducidas con el Tratado de Lisboa y la equiparación de la CDFUE a los Tratados (Sciarra, 2013; Valdés-Dal Re, 2016; sobre tales potencialidades: Schiek *et al.*, 2011; Bruun *et al.*, 2012).

En cambio, la salvaguardia de los principios del Estado social y democrático de derecho debería inducir no solo a desarrollar un control más exigente del uso de la discrecionalidad legislativa sino a utilizar a este fin, conforme a una lógica de diálogo y «protección integrada» (Guiglia, 2015), los criterios desarrollados en la jurisprudencia social del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (López Guerra, 2015) y sobre todo, *ratione materiae*, en las recientes decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), basadas en la interpretación de los principios de la CSE. Este órgano cuasi-jurisdiccional ha indicado estándares de proporcionalidad de las medidas restrictivas de los derechos de los trabajadores y de protección de su contenido esencial (Jimena Quesada, 2016), que bien podrían ser empleados por los tribunales constitucionales para potenciar su propio control, a prescindir de la existencia de una obligación de utilizar como parámetros y de la posibilidad controvertida de que puedan utilizarlos los tribunales ordinarios en el ámbito de un «control de convencionalidad» (opiniones diferentes en Jimena Quesada, 2013, y Canosa Usera, 2015). Del desarrollo de sinergias horizontales (entre UE y Consejo de Europa) y verticales (entre los órganos políticos y jurisdiccionales de ambos sistemas y los nacionales) depende la posibilidad de una mejor protección de los derechos sociales en la UE (Jimena Quesada, 2016). En particular, las segundas son imprescindibles para remediar la «asimetría entre la densidad de los derechos laborales consagrados en el constitucionalismo europeo y la efectividad de su protección» (Valdés-Dal Ré, 2016): puesto que las propias decisiones del CEDS, aunque no resultan desprovistas de toda eficacia (en la medida en que consiguen influenciar a los órganos nacionales: Guiglia, 2015; Jimena Quesada, 2016), no son formalmente vinculantes. Ya se han destacado, en los votos particulares, la apertura al diálogo y las referencias a las fuentes internacionales.

En conclusión, en el presente contexto la preocupación para la salvaguardia de suficientes espacios para el ejercicio de la discrecionalidad político-legislativa no puede justificar sin más la deferencia de los magistrados constitucionales hacia medidas que no solo son socialmente regresivas y suponen un uso particularmente extenso de dicha discrecionalidad, sino también son carentes de democraticidad, ya que fueron aprobadas o impuestas por los Gobiernos (a su vez condicionados o "armados" por las directrices de la nueva gobernanza económica), limitando o vaciando la función

representativa de los Parlamentos. Además de un control estricto de proporcionalidad, que puede encontrar referencias en el acervo jurisprudencial europeo, es imprescindible reafirmar la prescriptividad de las reglas constitucionales sobre las fuentes del derecho (como alternativa a la ejecución de directrices "tecnocráticas" o a su uso para legitimar tales medidas), lo cual supone exigir una motivación rigurosa de las formas de aprobación de innovaciones que afectan globalmente a los principios fundamentales del Estado social y democrático de derecho (Masala, 2016-a).

Bibliografía

APODIT – Associação Portuguesa de Direito do Trabalho (2016) Crise Económica: Fim o Refundaçao do Direito do trabalho? Acta do Congresso Mediterrânico de Direito do Trabalho, Lisboa. AAFDL

Bekker, Sonja (2012) Flexicurity: The Emergence of a European Concept, Cambridge, Intersentia

Bruun, Niklas y Lörcher, Klaus y Schömann, Isabelle (2012) The Lisbon Treaty and Social Europe, Oxford, Hart Publishing

Canosa Usera, Raul (2015) El control de convencionalidad, Madrid, Civitas

Carmona Contreras, Ana María (2013) "El decreto-ley en tiempos de crisis" en Revista catalana de dret públic, nº 47, pp. 1-20

Caruso, Bruno y Fontana, Giorgio (2015) Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi, Bologna, Il Mulino

Cruz Villalón, Jesús (2014) "Crisis económica y reforma de la legislación laboral en España" disponible en https://www.islssl.org, pp- 1-13

De Val Tena, Ángel Luis (2015) "La Reforma Laboral de 2012: Sentencias TC 119/2014, de 16 de julio, y 8/2015, de 22 de enero" en García Murcia, J. (ed.) El control de constitucionalidad de las normas laborales y de seguridad social. 20 casos de jurisprudencia constitucional, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 741-834

Del Pino, Eloisa y Ramos, Juan Antonio (2016) "Políticas de protección por desempleo en perspectiva comparada: hacia la remercantilización y la activación" en Del Pino, E. y Rubio Lara M.J (eds.), Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada, madrid, Tecnos, pp. 293-316

Fernández Villazón, Luis Antonio (2015) "La Ley de Protección de Datos de carácter personal y su impacto en el ámbito laboral: Sentencia TC 292/2000, de 30 de noviembre" en García Murcia, J. (ed.) El control de constitucionalidad de las normas laborales y de seguridad social. 20 casos de jurisprudencia constitucional, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 495-516

Fraile Ortiz, María (2016) "El papel de juez constitucional nacional: en concreto, la jurisprudencia del TCE", texto de la ponencia presentada en el seminario "La Europa social: Alcances, retrocesos y desafíos" celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, los días 26 y 27 octubre de 2016, pp. 1-19

Gallino, Luciano (2013) Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa, Torino, Einaudi

García Murcia, Joaquín (2015) "Crisis económica y Derecho del Trabajo: el proceso de reformas laborales", en Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Crisis y Constitución, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, pp. 13-74

García Perrote, Ignacio (2016) "La constitucionalidad de la reforma laboral de 2012. Comentario a la STC 8/2015, de 22 de enero" en Revista Española de Derecho Constitucional, nº 105, pp. 239-283

Giubboni, Stefano (2014), Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea" en Cinelli, M. y Giubboni, S., Cittadinanza, lavoro, diritti sociali, Torino, Giappichelli, pp. 85-116

Giubboni, Stefano (2015) "Libertà economiche fondamentali e diritto del lavoro, oggi" en Europa e diritto privato, nº 2, pp. 493-509

Goig Martínez, Juan Manuel (2016) "La crisis económica y el principio de adecuación a las decisiones políticas como nuevo canon de constitucionalidad. Límites a la interpretación constitucional" en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, nº 20, pp. 117-148

Guiglia, Giovanni (2013), "Il diritto alla sicurezza sociale in tempo di crisi: la Grecia di fronte al Comitato Europeo dei Diritti Sociali" en Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, nº 4, pp. 1400-1416

Guiglia, Giovanni (2016) "Il ruolo del Comitato europeo dei diritti social al tempo della crisi economica" en Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", nº. 2, pp. 1-22

Heidenreich, M. y Zeitlin, S. (2009), Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Labour Market and Social Welfare Reforms, London, Routledge

Jimena Quesada, Luis (2013) Jurisdicción nacional y control de convencionalidad. A propósito del diálogo judicial global y la tutela multinivel de derechos, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi

Jimena Quesada, Luis (2016) Social Rights and Policies in the European Union. New Challenges in a Context of Economic Crisis, Valencia, Tirant Lo Blanch

Lahera Forteza, Jesús (2016) "Nueva jurisprudencia constitucional en la videovigilancia laboral: Valoración crítica (STC 39/2016, de 3 marzo)" en Derecho de las Relaciones Laborales, nº 5, pp. 494-499

López Guerra, Luis (2015) "Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia" en Teoría y realidad constitucional, nº 36, pp. 399-414

Martínez Yánez, Nora María (2015) "La coordinación de las políticas sociales y de empleo en el vórtice de la gobernanza económica europea" en Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 52, pp. 949-984

Masala, Pietro (2013) "Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione nell'ambito dell'Unione Europea" en Rossi., E. y Casamassima V. (eds.) La política sociale europea tra armonizzazione e nuova governance, Pisa, Pisa University Press. pp. 197-254

Masala, Pietro (2016-a) "Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo" en Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, nº 4, pp. 1-30

Masala, Pietro (2016-b) "El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte constitucional italiana en materia de ponderació entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria" en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional", pp. 223-255

Masala, Pietro (2016-c) "La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi economica: gli orientamenti della corte costituzionale italiana" en Ceccherini, E. (ed.) Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 189-225

Masala, Pietro (2016-d) "Ripercussioni della crisi e della nuova governance economica europea sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano" en Lanchester F. (ed.) Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello, Milano, Giuffrè, pp. 323-372

Menéndez Menéndez, Agustín José (2012) "La mutación constitucional de la Unión Europea" en Revista Española de Derecho Constitucional, nº 96, pp. 41-98

Monereo Pérez, Luis (2014) "Por un constitucionalismo social europeo. Un marco jurídico insuficiente para la construcción de la ciudadanía social europea", en Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 21, pp. 143-194

Monereo Pérez, Luis (2016) "Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en la "era de la flexibilidad" en Derecho de las relaciones laborales, nº, 5, pp. 444-493

Montoya Melgar, Alfredo y García Murcia, Joaquín (2012) Comentario a la Reforma Laboral de 2012, Cizur Menor (Navarra)

Moreno Fernández, Luis (201e) La Europa asocial. Crisis y Estado del bienestar, Barcelona, Península

Requejo Rodríguez, Paloma (2015) "El papel de la crisis económica en la argumentación del Tribunal Constitucional. Comentario a la STC 119/2014" en Teoría y Realidad Constitucional, nº 36, pp. 417-437

Rodríguez Cardo, Iván Antonio (2015), "La Reforma Laboral y el uso del real decreto-ley: Sentencia TC 68/2007, de 28 de marzo" en García Murcia, J. (ed.) El control de constitucionalidad de las normas laborales y de seguridad social. 20 casos de jurisprudencia constitucional, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 721-739

Rossi, Emanuele y Casamassima, Vincenzo (2013) La política sociale europea tra armonizzazione e nuova governance, Pisa, Pisa University Press

Sánchez-Urán Azaña, Yolanda (2012) "Apoyo al empleo estable y modalidades de contratación" en Montoya Melgar, A. y García Murcia, J. (eds.) Comentario a la Reforma Laboral de 2012, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 49-99

Schiek, Dagmar y Liebert, Ulrike, y Schneider, Hildegard (2011) European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon, Cambridge, Cambridge University Press

Sciarra, Silvana (2013), "L'Europa e il lavoro", Roma-Bari, Laterza

Sempere Navarro, A.V., Reforma laboral, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012

Sempere Navarro, A.V. (2015) "Constitucionalidad de la Reforma Laboral de 2012: balance" en Aranzadi doctrinal, nº 3, pp. 11-19

Supiot, Alain (2010) L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché global, Paris, Seuil

Supiot, Alain (2014) La gouvernance par les nombres, Paris, Seuil

Supiot, Alain (2016) "Las vías de una verdadera reforma del Derecho del Trabajo" en Derecho de las Relaciones Laborales, nº 5, pp. 500-519

Valdés Dal-Ré, Fernando (2016) El constitucionalismo laboral europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales: luces y sombras, Albacete, Bomarzo

Zagrebelsky, Gustavo (2013) Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1, Torino, Einaudi

Zagrebelsky, Gustavo (2014) Contro la dittatura del presente. Perché è necesario un discorso sui fini, Roma-Bari, Laterza

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2 EMPLEO

JUVENTUD Y EMPLEO: DESIGUALDAD, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN.

David Prieto Serrano
dprieto@pas.uned.es

Diego Cuenca Gómez-Limón
dcuenca@pas.uned.es

Roberto Cilleros Conde
rcilleros@pas.uned.es

Gomer Betancor Nuez
observatorioempleo-coie@adm.uned.es

Nuria Manzano-Soto
nmanzano@edu.uned.es

Grupo 2.1

Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social

espanet SPAIN

Resumen: En este trabajo presentamos una aproximación a la situación sociolaboral de los jóvenes en España y las desigualdades manifiestas en torno a este colectivo. Entendemos la juventud como una etapa transicional hacia la vida adulta marcada por la inserción en el mercado de trabajo y en términos prácticos delimitamos este grupo social entre los 18 y los 35 años. Nos centramos en el contexto de crisis económica y financiera (2007-2015), sin duda un acontecimiento determinante de nuestro tiempo que ha tenido efectos notables sobre las condiciones de vida de los jóvenes. En primer lugar, se expone, a través de fuentes secundarias, la tendencia de destrucción del empleo, el aumento del desempleo juvenil y el empeoramiento de las condiciones laborales, señalando especialmente el aumento de los contratos en formación y prácticas. Estos hechos nos dan pie a señalar el aumento de la desigualdad social que sufre este colectivo. En segundo lugar, se señala la respuesta de las políticas públicas, principalmente articulado a través del sistema de Garantía Juvenil, un sistema de respuesta limitado que por sí solo no crea puestos de trabajo ni es capaz de equilibrar la desigualdad social. Finalmente se plantean reflexiones y preguntas abiertas en torno al proceso de desinstitucionalización de las políticas laborales, centradas en la 'empleabilidad' de los jóvenes por encima de las limitaciones estructurales.

Palabras clave: Juventud, precariedad, desempleo, políticas laborales, desigualdad social.

1. Introducción

El empleo se manifiesta como uno de los principales problemas de nuestro tiempo. Ya sea debido al peso del empleo de mala calidad y la incidencia del empleo vulnerable o en lo referido a los altos niveles de desempleo (OIT, 2016a) o, en general, a la incertidumbre ante el veloz cambio en las estructuras de empleo en la sociedad contemporánea (Sennett, 1998; Bauman, 2000), para el colectivo de personas jóvenes el escenario se presenta especialmente preocupante. Las tasas globales de desempleo están creciendo y se espera que en este año la tendencia siga al alza, principalmente en los países en desarrollo (OIT, 2016b).

En la última década, de crisis financiera y económica a escala global, el impacto del desempleo en las personas jóvenes (entre 15 y 24 años) ha sido enorme, también en la mayoría de países desarrollados. Aunque es evidente que toda recesión genera mayores niveles de desempleo, un informe del Fondo Monetario Internacional señala como los efectos de la última Gran Recesión han sido especialmente duros en la juventud: en comparación a recesiones previas en las que el incremento de la tasa de desempleo joven se situaba en el 4%, en los primeros años de esta crisis (2009) —tomando como punto de partida los niveles de desempleo en la etapa previa a la crisis (2000-2008) — el aumento promediaba un 6'5% (Dao y Loungani, 2010). En España se observa uno de los mayores incrementos de la tasa de desempleo, alcanzando en 2009 una tasa del 37,7% de jóvenes desempleados (EUROSTAT, 2016).

Bell y Blanchflower (2010:21) —utilizando datos del Eurobarómetro de 2006 y 2009— señalan como el factor 'edad' resulta más determinante para predecir la probabilidad de que los individuos estén desempleados como efecto de la recesión que otras variables "para las personas entre 15 y 24 años es mucho mayor que el impacto de vivir en un determinado país, tener un cierto nivel educativo, o ser hombre o mujer". Si bien —desde una perspectiva sincrónica— variables como la pertenencia a una etnia subalterna, ser de nacionalidad extranjera, ser mujer, tener un nivel educativo bajo, o habitar en una región vulnerable siguen siendo factores determinantes para predecir la probabilidad de estar desempleado, en el caso de España el Colectivo IOÉ (2015a) y en el caso europeo Bell y Blanchflower (2010) apuntan —desde una perspectiva diacrónica— que la variable edad es muy determinante y los efectos de la crisis han tenido un mayor impacto sobre las personas jóvenes.

Las dificultades que entraña el empleo para los jóvenes, en este contexto de crisis financiera, comienzan no solo por los desproporcionados niveles de desempleo —y, consecuentemente a las dificultades de acceso al mercado laboral— a los que se enfrenta este colectivo sino también a las condiciones generalmente precarias de los empleos disponibles que se han convertido en un problema estructural (Santamaría López, 2012). Junto a estos factores, interrelacionados entre sí, la ausencia de

respuestas políticas eficaces para revertir esta situación repercute negativamente tanto en los itinerarios como en las expectativas laborales de los jóvenes (ibídem, 2012).

En esta comunicación presentamos una aproximación a la situación sociolaboral de los jóvenes en España y su evolución en el reciente periodo de crisis, así como a las respuestas que se han planteado desde el Estado para abordar los problemas relacionados con el empleo juvenil. En primer lugar, presentamos una síntesis de indicadores básicos para conocer la actual situación de los jóvenes en relación al empleo desde el año 2006, como fecha precedente a la crisis, y el año 2015. En segundo lugar, se presenta una aproximación a las principales políticas públicas planteadas como respuesta a este problema, principalmente el sistema de Garantía Juvenil para finalmente plantear una reflexión sobre lo limitado de estas respuestas.

2. Planteamiento

Este informe se concibe como un documento auxiliar para las personas que componemos el Observatorio de Empleabilidad y Empleo dentro del COIE de la UNED. Su función es la de tratar de comprender el contexto en el que se inserta nuestra actividad como centro de orientación para el empleo y gestión de prácticas y primeros empleos para jóvenes titulados. Es una aproximación exploratoria que basamos en el análisis de fuentes secundarias y de tipo fundamentalmente descriptivo. Nos centramos en el contexto de crisis económica y financiera (2007-2015) en la medida que es el principal acontecimiento que (tanto en el plano económico, como en la salida política) marca el presente y futuro de lo laboral. Para enmarcar la juventud partimos de una acepción amplia, entre los 16 y los 35 años (que abarca toda la etapa transicional hacia la vida adulta marcada por la inserción en el mercado de trabajo)[1], aunque también consideramos otros dos grupos (menores de 30, por ser estándar europeo) y el grupo de menores de 25, el grupo tradicionalmente entendido como juvenil.

3. Jóvenes y empleo: desafíos para las políticas públicas en España.

3.1. Destrucción de empleo y desempleo

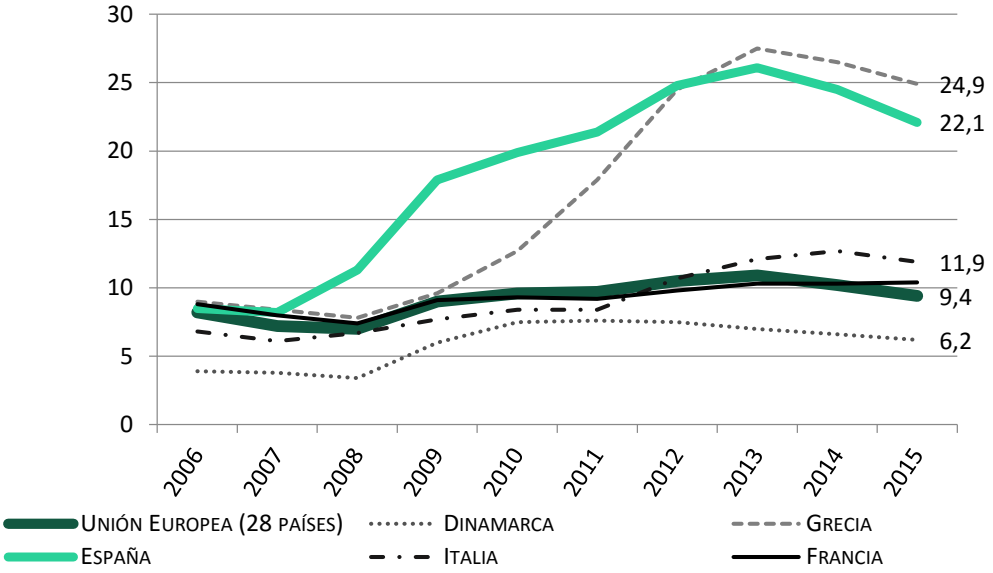
Uno de los efectos más notables de la reciente crisis económica (2007-2016) ha sido el fuerte proceso de destrucción de empleo. Según los datos del Barómetro Social de España —a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE)—, entre 2009 y 2013 hubo una tendencia constante a la disminución de empleos disponibles respecto al año anterior, llegando al punto máximo en 2009, cuando aparecen 1.362.800 empleos menos que en 2008 (Colectivo IOÉ, 2015b). El índice sintético que propone el Colectivo IOÉ para analizar el 'acceso al empleo' en España (1994-2014)[2] apunta como desde el año 2007, en el que el indicador alcanza su

[1] Aunque, como parece obvio la juventud es una construcción social determinada por multitud de aspectos sociales, económicos e institucionales y especialmente por origen social.
[2] Este indicador sintético se construye a partir de la ponderación de las series normalizadas en una escala 0-10 de 6 indicadores básicos: Tasa de actividad de la población adulta (16 y más años), tasa de paro de la población activa, tasa de

punto más alto de la serie (6,1) se ha venido deteriorando hasta 2013 (punto más bajo de la serie, 3,5) y en 2014 ha habido solo una pequeña mejoría (3,7) (ibídem, 2015b) y previsiblemente será difícil alcanzar valores similares a los previos a la crisis en los siguientes años. En términos comparativos, como podemos observar en el Gráfico 1, las tasas anuales y el incremento del desempleo en España en 2015 son muy superiores a la media de la Unión Europea, únicamente cercanos a los de Grecia (desde 2012 por encima de los niveles españoles).

paro de los jóvenes, parados de larga duración (más de un año buscando empleo), hogares con todos los activos parados y creación/destrucción de empleo.

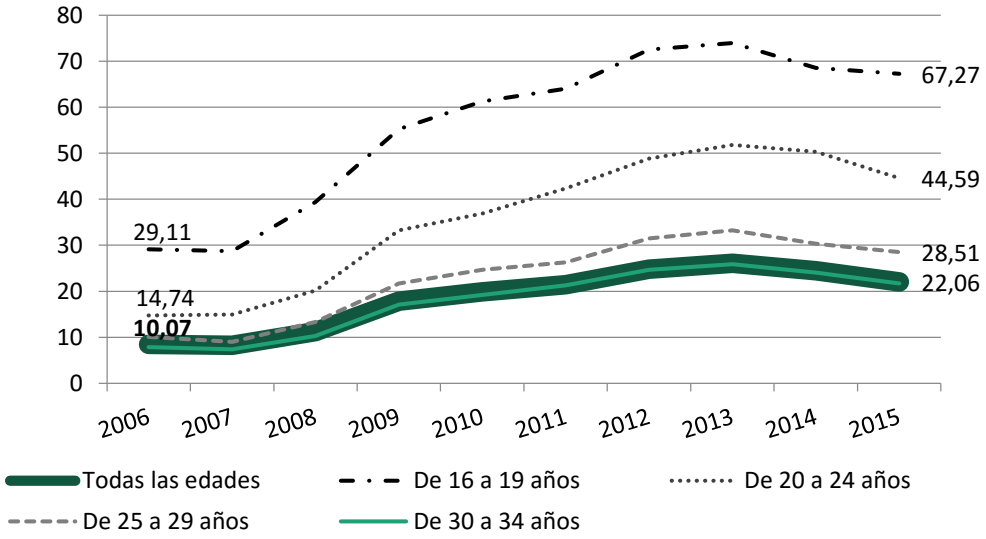
Gráfico 1. Tasa de desempleo en varios países de la Unión Europea (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2016).

Si observamos la distribución de la tasa de desempleo en la población joven, menor de 25 años, comprobamos como se reproduce el mismo patrón, siendo Grecia y España los países con una mayor tasa de paro dentro de la UE (únicamente Italia o Croacia tienen tasas a niveles similares) (EUROSTAT, 2016). Pero, la gravedad del desempleo se intensifica en este colectivo. En 2015, habiendo dejado atrás los peores indicadores del periodo de crisis alcanzan en Grecia al 55,5% de la población y al 48,5% en España. El gráfico 2, referido únicamente al caso español muestra como todos los grupos juveniles (menores de 30 años) se encuentran por debajo de la media nacional y ha llegado a máximos históricos. La tasa se va reduciendo a medida que son mayores los intervalos de edad, desde un 67,27% de los jóvenes entre 16 y 19 años hasta un 28,5% entre los 25 y 29 años y finalmente entre los 30 y 34 años se sitúa en torno a la (no menos preocupante) media nacional.

Gráfico 2. Tasa de desempleo por intervalos de población juvenil en España (2006-2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de EPA (INE).

Pero, más allá de la coyuntura concreta de la crisis, como apunta Santamaría López (2012) la dificultad de acceso al empleo, y como veremos en el siguiente apartado la precarización de las condiciones de trabajo, de los jóvenes españoles se ha convertido en una característica de tipo estructural en España. Una muestra clara de la condición estructural del problema es el hecho de que, como señala Cano Hila (2014), en el periodo de mayor crecimiento económico durante la década de los 2000, la tasa de ocupación juvenil (entre 16 y 25 años) era de 19,3%— según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013) en el diagnóstico de la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016—.

3.2. Condiciones laborales

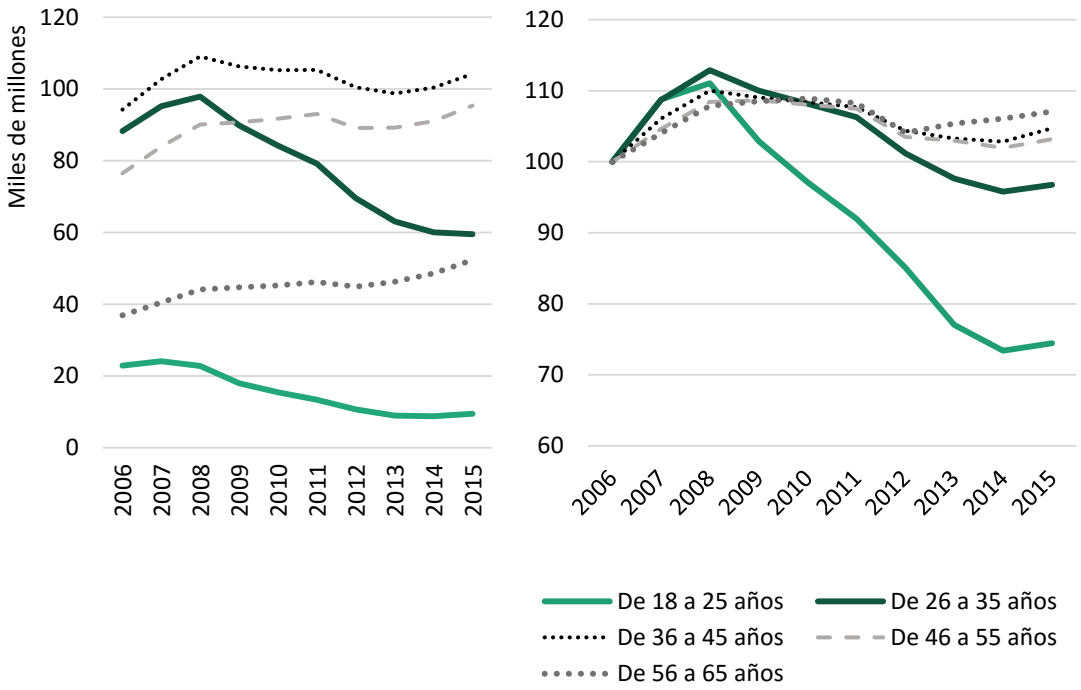
En términos generales, el Barómetro Social de España (Colectivo IOE, 2015b), observamos como el índice sintético de condiciones laborales[3] —normalizado en una escala del 0 al 10— se mantiene prácticamente estable desde 1994 hasta 2014, con un ligero repunte en los años inmediatamente precedentes a la crisis (de un 4,5 inicial, alcanza en 2008 un 5,1) y un descenso en los años de crisis (hasta un 3,7 en 2012) y vuelve al valor inicial de la serie. En gran medida esta situación se debe tanto a la congelación salarial, como a que los sueldos apenas aumentaron un 2% entre 1994 y 2007 (Colectivo IOÉ, 2009), y como a la elevada temporalidad de la contratación laboral. En el siguiente apartado veremos cómo estos dos aspectos afectan especialmente al colectivo de personas jóvenes.

3.2.1. Deterioro de los salarios en la población joven

Si comparamos los datos del número de asalariados —según la Estadística de Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias (Agencia Tributaria)— podemos observar como el número de asalariados en España ha disminuido entre 2006 y 2015 en un 10%, pasando 19 millones aproximadamente a 17,3 millones de personas. En el colectivo de personas menores de 35 años, esta disminución es casi del 35%, pasando de 8,8 millones de asalariados a 5,8. La masa salarial, entre 2006 y 2015, se ha reducido algo menos de un 4%. En ese mismo periodo, para los menores de 35 años se ha reducido alrededor de un 38%. En el Gráfico 3, en la parte izquierda, observamos esta tendencia en distintos intervalos de edad y comprobamos como es el intervalo entre 25 y 35 años donde ha sido mayor la disminución de la masa salarial. En cuanto al salario medio anual en la población general es prácticamente el mismo en 2006 y 2015, en torno a los 18 mil euros anuales. En la parte derecha del Gráfico 3 se puede observar cómo, para los colectivos de jóvenes, si fijamos el salario con base 100 en 2006, desde 2008 han sufrido una fuerte reducción del salario desde 2008 y continúa en esa tendencia a la baja, mientras que el resto de grupos de edad, si bien ha disminuido su salario desde 2008, se ha estabilizado.

Gráfico 3. Masa salarial en miles de millones (izquierda) y salario medio anual en base 100 de 2006 (derecha).

[3] Este indicador sintético se construye a partir de la ponderación de las series normalizadas en una escala 0-10 de 6 indicadores básicos: tasa de temporalidad de los asalariados, tasa de temporalidad de los asalariados entre 30 y 49 años, tasa de personas empleadas a tiempo parcial, poder adquisitivo de los salarios, diferencia entre la evolución de la masa salarial y de los activos financieros, ingresos salariales y de prestaciones de desempleo por persona activa, accidentes laborales con baja por cada 1000 personas ocupadas, enfermedades con baja por cada 100.000 personas ocupadas.

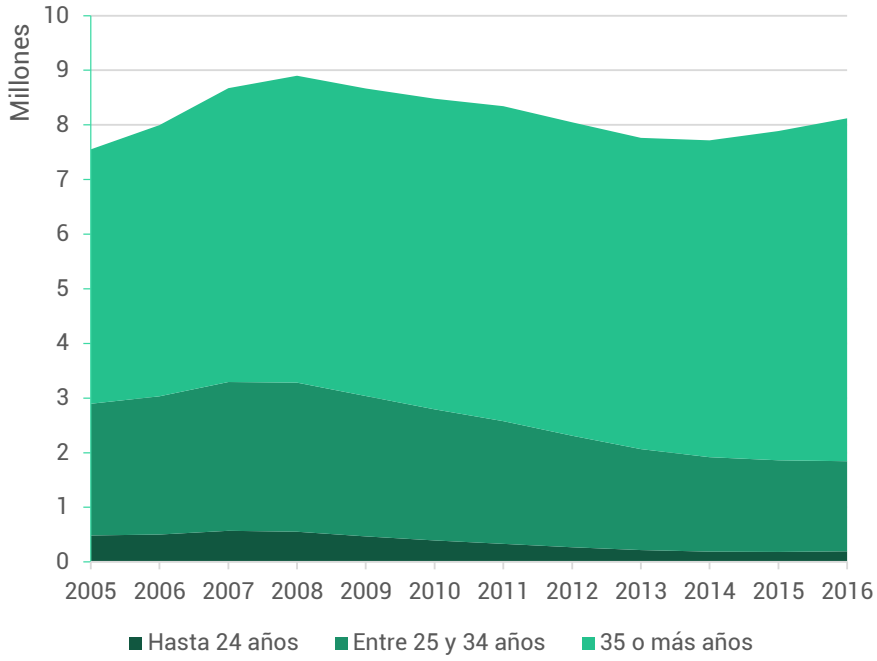


Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias (Agencia Tributaria).

3.2.2. Temporalidad en los contratos, aumento de los contratos en prácticas y precariedad laboral

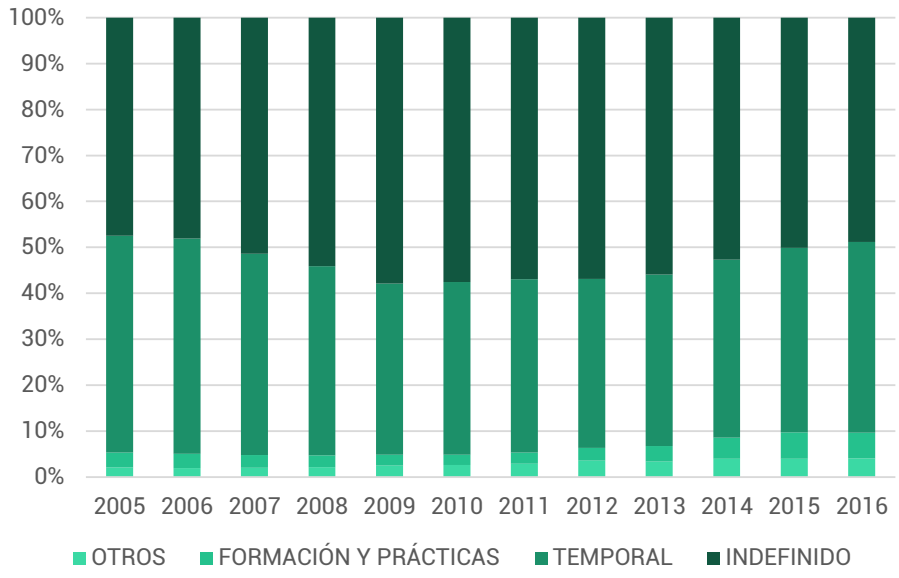
En el Gráfico 4, se observa cómo resulta una constante que los contratos indefinidos se concentran en las personas de mayor edad —obviamente, llevan más tiempo en el mercado laboral—. También podemos observar cómo, en el periodo estudiado, estos tienden a concentrarse en mayor medida, desde 2005 a 2016, pasando de un 61% de los contratos indefinidos a un 77% que se concentra en las personas mayores de 35 años. En el Gráfico 5 podemos observar la distribución por tipo de contrato dentro de los afiliados a la Seguridad Social entre 16 y 34 años: los contratos indefinidos aumentan hasta 2010 (quizá como efecto de la Reforma Laboral), y desde ese momento disminuyen hasta el año 2016, donde alcanzan un valor similar a que tenían al inicio de la serie (48%). Llama la atención como, al mismo tiempo desciende la proporción de los contratos temporales, mientras no paran de crecer los contratos de formación y prácticas y otro tipo de contratos.

Gráfico 4. Distribución de afiliados con contrato indefinido por grupo de edad (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de Serie de Afiliación media por tipo de Contrato y grupo de Edad. Régimen General (no incluye los Sistemas especiales Agrario y de Empleados de Hogar) (Seguridad Social).

Gráfico 5. Distribución por tipo de contrato de los afiliados entre 16 y 34 años.

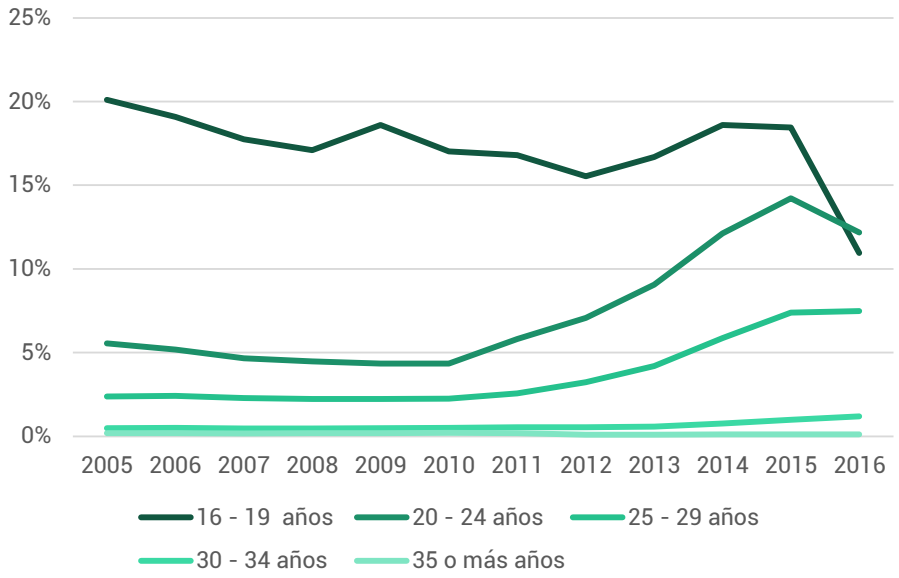


Fuente: Elaboración propia a partir de Serie de Afiliación media por tipo de Contrato y grupo de Edad. Régimen General (no incluye los Sistemas especiales Agrario y de Empleados de Hogar) (Seguridad Social).

En el Gráfico 6 se detalla la distribución de contratos de formación y prácticas dentro de cada grupo de edad. Este tipo de contrato es prácticamente inexistente en el grupo de personas mayores de 35 años. Observamos cómo mientras disminuye la proporción dentro del grupo de menor edad (entre 16

y 19 años), la frecuencia de este tipo de contrato aumenta en los grupos entre 20 y 24 y entre 30 y 34 años. La tendencia es que este tipo de contratos se hacen más comunes en personas de mayor edad.

Gráfico 6. Distribución de contratos de formación y prácticas dentro de cada grupo de edad (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de Serie de Afiliación media por tipo de Contrato y grupo de Edad. Régimen General (no incluye los Sistemas especiales Agrario y de Empleados de Hogar) (Seguridad Social).

Es necesario indicar que es a partir del año 2011 cuando todas las prácticas o programas de formación financiados por organismos públicos o privados y vinculados a estudios universitarios o de formación profesional tienen obligación de cotizar a la Seguridad Social cuando hay algún tipo de contraprestación económica para los estudiantes, independientemente de su cuantía o naturaleza (RD 1493/2011, de 24 de octubre. BOE nº259). También, y es algo que parece observarse en el Gráfico 6, en 2013 y 2014 se introduce una reforma legislativa sobre las prácticas, remarcando su carácter formativo.

El aumento de las prácticas es un síntoma claro de precarización. Uno de los escasos estudios específicos sobre la calidad de las prácticas en Europa señala como un 49% de las prácticas no proporciona ayuda económica (Dyrnes, 2011). Para financiar sus gastos cotidianos, el 45% de las personas en prácticas recurre a la ayuda familiar (principalmente los más jóvenes), 26% a los ahorros y un 10% compatibiliza con otro trabajo (a partir de los 25 años).

3.3. Empleo y desigualdad social en el colectivo joven

En 2016, Oxfam Intermón publicó un informe titulado *Bajan los salarios, crece la desigualdad*. La creciente desigualdad en términos de salarios, sin olvidar al mismo tiempo los efectos sobre la renta de los elevados niveles de desempleo joven, sitúa a los jóvenes como un colectivo especialmente vulnerable. En este texto, la organización señala cómo la diferencia de salarios puede parecer, en

principio, lógica "en términos de remuneración de experiencia, competencias, e incluso quizá mejor formación, no debe significar en ningún caso que los salarios de los más jóvenes caigan de tal manera que sean insuficientes para vivir autónomamente y con dignidad" (OXFAM, 2016: 29).

Como señala el Colectivo IOE (2015a) "el desplome del empleo juvenil y la creciente precarización salarial abocan a la juventud al paro, la eventualidad y precariedad laboral y a la emigración exterior". En cuanto a la emigración, aunque las cifras oficiales no parecen preocupantes, como señalan Bermúdez y Brey (2017) se da una más que probable infraestimación de los emigrados dentro de la UE y posiblemente desde 2008 hayan emigrado alrededor de 700.000 personas. Los datos parecen indicar que los jóvenes entre 25 y 34 años son el grupo más numeroso en emigrar, aunque compuesto en gran medida por personas que re-emigran. Sin embargo, la emigración no siempre es una salida para las personas más afectadas por la crisis, aunque se corresponde en gran medida con el perfil de jóvenes e inmigrantes retornados a su país de origen.

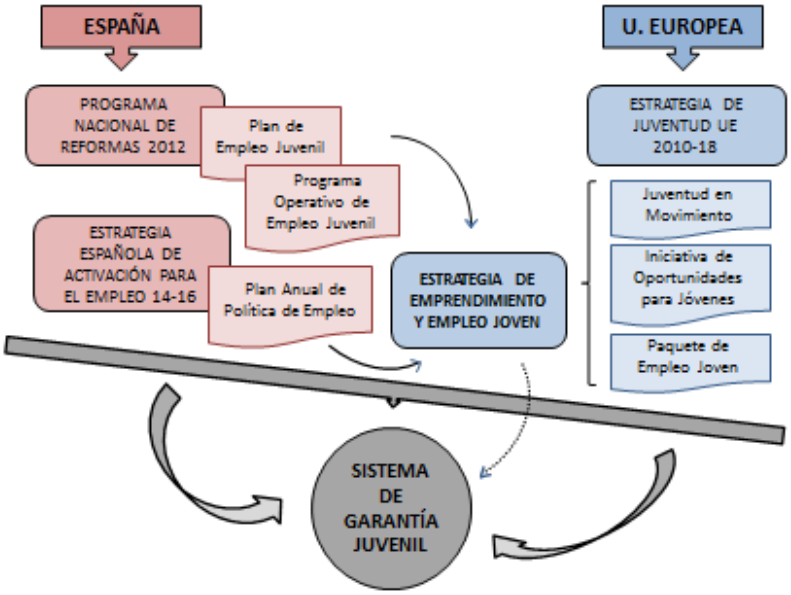
Otro elemento fundamental para comprender la desigualdad social, es el aumento de riesgo de pobreza en la población joven. Según evidencia el informe de Oxfam referido (2016) el 25% de los trabajadores jóvenes está en riesgo de exclusión. El indicador AROPE[4] (elaborado por el INE a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida) muestra como desde 2006, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social en los jóvenes de 16 a 29 años ha aumentado de un 21,0 a un 34,5.

4. Una aproximación a las políticas públicas de empleo en España: el programa de Garantía juvenil.

Los planes y estrategias, tanto nacionales como comunitarios, para enfrentar la problemática del empleo juvenil son tan variados que resulta muy complejo establecer una relación clara entre ellos. Podemos encontrarnos planes de empleo juvenil en un programa de reformas del año 2012, una estrategia de empleo que abarque los años 2014-2016, planes anuales intermedios que añaden nuevas directrices, o estrategias diseñadas desde Europa que dejan desfasados los planes nacionales en vigor, entre otros. En la siguiente figura reflejamos algunos de los principales planes y el modo en el que convergen.

[4] "Al grupo de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social según la Estrategia Europa 2020 se les denomina ERPE (personas En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión) o las siglas en inglés AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusión)" (INE, 2017). Este concepto se construye a partir de la incorporación de los siguientes tres subindicadores: tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, carencia material severa de bienes, hogares que presentan muy baja intensidad laboral. Ver INE, "Salarios, ingresos, cohesión social (actualizado 18 de febrero 2016)", consulta el 26 de Enero de 2017, disponible en: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout

Figura 1. Principales políticas de empleo joven



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta el solapamiento de muchas de estas actuaciones políticas, nos centraremos en las más relevantes: La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, la cual se orienta según las directrices de la iniciativa de la Unión Europea llamada Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven. A pesar de la gran variedad ya referida, todas las estrategias y planes acaban enfocándose hacia un recurso principal, también de iniciativa y financiación europea, que es el Sistema de Garantía Juvenil.

Comenzaremos citando el Resumen Ejecutivo de la Estrategia Española de Activación para el Empleo. Este documento pretende ser el primer recurso para coordinar el Sistema Nacional de Empleo. El planteamiento del Gobierno recogido en esta estrategia es que todos los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral se enmarcarán en seis Ejes, en los que se ordenan los 29 objetivos estructurales definidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. Los seis Ejes son los siguientes: Orientación; Formación; Oportunidades de empleo; Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; Emprendimiento; Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo (Servicio Público de Empleo Estatal, 2014).

Los instrumentos para conseguir estos objetivos serán los Planes Anuales de Política de Empleo. Ya que, como se recoge en el citado Resumen Ejecutivo y en la Ley de Empleo, "Los Planes Anuales de Política de Empleo son la concreción anual de la estrategia" (Ibídem: 25). A su vez, cada Plan Anual estará formado por programas y servicios, tanto los diseñados por cada Comunidad Autónoma, como los de origen estatal (es decir, de aplicación común para todas). Como ejemplo de estos Planes

Anuales, podemos mencionar el Plan Anual de Política de Empleo 2015, en el que se recogen, además de las principales líneas ya reflejadas en la Estrategia, objetivos como:

> "Impulsar el emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo; (…) Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo; (…) Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo, como forma de ofrecer la mejor protección y vías de retorno al empleo".
>
> (Plan Anual de Política de Empleo, 2015: 719)

Así mismo, entre los objetivos estructurales de este Plan Anual, el único referido específicamente a abordar el problema del empleo juvenil, dice así: "Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España" (loc. cit.). Con este Plan, como señala Valverde Asencio (2014: 298) se pretende "(…) diseñar legalmente el Sistema que supondría en nuestro país asegurar los mecanismos para hacer efectiva la Garantía Juvenil definida como hemos visto por parte del Consejo Europeo". Por lo que queda claro hacia dónde se dirige la estrategia nacional en cuanto al empleo juvenil.

Por otro lado, los documentos oficiales de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven recogen objetivos muy similares a los ya referenciados anteriormente. Esta Estrategia de origen europeo define que, en el corto plazo, la línea a seguir por el Gobierno de España se fundamentará en: "(…) la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, mediante la educación y la formación; fomento del emprendimiento y el autoempleo; orientación, acompañamiento y mejora de la intermediación de los servicios; y estímulos a la contratación". En el medio largo plazo, se añaden a las líneas anteriores la mejora del conocimiento de idiomas y del manejo de herramientas informáticas, además de otras como la colaboración público-privada o la gestión de las administraciones públicas (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013). Según afirma en este mismo documento la Ministra de Empleo y Seguridad Social, esta Estrategia, además de enmarcarse en el Programa Nacional de Reformas, "es coherente con las recomendaciones e iniciativas que (…) ha realizado la Unión Europea, en particular con los objetivos y planteamientos de la llamada «Garantía Juvenil» recientemente propuesta por la Comisión Europea".

Una vez demostrado que el llamado Sistema Nacional de Garantía Juvenil es la punta de lanza en la que confluyen todos los planteamientos y actuaciones sobre empleo juvenil, nos centramos en este programa. Se trata de un sistema pensado para abordar la problemática del empleo juvenil en la Unión Europea, dirigido a la población joven que ni estudie ni trabaje, que trata de favorecer su acceso a un programa de formación o a un empleo estableciendo mecanismos de información y coordinación entre los Estados y los servicios de empleo. Los puntos fundamentales de la Garantía Juvenil son los siguientes: Mejora de la intermediación, Mejora de la empleabilidad, Fomento de la contratación, Fomento del emprendimiento.

El programa se compromete a ofrecer alguna oferta de empleo acorde al beneficiario: "aquella que garantice que el joven, en función de sus características personales, en particular su edad, formación y experiencia previa, tenga la oportunidad de adquirir una experiencia válida y sostenible de inserción en el mercado laboral" disponiendo a estos efectos que "las ofertas de empleo recogidas en esta categoría deberán ser de, al menos, seis meses de duración" (Morales Ortega, 2014) y las ofertas a tiempo parcial "deberán ser de, al menos, el 50% de la jornada ordinaria" (Ibídem). También incide en la emigración como salida, como señala Pérez Campos (2013) sensibilizando a los jóvenes de la oportunidad de ofertas de empleo, prácticas o formación en diferentes países europeos que puedan acceder a la movilidad laboral a través de servicios y sistemas como EURES.

En líneas generales, estas estrategias serán capaces de generar oportunidades para los jóvenes, pero por si mismas, como señala Pérez Campos (2013: 188) "si se considera de manera aislada, fuera del contexto económico más amplio, por ella misma no creará ni un solo puesto de trabajo". Morales Ortega (2014: 33) apunta también como, más allá de haberse anunciado como una "medida estrella" en su propio desarrollo parte de un cierto derrotismo señala como la Garantía Juvenil no representa un remedio universal al desempleo de este colectivo. Este mismo autor nos recuerda cómo "(…) no hay que olvidar que la inserción laboral, como atestigua la propia UE, está muy condicionada por la creación de puestos de trabajo" (Morales Ortega, 2014: 50). En este sentido, el éxito de la Garantía Juvenil se supedita a la capacidad del sector privado para crear oportunidades de empleo para la gente joven (*Ibídem*).

5. Reflexiones finales: Juventud, empleo, empleabilidad y formación

La cronificación de la condición precaria y el desempleo de la juventud española son condiciones asentadas en la sociedad española. Más allá del recrudecimiento de la situación en la reciente época de crisis, como señala Pérez Campos (2013:177), el paro, el abandono escolar y la precariedad laboral son hechos que caracterizan la transición de la juventud del sistema educativo al mercado laboral desde hace décadas: "son problemas estructurales propios de nuestro modelo productivo". En las últimas décadas, las estrategias de empleabilidad en el periodo de crisis no han hecho más que profundizar en esa dinámica, el problema del empleo se ha canalizado por medio de políticas públicas mediadas por el concepto de 'empleabilidad'. Como señalan Keune y Serrano (2014), la priorización de los objetivos de empleabilidad y emprendimiento certifica que aquellas situaciones y conflictos que pretendía resolver el Estado del Bienestar se declina ahora como problema individual. Un enfoque que fundamentalmente opera en el nivel individual, determinado por las cambiantes leyes del mercado y la competencia con otros individuos dentro de su sector profesional, y en el que se desplaza la idea del "empleo como derecho" para convertirse en una "responsabilidad" (White, 2001). Este proceso de desinstitucionalización, como señalan Carbajo y Santamaría (2015), conduce a toda una serie de dilemas para los jóvenes que responden con un sinfín de estrategias sociales contradictorias,

desde la búsqueda de la estabilidad asociado al funcionariado, como último reducto de la modernidad salarial y en el otro extremo a la búsqueda de autoempleo y emprendimiento (trasladando los riesgos económicos del capital a los trabajadores).

En este contexto, el concepto de empleabilidad desborda las políticas laborales y orienta también las políticas educativas y se le ha asignado a la educación superior un rol de impulsora del desarrollo económico, transformando su actividad para convertirse en centros al servicio de las necesidades del capital global (Sin y Neave, 2016). Pero, si como señala, Pérez Campos (2013), las políticas de empleabilidad a nivel individual (como la formación) no pueden aliviar este problema estructural que requiere reformas estructurales. A través de la educación se puede favorecer una empleabilidad entendida como el conjunto de habilidades, conocimientos, actitudes y aptitudes individuales necesarias para obtener o desarrollar un empleo, pero realmente si no se tienen en cuenta los factores contextuales de los individuos y los factores sociales (oportunidades de empleo disponibles en el mercado laboral, contexto económico en el que demanda trabajo) que pueden promover o inhibir el efecto de la 'empleabilidad' de los individuos el resultado es una sociodicea que justifica teóricamente la ventaja de los más fuertes y que impide en sí misma la negación (Bourdieu, 2002).

Referencias

Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge, Polity.

Bell, D. y Blanchflower, D. (2011). "Young people and the Great Recession", *Oxford Review of Economic Policy*: Volume 27, número 2.

Bourdieu, P. (2002). "Estrategias de reproducción y modos de dominación", *Colección Pedagógica Universitaria*, 37-38.

Bermúdez, A. y Brey, E. (2017). "Is Spain Becoming a Country of Emigration Again? Data Evidence and Public Responses", pp. 83-98 en*South-North migration of EU Citizens in Times of Crisis*, edited by Jean-Michel Lafleur y MikolajStanek. Springer.

Cano Hila, A.B. (2014). "Juventud, trabajo y desempleo en los prolegómenos de la crisis económica en España. Reflexiones críticas", pp-99-120 en *Acta Sociológica*, 64. Documento en red: http://www.elsevier.es/es-revista-acta-sociologica-75-articulo-juventud-trabajo-desempleo-los-prolegomenos-S0186602814704840#fn0050

Carbajo, D. y Santamaría, E. (2015). "Trabajo, jóvenes e identidad en un contexto de crisis de los referentes modernos: una aproximación a la figura del emprendedor", en *Papeles del CEIC*, vol. 2014/3, nº143.

Colectivo Ioé (2015a). "¿Qué recuperación? Desplome del empleo juvenil y deterioro de las rentas salariales en la legislatura del PP (2011-2014)", *en Barómetro Social de España*. Documento en red: http://barometrosocial.es/archivos/date/2015/12

Colectivo Ioé (2015b). "Empleo" en *Barómetro Social de España*. Documento en red: http://barometrosocial.es/empleo

Colectivo Ioé (2009). "1994-2007: se cierra un ciclo de expansión especulativa y regresión social", pp. 141-152 en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 105.

Dao, M. y P. Loungani (2010). 'The Human Cost of Recessions: Assessing It, Reducing It', International Monetary Fund Staff Position Note 10/17, Washington: International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1017.pdf

Dyrnes, I. (2011). *Interns revealed. A survey on internship quality in Europe*. Bruselas: European Youth Forum.

Eurostat 2016. Data-set "Unemployment rate by sex and age -annual average". Documento en red: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/une_rt_a

Keune, M. y Serrano, A. (eds.) (2014). *Deconstructing flexicurity and developing alternative approaches*. Londres: Routledge.

Ministerio de Empleo Y Seguridad Social (2013). *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.* Madrid: Gobierno de España.

Morales Ortega, J. M. (2014). Las políticas de empleo en la Unión Europea y la Garantía Juvenil: Antecedentes, contexto y contenido. En: Morales Ortega, J. M. (Dir.) (2014): Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil. Albacete: Editorial Bomarzo, 2014, pp. 15-54.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016a). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2016*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. Documento en red: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/youth/2016/WCMS_513747/lang--es/index.htm

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016b). *Perspectivas sociales y del empleo de los jóvenes en el mundo 2016 [resumen]*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. Documento en red: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/youth/2016/WCMS_513747/lang--es/index.htm

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015). Tesauro OIT, 7ª edición. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. Documento en red: http://www.ilo.org/thesaurus/defaultes.asp

Oxfam Intermón (2016). Bajan los salarios, crece la desigualdad. El impacto de las diferencias salariales en los hogares. Informe nº 40. Disponible en red: https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/bajan-salarios-crece-desigualdad.pdf

Plan Anual de Política de Empleo (2015): *Boletín Oficial del Estado, núm. 191, 11 de agosto de 2015.* Sección I. pp. 71998-72091 Documento en red: https://www.boe.es/boe/dias/2015/08/11/index.php?t=c

Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

Sanmartín Ortí, A. (2015). Reseña de *Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro*. Elena Rodríguez San Julián y Juan Carlos Ballesteros Guerra. Madrid: CRS-FAD, 2013.

Santamaría López, E. (2012). "Jóvenes y precariedad laboral: trayectorias laborales por los márgenes del empleo", pp. 129-139 en *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 52.

Sennett, R. (1998). *The Corrosion of Character, The Personal Consequences Of Work In the New Capitalism*. New York, Norton.

Servicio Público de Empleo Estatal (2014). *Estrategia Española de Activación para el Empleo.Resumen Ejecutivo.* Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España. Documento en red: http://publicacionesoficiales.boe.es

Valverde Asencio, A. J. (2014). El Sistema de Garantía Juvenil y la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. En: Morales Ortega, J. M. (Dir.) (2014) Jóvenes y Políticas de Empleo. Entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil. Albacete: Editorial Bomarzo, 2014, pp. 291-324.

White, D. (2001). "To market, to market: employability in theliberal investment state". Artículo presentado en la Conferencia sobre Cohesión Social, Universidad de Montreal, 21-22 de junio.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2 EMPLEO

RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.

Rodríguez-Calles, Luis
luisro05@ucm.es
González Pousada, Carla
carlag15@ucm.es

Grupo 2.1

Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social

espanet SPAIN

Resumen:

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar acerca de la pertinencia y posibles obstáculos ante los que se enfrenta el establecimiento y operacionalización de potenciales vínculos entre los programas de rentas mínimas (RMI) y las políticas activas de empleo en España. Para ello, y a fin de contextualizar esta reflexión, se presenta, en primer lugar, una reconstrucción genealógica de la evolución del Estado social en general y una breve descripción de las RMI en España. Más adelante, se desarrollan cuatro ejes que articulan los principales desafíos ante los se enfrentan los programas de RMI. Estos ejes inciden en la necesidad de examinar reflexivamente qué se entiende por activación y revisar sus internas contradicciones; reorientar los modos de conceptualizar el problema a fin de evitar reproducir el problema que se supone van a resolver; reformular el significado de la ciudadanía en el diseño de actuaciones que le afectan; y dotar de voz a los colectivos afectados e integrar su perspectiva en el diseño de la intervención. Estos ejes se retroalimentan, de manera que es indispensable su consideración de forma interdependiente: estos dispositivos contribuyen a construir una representación del destinatario y esta construcción legitima la ausencia de voz de estos colectivos y puede contribuir a la socialización en la exclusión social. A partir de la exposición de resultados, se presentan unas breves conclusiones que dan cuenta del objetivo de la investigación.

Palabras clave:

Rentas mínimas de Inserción; políticas activas de empleo; Estado Social; exclusión social

1. Introducción, objetivos y metodología

Se ha convertido en un axioma político (instituciones europeas y otras organizaciones supranacionales como la OCDE, además de las instituciones nacionales, regionales y locales en diversos países de la UE) y, en algunos casos académico, la vinculación, en las estrategias de lucha contra la exclusión social, de los apoyos sociales dirigidos a la protección de los colectivos sociales más vulnerables (dispositivos de garantía de rentas), y las políticas orientadas a facilitar su integración en el mercado de trabajo (políticas activas de empleo). Aunque parece haber un cierto acuerdo acerca de la necesidad de coordinar ambos esfuerzos, sin embargo, la literatura dirigida a evaluar este proceso de "activación" de las así llamadas políticas pasivas ha demostrado que esta articulación entre políticas activas y pasivas no está exenta de importantes problemas que, en ocasiones, podrían estar intensificando -más que combatiendo- la vulnerabilización social de estos colectivos. Algunos estudios cuestionan el supuesto efecto integrador que, en determinadas circunstancias, están teniendo estos programas dirigidos a combatir la exclusión social debido, por un lado, a la inadecuación de algunos de los planteamientos bajo los que se está orientando este proceso (que hace de la inserción en el empleo, a cualquier precio, la condición necesaria para la integración social de estos colectivos), y, por otro, a la escasez de los recursos económicos, reflexivos, políticos e institucionales en manos de los servicios públicos. Algunas de las conclusiones de estas investigaciones destacan, en primer lugar, la importancia de diferenciar las modalidades de intervención según el tipo de colectivos al que estas vayan dirigidos; en segundo lugar, la importancia de promover la empleabilidad en sus diversas dimensiones a largo plazo; finalmente, la necesidad de una adecuada coordinación y democratización de los procesos de gobernanza de los dispositivos de activación, a partir del establecimiento de mecanismos de deliberación y participación horizontales y democráticos que permitan optimizar y potenciar tanto los recursos como sus destinatarios.

Estos programas son expresión de, y a un mismo tiempo contribuyen a producir, profundas mutaciones en los modos de entender la ciudadanía, la cohesión social y el significado del vínculo social. Rehenes, en gran medida, de concepciones psicologicistas y mercantilistas, estos dispositivos ponen en juego gran número de tecnologías de subjetivación que pueden dificultar un tratamiento empoderador de este colectivo. El dogma activador, que actualiza una ética de trabajo

que hace de la inserción en el mercado la única estrategia de participación ciudadana, que externaliza el lenguaje de gestión de las empresas a la gobernanza de las políticas de empleo y que responsabiliza a los afectados de procesos ajenos a su control, puede promover importantes efectos vulnerabilizadores. Los efectos de estos dispositivos activadores podrían ir más allá de su exclusivo impacto en estos grupos de sujetos excluidos, ya que podría también contribuir a legitimar un mercado de trabajo cada vez más precarizado y atomizado bajo el lema, altamente cuestionable, de que más vale participar en cualquier trabajo –entendiéndose como tal, el empleo- que no trabajar.

El objetivo general de la presente investigación ha sido el de plantear algunos puntos de reflexión a tener en cuenta a la hora de establecer posibles vínculos entre los dispositivos de Rentas Mínimas de Inserción y las Políticas Activas de Empleo. Para ello, este análisis se ha servido fundamentalmente de una exhaustiva revisión del estado de la cuestión acerca de las políticas de protección social, las políticas de garantía de rentas o garantía de mínimos (Rentas básicas y Rentas mínimas) y su relación con el paradigma de la activación, así como de la realización de 5 entrevistas a expertos clave en el área de la activación de las políticas de protección social, además de 18 entrevistas a técnicos y actores que han participado en la implementación de políticas activas y de rentas básicas en tres regiones españolas (País Vasco, el Principado de Asturias, y, en menor medida, la Comunidad Autónoma de Andalucía). El análisis que se plantea de las entrevistas realizadas en tres regiones españolas tiene como objetivo ilustrar y explorar más en detalle dinámicas transversales que han sido destacadas en la literatura acerca de la activación de las rentas básicas en España y otros países europeos, y, por ello, no se circunscribe al ámbito específico de estas.

La propuesta que nos ocupa reclama profundizar, por tanto, en tres cuestiones fundamentales: *en primer lugar*, la identificación de las características fundamentales de los dispositivos de protección social y garantía de rentas, así como la (re) construcción genealógica de la pobreza y la exclusión social. En *segundo lugar*, la caracterización de posibles obstáculos y sinergias entre diversas lógicas y actores a fin de identificar la estrategia más adecuada dirigida a complementar y reforzar las intervenciones realizadas por cada uno de estos actores (y servicios). En *tercer lugar*, una síntesis conclusiva sobre los hallazgos encontrados que trate de aportar modos alternativos de comprensión –construcción- del problema y nuevos espacios de reflexión e intervención frente al mismo.

El desarrollo del presente trabajo se estructura en tres partes: en primer lugar, se elabora un marco analítico sobre el que se fundamentan las discusiones posteriores sobre la evolución del Estado social o Estado del bienestar en su tránsito entre paradigmas o maneras de entender la intervención sobre la exclusión social y la pobreza, prestando una atención especial al análisis de los modelos de gobernanza a diversos niveles que se establecen entre los diversos actores responsables de la implementación de medidas dirigidas a facilitar la lucha contra la exclusión de los colectivos beneficiarios de los programas de RMI (punto 2). En segundo lugar, se presentan algunos ejes que articulan los principales desafíos ante los que se enfrenta la planificación, diseño y evaluación de las políticas de activación, a la par que se desgranan algunas de las más importantes líneas de debate que suscitan los dispositivos de RMIs (punto 3). En este sentido, esta apartado se ha estructurado en torno a *tres cuestiones o problemáticas fundamentales que atraviesan el espacio de las RMI's*: el estatus residual de estos dispositivos en el entramado de la protección social pública (punto 3.1); los mecanismos de gobernanza de la intervención frente a la exclusión social (punto 3.2); los dispositivos de gobierno de la conducta y actitud del sujeto perceptor (punto 3.3); y por último los itinerarios personalizados de acompañamiento, selección y cobertura de las RMI (punto 3.4). Finalmente, se presentan unas conclusiones breves de toda la investigación (punto 4).

2. Reconstrucción genealógica de la evolución del Estado Social: dispositivos de protección social y garantías de rentas. Las RMI en España.

El estudio de la articulación de los vínculos entre las medidas de garantía de rentas (programas de RMI) y las políticas activas parte de una re-conceptualización (y desplazamiento) del sentido de la protección social que se ha operado desde el S.XIX, y con mayor intensidad durante el siglo XX. El Estado social o Estado del bienestar ha transitado entre diversos paradigmas o maneras de entender la intervención sobre la exclusión social y la pobreza. Hemos asistido a tres puntos de ruptura o tránsito entre paradigmas: el *paradigma moralizante de la beneficiencia* (siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial) donde la cuestión del desempleo era entendida como un problema individual del sujeto excluido, y donde la respuesta del Estado era de naturaleza caritativa-benéfica; el *paradigma asegurador* (desde la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los 70-80) donde el desempleo y la exclusión se entienden como un problema estructural vinculado con los disfuncionamientos del mercado de trabajo y el Estado comienza a regular, mutualizar y socializar el riesgo a través de una red de protección social de intensidad variable; y el *paradigma*

empleocentrista (desde la década de los 80-90 hasta la actualidad) donde se reclama la participación del desempleado en su proceso de inserción social y donde la intervención social se orienta intensamente a vincular la inclusión social con la -entendida como necesaria- inclusión en el empleo (Castel, 1997; Crespo, Rodríguez y Serrano, 2009; Levitas, 2002; Miravet, 2014).

En lo relativo al caso español, una vez superadas las particularidades de la protección social durante la dictadura, que se extendió en el tiempo más que en estados homólogos (Arriba y Moreno, 2002; Arriba y Pérez, 2008; Fundación FOESSA, 2014; Navarro, 2006; Ramírez, 2013), en los setenta se produce un fuerte impulso en el diseño de un Estado social moderno que sostendría una intensa inspiración conservadora o de tipo bismarckiano: se creó un sistema de Seguridad Social (SS) basado en una diferenciación entre sectores de actuación -garantía de rentas, sanidad, y unos embrionarios servicios sociales- y construido sobre un modelo contributivo. Paralelo a este modelo contributivo, pronto comenzó a diseñarse un nivel de asistencia social dirigido a proteger a los grupos más desfavorecidos incapaces de cumplir con el requisito contributivo de la moderna SS. Se trataba de un sistema de protección no contributivo, condicionado a la insuficiencia de medios, aunque reconocido como derecho subjetivo. Desde entonces, en España existe un diseño dual y poco integrado de la red de protección social (a la que responden las políticas de RMI) que provoca un sistema de protección cambiante y dispar entre territorios y que arrastra las debilidades propias de un diseño parcial y de carácter asistencial de la política social, además de aquellos problemas derivados de una gestión en la que participan diferentes niveles de la Administración pública (Arriba y Pérez, 2008). Aunque cada CC.AA. tomaría un camino diferente, siendo imposible hallar una evolución común en los distintos territorios, se pueden identificar algunas problemáticas compartidas, como la insuficiente intensidad protectora con una extensión y cobertura muy limitada, que sólo cubre a una pequeña proporción de la población que lo necesitaría (Laparra, 2013). El caso vasco y navarro son, sin embargo, excepcionales pues las prestaciones de este tipo han alcanzado allí niveles de cobertura y protección mayores (Sanzo, 2013).

Los programas de RMI adoptan una primera materialización a principios de la década de los noventa con los *Ingresos Mínimos de Inserción*. Por lo general, estos dispositivos suponían una subvención asistencial que asegurase los medios de subsistencia a colectivos en situación –o riesgo- de exclusión social, y que además promoviese la inclusión de estos colectivos. No obstante, numerosos problemas se rebelaron contra el primer impulso optimista, evidenciando un alcance y cobertura insuficiente, una inadecuación de las medidas de inserción, y una excesiva vinculación de

ésta con medidas de inserción laboral, convirtiéndose el dispositivo en una suerte de programa de empleo social protegido (Agulló, 2013). Este aspecto es extensible al desarrollo de otros programas de RMI en el territorio (Rodríguez-Cabrero, 2014).

Desde comienzos del nuevo siglo, la expansión de las políticas del paradigma (neo) empleocentrista (Miravet, 2014) a nivel europeo, dirigidas a la contención del gasto social y al imperativo de devolver la responsabilidad al individuo para salir de las situaciones de exclusión y pobreza, han hecho más difícil la implementación de los dispositivos de RMI como verdadero sistema de protección contra la exclusión y la pobreza. Como resultado de los fines racionalizadores de este paradigma se ha contribuido a profundizar aún más en la brecha entre el sistema general de protección social (pensiones, sanidad, educación, etc.) y los dispositivos de asistencia social (Arriba y Pérez, 2008) y, a un mismo tiempo, se introducen mecanismos de activación del empleo estrechamente vinculados con lo dispuesto por la Recomendación de 2008 sobre Inclusión Activa de la Comisión Europea (Rodríguez-Cabrero, 2014; Arriba, 2013). Las reformas introducidas durante el nuevo siglo en los programas de RMI supusieron transformaciones para el conjunto de programas de RMI en España: un constante aumento de las personas beneficiarias; un aumento de las solicitudes tramitadas y un crecimiento exponencial de las solicitudes denegadas, principalmente por superarse los umbrales que dan acceso a la prestación; incremento progresivo del presupuesto programado durante estos años, y el presupuesto ejecutado se aproxima al 100%; feminización de la prestación y mayor presencia de unidades de convivencia conformadas por familias monoparentales de mujeres jóvenes con hijos a cargo; y finalmente, un discreto pero estable aumento de los titulares de la prestación de procedencia extranjera.

3. Líneas de debate en torno a las prestaciones de garantía de mínimos y el paradigma de la activación.

En el contexto de evolución de los paradigmas de intervención, una segunda cuestión elaborada en la investigación que aquí se presenta ha consistido en la identificación de los principales obstáculos y desafíos ante los que se enfrentan los procesos de integración de las políticas de garantía de rentas y las Políticas Activas de Empleo. Esta reflexión se ha estructurado en torno a 4 grandes temáticas.

3.1. Carácter asistencialista de los dispositivos de RMI

En primer lugar, uno de los ejes que dificultan la eficacia de estos dispositivos de RMI está vinculado con su carácter asistencialista debido al diseño residual y diferenciado que caracteriza al modelo de protección social en España y que pone el foco de atención en la dimensión individual del sujeto excluido y no en la condición estructural del problema.

Estas lógicas pueden ser pensadas como un desplazamiento de las intervenciones frente a la exclusión social propias del S.XIX, en el sentido de que continúan dirigiéndose e interpelando a los colectivos más vulnerabilizados de la sociedad desde concepciones moralizantes y estigmatizantes. A pesar de las diferencias contextuales e ideológicas (que requerirían una reconstrucción más elaborada y minuciosa), algunos de los rasgos de los disciplinamientos que caracterizaban a la antigua beneficencia pública perviven, aunque mutados, en nuestros tiempos. El hecho de que continúen siendo dispositivos dirigidos a las franjas más castigadas de la sociedad facilita que se haya acompañado –y acompañe- de una visión más moralizante en donde se interpela de forma estrecha el estatus moral del beneficiario, y distanciándose así de la lógica del derecho (compasión frente a justicia)

El actual paradigma empleocentrista reclama una participación del desempleado en su proceso de inserción social. El carácter asistencial de estos dispositivos puede pensarse como resultado de la combinación de, por un lado, la tradicional concepción deficitaria de los sujetos de derecho a los que van dirigidos los programas (colectivos excluidos) que explica la orientación residual y moral dirigida a los mismos y, por otro lado, el hecho de que esta orientación asistencialista produce y construye a los sujetos "intervenidos". Así lo reconocen algunos de los actores entrevistados:

> "*en nuestro caso también venimos de una visión todavía un poco asistencialista y paternalista (...) esto hace treinta años era la beneficiencia"* (Responsable de la región I).

Las tecnologías de poder asistencialistas contribuyen a responsabilizar al sujeto por su condición deficitaria (sujeto no empleable, sin autonomía, esto es, un sujeto dependiente de la protección social) a la vez que despolitizan las condiciones políticas y económicas de la exclusión social invisibilizando la dimensión estructural que presenta. Se precisa, por tanto, explorar nuevos espacios de reflexión acerca de las repercusiones de un tipo de intervención asistencialista y sus posibles efectos estigmatizantes -que podrían mermar los efectos emancipadores y transformadores que, por otro lado, podría ofrecer la implantación de un tipo de Renta Básica con carácter de derecho universal-, y sobre los posibles efectos disciplinarios de inducir una lógica incentivadora basada en la exigencia de contraprestaciones. La contraprestación se convierte en obligación:

> "*si hablamos de derecho cualquiera puede venir a pedírnoslo, los que cobran el SSB, también (...) si hablamos de obligación es otra cosa (...) es engancharlos y obligarlos, que es lo que se quiere muchas veces*" (Técnico de los Servicios de Empleo de la región I).

Es preciso, por tanto, dar entrada y legitimidad a nuevos modos de problematizar los déficits de estos dispositivos, y al propio sujeto de protección para desarrollar modos alternativos de operacionalizar las políticas públicas –soluciones- de lucha contra las nuevas situaciones de pobreza.

3.2. Modos de gobernanza de los programas de RMI

Los modos como se construyen, se piensan y se regulan las relaciones y procedimientos de interacción, coordinación, organización y demás interdependencias entre los órganos de la administración encargados de gestionar e implementar los servicios de RMI condicionan los posteriores procesos de ejecución y articulación de los mismos. Cada uno de estos modelos de gobernanza o regímenes de prestaciones está definido por una serie de variables que definen el sentido de las políticas de protección social y la activación del empleo. Siguiendo la revisión de la literatura que hacen Van Berkel y Borghi (2008), se puede entender que existen una diversidad de modalidades de provisión de servicios marcada por las siguientes características: grado de mercantilización, de descentralización, de cooperación entre agentes y el grado de individualización de las políticas de protección social y activación. El modelo español de protección social constituye –y es constitutivo de- un sistema de asistencia dual limitada, con cobertura reducida, un alto nivel de descentralización y una red de seguridad muy heterogénea. Al hilo de la teorización de Van Berkel y Borghi (2008), estos programas de protección social representan un modelo descentralizado, mercantilizado, con escasa cooperación entre actores y una concesión de derecho a la unidad de convivencia y no al individuo. Variables clave vinculadas con este modelo de gobernanza que definen el sentido y efectos de estas políticas de protección social y activación del empleo son la multiplicación desorganizada de actores y lógicas de inserción (3.2.1); distorsión/ alteración de los fines de los programas y privatización de la inserción (3.2.2); inadecuada perspectiva pública complementaria y multidisciplinar (3.2.3); espirales de desprofesionalización y desinformación (3.2.4); ausencia de mecanismos de deliberación y comunicación (3.2.5); evaluación de los programas de RMI como mecanismos de disciplinamiento (3.2.6).

3.2.1. Multiplicación desorganizada de actores y lógicas de inserción

Los procesos de descentralización van más allá de una mera transferencia de competencias sobre la gestión de las políticas de protección social. La transferencia de las competencias en materia de empleo a las CC.AA supuso nuevos procesos de colaboración con actores externos que llevaron aparejado una multiplicación desorganizada de las lógicas, criterios y principios de intervención que dan forma a –y de los que forman parte- los dispositivos de RMI's. Las inercias descentralizadoras producen disfuncionalidades en los procesos de coordinación e intercambio de información entre departamentos, actores y lógicas implicadas en dichos procesos. La compartimentación de la prestación de servicios que le es propia al modelo descentralizado de RMI's supone una cada vez mayor diferenciación entre administraciones en cuanto a las competencias que les son propias.

Uno de los elementos determinantes en la compartimentación de las responsabilidades y competencias para la gestión de las RMI's son los mecanismos de financiación previstos para llevar a término los programas. En el caso español se evidencia una preeminencia de financiación vía subvenciones o financiación externa de proyectos concretos en el espacio de desarrollo de las RMI's, lo que contribuye a una mayor división compartimentada y multiplicación de actores en la ejecución de los programas que podría dificultar una intervención a largo plazo, además de fomentar la improvisación y la inestabilidad en las mismas. La fuente de financiación concreta de los distintos programas de RMI condiciona el desarrollo y sentido de las mismas, y los sujetan a procesos de evaluación y *accountability* que normalizan y disciplinan las prácticas.

3.2.2. Distorsión/alteración de los fines de los programas y privatización de la inserción.

Los posibles efectos indirectos que se podrían vincular a modelos de gobernanza descentralizados están a su vez asociados a la gestión por competencias, que fomenta la posible aparición de sesgos en los procesos de asignación presupuestaria de programas a través de concesiones en los que podrían primar criterios como el ahorro de dinero, liderazgo, etc. Una financiación basada en concesiones dirigidas a programas, y no a servicios, sumado a la multiplicación de actores, podría dificultar la eficacia de las intervenciones, pues, más que aunarse esfuerzos, se podría inducir una situación de difícil competencia entre actores o entidades. Tales dinámicas pueden generar una pérdida de calidad en el programa, fruto de posibles conflictos en el espacio simbólico y material del mercado político de las RMI's. Estos procesos podrían inducir una desviación de los fines y

lógicas de estos dispositivos, pudiéndose sustituir criterios sociales como la justicia o el empoderamiento por objetivos mercantilizados como la rentabilidad o la eficiencia. Esta cuestión es clave tal y como se refleja en las conclusiones planteadas en numerosos estudios acerca de la evaluación de los procesos de gobernanza de las políticas de activación en la UE (véase, por ej. Van Berkel y Borghi, 2008).

3.2.3. Inadecuada perspectiva complementaria y multidisciplinar.

El modelo de protección social vinculado a las RMI's en España, sujeto como se ha visto a las lógicas de descentralización administrativa y mercantilización de la gestión competencial, resulta un modelo descoordinado. Este modelo reproduce procesos ineficientes tanto en la gestión como en la ejecución de estos dispositivos. En los espacios de expresión y producción política de las RMI's, y entre la pluralidad de actores partícipes en el juego de fuerzas, se pueden activar relaciones jerárquicas y desigualitarias con una interdependencia desorganizada y disfuncional. Refiriéndose a los juegos de fuerzas entre los actores, un técnico entrevistado expresaba:

> *"Están todos atomizados, cada uno quiere tener su parte de representatividad, su marketing social"* (Técnico de los Servicios de Empleo de la región III).

También la ausencia de una definición conjunta y consensuada sobre objetos, responsabilidades y competencias de cada ente institucional y la inexistencia de protocolos de coordinación dificulta una gestión eficiente. Estas dimensiones se verían acentuadas por la ausencia de interdependencias que dificultan la garantía de protección del ciudadano, en parte, por la imposibilidad de lograr una atención integral multidisciplinar sobre el mismo. Un lugar común –*topos*- suele ser que la descoordinación disfuncional entre entes genera duplicidades y solapamientos de recursos y esfuerzos que podrían verse reorientados con el desarrollo consensuado de procesos protocolizados de actuación, y con una definición concreta de las relaciones de coordinación, ejecución y gestión. Además, esta coordinación debería producirse en posición de igualdad entre los distintos actores e instituciones.

3.2.4. Espirales de desprofesionalización y desinformación.

Las tendencias descentralizadoras que acompañaron el proceso de transferencia de competencias en materia de empleo a las CC.AA han incorporado, como se ha visto, nuevos actores al espacio de expresión de los programas de RMI, pasando a formar parte del compartimentado engranaje

político e institucional responsable de la materialización de las políticas de activación en cada territorio (el mercado de la inserción). Esta gestión descentralizada y compartimentalizada está atravesada por las lógicas de la mercantilización sujetas –y que sujetan- a la ingeniería política de las RMI's, pudiéndose perfilar campos de fuerza y batallas políticas a nivel ideológico, administrativo, técnico, etc. Como resultado de posibles procesos mercantilizadores, en todos estos niveles señalados se acaban reproduciendo discrecionalidades, disfunciones competenciales y espirales de desprofesionalización acentuadas, en parte, por las lógicas de la competencia política que subyacen a los programas de RMI's en España. Las inercias desprofesionalizadoras pueden aparecer de manera transversal para todos los niveles y actores vinculados al diseño e implementación de los programas de RMI.

> *"Estamos caminando hacia atrás (...) los funcionarios se están yendo (...) y los que no pueden huir porque no son funcionarios se van desprofesionalizando, desmotivando. Este efecto de <queme> provoca parálisis"* (Experto de la región III)

El modelo de gobernanza señalado reproduce disfuncionalidades que convierten, en ocasiones, a los actores que participan -desde el ámbito institucional, pasando por el profesional y hasta la propia ciudadanía- en actores desprofesionalizados y desinformados. Los déficits en la participación y deliberación democrática horizontal producen "sujetos (y objetos) de la desinformación" y perpetúan situaciones asimétricas de poder –de la información- entre la Administración y los administrados. Este problema es especialmente claro en el caso de colectivos en grave situación de exclusión social con difícil acceso a la información. Los déficits comunicacionales y de flujo de información complican la colaboración transversal de los actores partícipes en el espacio de expresión de las RMI's. Por ello, la re-profesionalización, la mejora en la coordinación y comunicación entre agentes y la dotación de recursos adecuados son fundamentales para una gestión más eficiente, ágil y coordinada de los sistemas de información y comunicación entre instituciones y actores.

3.2.5. Ausencia de mecanismos de deliberación.

En los programas de RMI's se hace imperiosa la necesidad de establecer mecanismos de deliberación y canales de comunicación fluidos y flexibles que permitan la participación de todos los actores implicados en el contenido de las políticas activas de empleo. Sin embargo, los actores concluyen que no existen, por lo general, mecanismos establecidos y definidos para la participación y deliberación de los distintos actores, incluidos los de beneficiarios implicados.

> *"El usuario aún no ha tenido la voz que debía tener (...) el poder del conocimiento es el que ha estado por encima"* (Responsable político de la región I).

En todo caso, existen canales informales de comunicación, sobre la base del voluntarismo, pero no se definen protocolos de coordinación para articular propuestas y demandas que integren las diferentes representaciones de los actores implicados en la concepción del objeto de estudio -sus diferentes maneras de pensar y problematizar este dispositivo-. Estos mecanismos podrían permitir ampliar el abanico de modos alternativos de construir y producir políticamente las situaciones de exclusión social y de diseñar soluciones. A pesar de que en los procedimientos se establece una comunicación horizontal, los beneficiarios finales de estas políticas no participan en la práctica en los procesos de diseño, reflexión y construcción de soluciones –políticas- vinculadas a las RMI's. Estos déficits han generado trabas e incoherencias para la materialización de acompañamientos individualizados y personalizados reales, que, a la sazón, hubieran podido facilitar mecanismos y herramientas de empoderamiento y de ejercicio de los "derechos" y que hubieran permitido reflejar, y no interpretar, las voces de los afectados.

3.2.6. Evaluación de los programas de RMI como mecanismos de disciplinamiento.

El desarrollo y ejecución de los programas de RMI's está influido por los mecanismos de evaluación de los que los propios programas se dotan, que vienen a condicionar los procesos de reorientación o rediseño de los programas. El análisis que resulta del trabajo de campo da cuenta de la existencia de evaluaciones con efectividad dudosa, en donde se suele priorizar la medición en términos de un lenguaje mercantilizado de *output* o acciones desarrolladas por la administración (número de cursos de formación realizados, número de orientaciones, número de derivaciones hechas, etc.) y las de *outcome* o *benefit* (efectos de tales medidas). Por otro lado, estos procedimientos evaluativos suelen ser traducidos a indicadores cuantitativos que, en muchos casos, no hacen sino reducir la complejidad del objeto, y que no recogen las voces de los beneficiarios y otros actores casi siempre silenciados en los procesos evaluativos de estos programas. Este tipo de evaluaciones dificultan la medición de la calidad y efectividad de los servicios en términos de empoderamiento del ciudadano y se limitan en muchas ocasiones a contabilizar, en términos económicos, el número de acciones ejecutadas. Al mismo tiempo, estos indicadores tienen un carácter performativo, esto es, construye –normativiza- la inserción laboral como el objeto último de estos dispositivos mientras obvia e invisibiliza otros criterios como el de bienestar social. Los indicadores utilizados producen una importante presión para aumentar el número de casos tratados

y para seleccionar aquellos casos más fáciles de insertar laboralmente. Al respecto, la mera realización de una actividad de orientación o formación se convierte en un objetivo en sí mismo, sin embargo:

> *"Eso no vale, ahí no has hecho nada (...) eso es capacidad de actividad, realmente no nos sirve para mejorar el sistema"* (Responsable de la región II).

Esta situación podría dificultar intervenciones con colectivos menos empleables que podrían requerir de una actuación a más largo plazo, a favor de aquellos más empleables. Por tanto, las evaluaciones actúan como dispositivos disciplinarios, y tienen un impacto directo sobre la calidad de las prestaciones que gestionan.

3.3. Mecanismos de socialización del sujeto excluido y producción de un nuevo sujeto laboral

El actual paradigma (neo) empleocentrista del Estado social ha devuelto la atribución de responsabilidad frente al desempleo, así como los modos de pensarlo y decirlo (Angenot, 1999), al ámbito individual. La intervención sobre el individuo no se enfoca a dar la protección contra el riesgo propio de una economía de mercado y combatir la asimetría de poder inherente a la condición asalariada (Donzelot, 1994; Martínez, 2002). El diagnóstico sobre el desempleo se va deslizando desde la problematización de unas condiciones del mercado de trabajo adversas, que tienen como resultado la generación de situaciones de exclusión social y pobreza y que reclaman para sí de unas políticas sociales determinadas, hacía un diagnóstico sobre el individuo objeto de regulación, que se ha instalado en una situación de pasividad y dependencia frente al mercado de trabajo. Se afirma la responsabilidad del individuo, que ha de mantener una posición activa para lograr la inserción, y que, en todo caso, es portador de una serie de déficits que le hacen "poco empleable". Partiendo de este diagnóstico, la falta de empleabilidad del sujeto objeto de regulación reclama del Estado una intervención cuyo objeto sea dotar al sujeto de las capacidades y actitudes necesarias para lograr su empleabilidad: es lo que se han denominado las políticas de activación del empleo. Estas tecnologías de gobierno de las voluntades propias del paradigma (neo) empleocentrista garantizan la producción política del nuevo sujeto empleado construido como un sujeto entregado, fiel, dócil y siempre disponible ante las demandas del mercado (Miravet, 2014), sujeto que habrá de ser moldeado y transformado a través de las tecnologías y diseños de las nuevas políticas de protección social, como es el caso de los itinerarios personalizados de inclusión activa.

En la última década, algunos autores han destacado el desplazamiento de las funciones del Estado social hacia funciones propias de un Estado terapéutico (Schram, 2000; Serrano et al. 2012; Crespo y Serrano, 2013), que estaría poniendo el énfasis en el gobierno de las subjetividades y en la apelación a la voluntad de los individuos y su responsabilidad para tomar las riendas de sí mismo y de su destino. La activación, la empleabilidad, y la flexiseguridad se han convertido en los nuevos significantes del renovado sentido común acerca del desempleo y la exclusión social, y todos ellos remiten a ese énfasis creciente en la responsabilidad individual sobre este tipo de situaciones, en detrimento de la responsabilidad social que se les atribuía durante el paradigma asegurador. Los marcos normativos de referencia en estos itinerarios de inserción propios de las políticas sociales –también de las RMI's- inciden especialmente en el trabajo sobre uno mismo. El sujeto objeto de intervención es, por tanto, el elemento principal sobre el que intervenir, susceptible de ser portador de una serie de déficits personales o individuales que lo hacen "menos empleable", esto es, menos "activable" o dispuesto para "ser insertado" en el mercado laboral. En esto consiste el sesgo terapéutico (Schram, 2000), si acaso pseudo-paternalista, de las nuevas orientaciones del Estado social. Si bien los itinerarios personalizados de inserción se pueden considerar dispositivos más o menos empoderadores, las ingenierías políticas de la activación que dan cabida al diseño de estos itinerarios dificultan una función des-mercantilizadora y refuerzan su dimensión disciplinaria dirigida a domesticar las subjetividades de los sujetos excluidos.

3.4. Itinerarios personalizados de inclusión activa: selección, cobertura y acompañamiento

El componente activador del itinerario de inserción garantiza la producción de un sujeto -objeto de regulación de las RMI's- comprometido y sujeto a una adecuada disposición para insertarse en el mercado de trabajo. Esta sujeción suele ser materializada mediante la firma de un contrato físico que obliga jurídicamente al beneficiario de las políticas sociales a mostrar dicha disposición como condición indispensable para el mantenimiento del disfrute de su derecho: son los conceptualizados como itinerarios de inclusión y/o inserción social. El componente contractual de estos dispositivos ha existido desde las construcciones originarias de los dispositivos de RMI. Las lógicas activadoras ya estaban implícitas en las contraprestaciones sujetas a los antiguos IMI's, y siempre han estado vinculadas al componente empleo (Agulló, 2013; Sanzo, 2013). El elemento contraprestacionista sigue funcionando bajo las mismas lógicas, pero la manera de nombrarlo pasa a ser sustituido por

los términos de activación o inclusión activa y las condiciones de su aplicación se han formalizado de forma más estrecha (definición más precisa de una "colocación adecuada"), aspecto que ha ayudado a naturalizar -y despolitizar- las exigencias de obligación contractual sujetas al derecho a la protección social. Además, este contrato nace con una desigualdad natural entre las partes, que tienen capacidades de negociación diferentes: el beneficiario administrado se encuentra "sujetado" a la legitimidad de intervención de la que goza la Administración o el experto (tal y como sucede, en intensidad variable, en las relaciones laborales, la relación con el médico, con el trabajador social, etc.). Así, la garantía de la protección pensada como derecho se convierte, de este modo, en una obligación. Si tenemos en cuenta estos matices, podemos asumir que tal vez el derecho a la inclusión activa se fundamenta más bien en un derecho y una obligación (o una obligación nombrada como derecho, ejemplo claro de subversión del lenguaje), y no tanto en un doble derecho. En la gran mayoría de los casos, el compromiso contractual lleva implícita una activación laboral.

> *"La gente ve el paso por determinado punto como algo inservible, una carga (...) yo vengo aquí porque estoy obligado para que tú me abras una gestión un trámite (...) que a mí no me sirve para nada"* (Técnico de los Servicios de Empleo de la región II).

Las lógicas de la activación que dan forma al actual paradigma que reclama la sumisión a una ética de trabajo proponen –y legitiman- que la solución a la mayor parte de los problemas tanto individuales como sociales tienen que partir de la (garantía de la) participación del sujeto regulado en el mercado de trabajo. Las problematizaciones de esta corriente y la propia concepción de la ciudadanía y los sujetos objeto de derechos contribuyen a la producción de un nuevo sujeto laboral y un nuevo sujeto objeto de derechos en virtud de la creación de un nuevo sentido común estrechamente vinculado a la activación a toda costa: el objetivo es la integración en el mercado de trabajo como fin último de las políticas de protección social y en lo que aquí compete de las políticas de empleo enfocadas hacia los dispositivos de RMI's. Las propias políticas de protección social han visto evolucionar su concepción y denominación: de políticas contra la pobreza y exclusión social, a políticas de inclusión social y más tarde inclusión activa. Tal desplazamiento semántico responde directamente a un cambio en la problematización (Pérez, Arriba y Parrilla, 2009). Los contenidos de la inclusión activa (IA) a los que se ven sujetas las diferentes políticas de inclusión social de los estados miembros de la UE han sido introducidos de manera evidente en los programas de RMI en España en los últimos años, lo que ha supuesto la vinculación definitiva de las políticas de inclusión con la activación laboral.

Esta concepción implica una visión reduccionista que oculta u obvia la heterogeneidad de formas bajo la que puede entenderse la "actividad". Además, contribuye a deslegitimar otros modos, considerados subalternos, de actividad y participación social (cuidados, trabajo voluntario, participar en una asociación o actividad comunitaria, etc.). Aunque se entiende que se deben tener en cuenta la heterogeneidad de situaciones y necesidades personales de cada sujeto antes de establecer una relación de apoyo institucional, el compromiso de actividad -principal tecnología de activación de los desempleados- se puede convertir, si no se realiza de modo adecuado, en una mera actividad pasiva, en un mero requisito –obligado- para cobrar la prestación. A lo largo del desarrollo de la investigación se han identificado numerosas voces que destacan que los itinerarios personalizados, como principal elemento de contraprestación e inclusión social de los programas de RMI, no han de incluir necesariamente la dimensión de la inserción laboral:

> "*Si tu aceptas que el empleo tiene cada vez menos capacidad de incluir a la gente (...) quizá el empleo no tenga que ser el elemento fundamental (...) primero la idea de desvincular una lógica de otra y segundo plantear que la inserción social no siempre viene por el empleo"* (Responsable de la región II).

En efecto, numerosos estudios e investigaciones han reflejado el hecho de que el empleo ya no es necesariamente el "gran integrador" social (Barel, 1990). De hecho, en un contexto como el actual, de creciente precarización de las condiciones de trabajo, sujeto a una extensión cada vez mayor de formas atípicas de empleo, además de lógicas de flexibilización de los mercados laborales, etc. los sujetos se ven enfrentados ante condiciones laborales escasamente integradoras (Alonso, 2004 y 2007, Castel, 1997, Meda, 1998). Desde la reciente crisis económica y social se han originado nuevas formas de pobreza y exclusión social, nuevos colectivos, que algunos han denominado como el "precariado" (Standing, 2013) o trabajadores pobres -*working poor,* con un vínculo errático, discontinuo y de baja intensidad con el mundo del trabajo (Miravet, 2014). Frente a estos cambios, el empleo deja de pensarse como la única (o la mejor) vía de inclusión social. Como resultado de las transformaciones económicas se ha producido un cambio en el perfil de beneficiarios sujetos a los programas de RMI que reclama una reformulación de las lógicas de intervención en los mismos.

El perfil del beneficiario de garantías de mínimos va mutando progresivamente hacia colectivos antes poco habituales en este tipo de prestaciones. Así, cada vez más, nuevos colectivos de sujetos excluidos, caracterizados por procesos de precarización laboral o de inestabilidad y contracción de la demanda de empleo, recurren a estos dispositivos. Estos colectivos buscan fundamentalmente en estas prestaciones la garantía o complemento de ingresos y políticas dirigidas a la búsqueda o mejora de empleo. Sería, por tanto, importante desvincular la doble lógica -asimilada a un doble

derecho- que mantienen muchos de los programas de RMI en España, que relaciona la vinculación de la garantía o cobertura de mínimos (renta) al derecho a recibir apoyos para la inclusión activa. Esto supone repensar el dispositivo dando respuesta a los colectivos de excluidos tradicionales con una estrategia adecuada por parte de los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo, políticas de vivienda, instituciones sanitarias y otras, para dar respuesta a las necesidades de colectivos sin otros problemas de exclusión social más allá de su exclusión de un empleo de calidad.

La falta de coordinación en el seno de las consejerías responsables de la gestión de los programas de RMI, y de estas consejerías con otras administraciones vinculadas al mismo (y no solo el Servicio de Empleo), además de la precaria situación del mercado de trabajo, suponen importantes obstáculos para seguir manteniendo los estímulos al empleo que caracterizan a las políticas de activación. A esta realidad, se le suma la lentitud de los procesos de gestión por parte de algunas de las administraciones responsables a la hora de asegurar la garantía de la prestación, lo que genera graves retrasos en el aseguramiento de la protección. Esta ineficiencia administrativa y burocrática está permitiendo una extensión intensificada de las situaciones de riesgo de exclusión pues "obliga" a los beneficiarios a rechazar pequeñas ofertas de empleo con duración muy limitada por el temor a perder el derecho a la prestación durante meses. Esta situación de déficit en la garantía de rentas está generando orientaciones cortoplacistas, en donde los sujetos buscan "activamente" (más que "pasivamente", como se califica) una respuesta a su situación. Por tanto, las actitudes hacia las ofertas dependen no de la "condición moral" del sujeto sino del abanico de oportunidades ante el que se enfrentan para lidiar con una situación de intensa vulnerabilidad social. Sin cuestionarse una concepción de la protección social como un incentivo – bajo una concepción economicista y behaviorista que subyace en estos planteamientos-, más que como un derecho, algunos actores reclaman la urgencia de garantizar complementos a las rentas sujetas a salarios precarios que sean suficientes y estables. De este modo, se introduce una cuestión nueva en el debate, que sería necesario probablemente analizar y debatir con más detalle: un complemento a los ingresos incondicional como parte de las RMI's que funcionase de manera independiente. Esto podría constituir una virtud irreprochable; sin embargo, tales complementos, condicionados a contraprestaciones activadoras en los términos antes descritos, podrían terminar, a la sazón, por normalizar el trabajo mal pagado. Las medidas de estímulo a la contratación laboral y de rentas complementarias son objeto de un amplio debate y atención pues, aunque dirigidas a luchar contra la exclusión social, podrían también participar en legitimar y normalizar la precarización y desregulación del trabajo, uno de los principales factores de vulnerabilización social. En todo caso

se debe hacer especial hincapié en la necesidad de combinar estas rentas complementarias con una mejora del nivel salarial.

En ninguno de los programas de RMI en España, se hace una distinción de las lógicas vinculadas con el doble derecho. En todos los casos, y de manera unívoca, la parte del complemento de ingresos va vinculada a un compromiso de activación o inclusión activa. Esta "activación a toda costa" sujeta al individuo a las lógicas disciplinarias de control e induce la docilidad ante las "necesidades" del mercado. La realidad de un mercado de trabajo cada vez menos integrador, descualificador y vulnerabilizador queda invisibilizada y naturalizada bajo los mecanismos de estímulos al empleo, impidiendo con ello la re-politización de este objeto.

4. Conclusiones

La activación de las políticas de lucha contra la exclusión es una tendencia inmanente a los así llamados procesos de modernización del Estado social. Esta activación implica, tal y como hemos desarrollado, una reformulación del significado de la protección social y de la misma concepción de la ciudadanía. Bajo este nuevo paradigma, la protección social deja de percibirse como un derecho de todo sujeto en situación de vulnerabilidad a ser apoyado por la colectividad y pasa a entenderse como un incentivo económico. El ciudadano pasa a ser un consumidor de ayudas sociales, un cliente calculador y responsable de sus decisiones económicas frente a la ayuda social. El peculiar modelo de gobernanza propio de los programas de RMI's en España, pero también en otros países europeos, sujeto a las lógicas de la activación, ha inducido a su vez la compartimentación y multiplicación de actores implicados (y sus lógicas), introduciendo en algunos casos criterios mercantilistas en la prestación. Como corolario, las vías de deliberación y reflexión sobre su gestión son escasas, y además los mecanismos con los que se evalúa su eficacia resultan inadecuados.

Los itinerarios personalizados de inclusión activa hacen de la condicionalidad un elemento fundamental y legitimador de los dispositivos de RMI's sin prestarse siempre suficiente atención a las necesidades particulares de los sujetos beneficiarios, en especial las vinculadas a los nuevos perfiles de exclusión social y no se presta suficiente atención a la situación de extrema vulnerabilidad ante la que se enfrentan estos colectivos. Por su parte, los estímulos al empleo no están sino reforzando la mal llamada condición "pasivadora" de los mismos, participando de una lógica terapéutica dirigida a intervenir en la subjetividad del sujeto afectado (actitudes,

orientaciones, disponibilidad) más que a tratar de modificar las condiciones sociales o de los puestos de trabajo ofrecidos a este colectivo.

Así todo, en base a lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que una propuesta de intervención emancipadora tendría que atender a diversas dimensiones como son la necesidad de una atención integral al usuario (no solo centrada en la participación en el mercado, sino también en la provisión por ejemplo de una vivienda digna); desbloquear las inercias políticas de la Administración, promocionando la participación política y el acceso de profesionales del tercer sector en la gestión del programa y, sobre todo, de representantes de estos colectivos; promover, en un contexto de descentralización de la gestión de los programas, un acercamiento de las demandas particulares a los servicios ofrecidos desde lo local y desde el tejido asociativo; priorizar programas de financiación estable y con cargo a presupuestos únicos; revalorizar el papel de los Servicios de Empleo como institución capaz de acercar la demanda y la oferta laboral; revisar los procedimientos de evaluación y control de estos dispositivos sujetos a indicadores cuantitativos; abrir procesos de reflexión democráticos que contemplen la posibilidad de asegurar la prestación económica independientemente de la sujeción a un itinerario de inserción laboral y ampliar el concepto de participación social, que incluya otros modos legítimos de estar en sociedad (participación comunitaria, tareas de cuidados, etc.); vincular -como posibilidad factible- la prestación relativa a la garantía de ingresos a la vía fiscal o tributaria; y desarrollar estrategias de legitimación del dispositivo a partir de labores de difusión y sensibilización comunicativas

En este proceso, una cuestión clave a la hora de promover estrategias de coordinación y de mejora de las estrategias de intervención pasa por la promoción necesaria de mecanismos y procedimientos de deliberación entre actores responsables de la intervención de estos dos servicios, así como con los colectivos afectados. Para ello resulta crucial movilizar mecanismos que permitan:

- promover flujos horizontales y democráticos de información entre los distintos actores;
- abrir procesos dialógicos de reflexión que incorporen las voces de los afectados, y que permitan producir e inducir estrategias de reflexión coordinada acerca del sentido de la prestación, e intentando dar respuesta a las necesidades de los nuevos perfiles de exclusión, dándoles voz en los procesos de reforma y reflexión;
- buscar coaliciones y acuerdos políticos y sociales amplios, asegurando así la estabilidad y longevidad de los programas;

- fomentar la investigación y producción de datos de calidad; y fomentar la creación de espacios científico-técnicos que incorporen una visión cualitativa y holística de la problematicidad de los programas.

5. Referencias bibliográficas

- Agulló, E. (2013) *El Salario Social Básico como medida de inclusión social: Estrategias y trayectorias. El caso de Avilés y Asturias*, Oviedo, Universidad de Oviedo.
- Alonso, L. (2004) "La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 107 (1), pp. 21-48.
- Alonso, L. (2007) *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona, Anthropos.
- Angenot, M. (1999) *Interdiscursividades. De hegemonías y disidencias*, Argentina, Universidad de Cordoba.
- Arriba, A. y L. Moreno (2002) "Spain. Poverty, Social exclusion and "safety nets", *Unidad de políticas comparadas (CSIC)*, Documento de trabajo 02-10, pp. 1-73
- Arriba, A. y B. Pérez (2008) "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", *Política y Sociedad*, 44 (2), pp. 115-151.
- Arriba, A. (2013) "Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa", *Lan Harremanak*, 29(2), pp. 155-174.
- Arriba, A. (2014) "El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis", en Fundación FOESSA, ed., *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España,* Madrid, Cáritas Española. Disponible en *http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014003757_2107.pdf*
- Barel, Y (1990) "Le grand integrateur", *Connexions*, 56, pp. 85-100
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Paidós.
- Crespo, E., C. P. Rodríguez y A. Serrano (2009) *Trabajo, subjetividad y ciudadanía: paradojas del empleo en una sociedad en transformación*, Madrid, Universidad Complutense.
- Crespo, E y A. Serrano (2013) "Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia", *Universitas Psychologica*, 12 (4), pp. 1113-1126.
- Donzelot, J. (1994) *L'invention du social. Essai sur le decline des passions politiques*, Paris, Editions du Seuil.
- Fundación FOESSA (2014) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España,* Madrid, Cáritas Española. Disponible en *http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf*

- Laparra, M. (2013) "La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano", *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 10, pp. 13-39.
- Levitas, R (2002) "Pauvreté, exclusion sociale et redistribution: la réponse britannique", *Raisons Politiques*, 6, pp. 7-21.
- Martínez, F. J. (2002) "Mundialización y redistribución: la propuesta de la Renta Básica". *RIFP*, 19, pp. 5-15.
- Méda, D. (1998) *El trabajo: un valor en peligro de extinción*, Barcelona, Gedisa.
- Miravet, P. (2014) *Estado Social, Empleo y Derechos. Una revisión crítica*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Navarro, V. (2006) *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*, Barcelona, Anagrama
- Pérez, B., A. Arriba y J.M. Parrilla (2009) "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social: ¿Reforma o cambio de imagen?", en L. Moreno, ed., *Reformas de las Políticas del Bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI, pp. 239-280.
- Ramírez, J. M. (2013) "El índice DEC (Derechos/Economía/Cobertura) de desarrollo de los Servicios Sociales", *Azarbe: Trabajo Social y Bienestar*, 2, pp. 87-98.
- Rodriguez-Cabrero, G. (coord.) (2014) *ESPN Thematic report on Minimum Income Schemes: Spain,* Bruselas, Comisión Europea.
- Sanzo, L. (2013) "La política de garantía de ingresos en Euskadi", *Zerbitzuan*, 53, pp. 9-28.
- Schram, S. (2000) "The medicalisation of Welfare", *Social Text*, 62, 18(1), pp. 81-107.
- Serrano, A., C. Fernández y A. Artiaga (2012) "Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 138(1), pp. 41-62.
- Standing, G. (2013) *El precariado: Una nueva clase social*. Pasado y presente: Barcelona.
- Van Berkel, R. y V. Borghi (2008) "Review article: The Governance of Activation", *Social Policy & Society*, 7:3, pp. 393-402.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2

EMPLEO

GLOBALIZACIÓN Y SOBERANÍA ECONÓMICA. IMPLICACIONES EN EL DERECHO LABORAL: EL CASO DE LAS SUBCONTRATACIONES.

Ricardo Soto De La Cruz
Viru-z@hotmail.com

Grupo 2.1

Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social

espanet SPAIN

Resumen/abstract:

En la presente investigación se analizaron las implicaciones de la globalización en la soberanía económica y el derecho laboral mexicano, el cual a partir de la reforma constitucional del 2011 en México se consideró como un derecho fundamental, más en la reforma laboral del 2012 se vulneró todo aquello que se había protegido.

El derecho a tener certidumbre en el empleo es sin duda no solo un derecho fundamental, sino una de las más grandes preocupaciones de la clase obrera, que no posee una posición económica que le garantice un ingreso estable, excepto su empleo como único recurso de sustento. Es por eso que las modificaciones a la ley federal del trabajo en México se han acusado de ser inconstitucionales, al permitir las subcontrataciones y otras claras violaciones al derecho constitucional. El empleo al ser reconocido como un derecho fundamental, se entiende que es el Estado el responsable de salvaguardar el cumplimiento de esta prestación, sin embargo, es el propio Estado en México quien ha colocado el empleo en especial el llamado empleo estable en riesgo, en una reforma que ha sido considerada como inconstitucional.

Palabras clave:

Palabras clave: globalización, soberanía económica, empleo, subcontratación.

1.- Introducción:

Esta investigación se centra en el estudio de las implicaciones que la globalización económica ha representado para el derecho constitucional, en particular en el área del derecho laboral y en concreto en el caso de las subcontrataciones. Se abordó el objetivo de estudio mediante un análisis mixto preponderantemente inductivo, como estrategias de recolección de datos, se recurrió a la entrevista no estructurada, el derecho comparado, la observación no participante y el análisis estadístico de índices de desempleo y marginación ofrecidos por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En general, se ofrece la visión de algunos especialistas en las áreas de derecho constitucional, sobre la problemática que ha representado para el Estado Nación la pérdida de soberanía económica, ante la incapacidad de ofrecer instituciones supraestatales. La relevancia del fenómeno que en esta investigación se expone, es un tema el cual se ha abordado desde distintas perspectivas, y se ha discutido igualmente desde diferentes foros, aunque como el Atienza (2016) refiere, en materia de estudios jurídicos representa un gran déficit.

Por ello en las siguientes páginas se pretende exponer al lector los puntos más relevantes en torno a las implicaciones que la perdida de la soberanía económica ha representado para el Estado Nación y en consecuencia para el derecho constitucional y con ello todos los ordenamientos que de este emanan.

2.- Aproximación Teórica y conceptual.

El fenómeno de la globalización en la era moderna, ha representado serias implicaciones, para el derecho constitucional y para los demás sistemas de elaboración de leyes, puesto que limita la soberanía económica; lo cual representa la pérdida del monopolio tributario, el cual es un elemento que el Estado moderno se debe reservar para sí. En el proceso de globalización, el Estado pasa del orden local al orden supraestatal, sin embargo sus instituciones fueron diseñadas y tienen efectividad solo en el orden local. La conformación del Estado de acuerdo con Weber (2001) está condicionada a la existencia de los siguientes factores: 1) el control del monopolio de tributación. 2) monopolio del uso de la fuerza de forma legítima 3) el monopolio de orientación racional o ideológico, y con este de la elaboración de leyes; resultará redundante, mas no ocioso, el presupuesto de que sin estos tres elementos el Estado no se puede conformar o incluso una vez conformado, sin estos elementos tendería a la pérdida hegemónica.

Hacia 1982 México se enfrentó a una gran crisis económica (Guillen, 2005) De acuerdo con Ramos (2001) una característica coyuntural que enmarcó esta crisis de principios de los ochentas, fue la sunción del neoliberalismo como forma dominante en la orientación de política económica global. Sin embargo las políticas neoliberales se presentan con dos escenificaciones

distintas, con políticas neoliberales y con ello la privatización de las empresas del Estado, el abandono de subsidios y en general la propuesta del consenso de Washington (Ramos, 2003) Pese a que la situación que se plantea encuentra su inicio en los setentas, es hasta finales de los ochentas e inicio de los noventas cuando los efectos del neoliberalismo afectaran la economía con múltiples crisis a nivel global, más en este segundo escenario; el neoliberalismo aparece, como alternativa de salvación de la crisis y ofrece "soluciones" como el fenómeno maquiladora, mas no se suele relacionar que esa crisis se debía precisamente, al propio neoliberalismo. Es decir que el neoliberalismo se presenta una vez como verdugo y luego como redentor.

A los inicios de los años noventa México, entre otros países se enfrentó a un fenómeno de desempleo. El aumento de población en la zona urbana atrajo consigo un déficit ocupacional, mas esta población, no representaba un incremento de natalidad, solamente. Es claro que las posibilidades de una mayor calidad de vida y el acceso a servicios médicos; ha permitido a nivel mundial una longevidad mayor en la población, más en este caso no fueron estos lo motivos, sino que el aumento en la zona urbana y con ello el desempleo se debió al éxodo de la población del campo. Tras el abandono al campo y reducción de subsidios, la población emprendió un viaje sin regreso a la zona urbana, en busca de oportunidades.

De acuerdo con Urbina (S/F) las reformas laborales de septiembre del 2012 tienen la "característica de ser inconstitucionales e ilegales, sobre todo en lo referente a los rubros de Outsourcing o contratos a prueba y de pagos por horas de trabajo", respecto a lo demás asegura que no son reformas, sino adaptaciones a la Ley Federal Del Trabajo y representan una clara violación a los derechos constitucionales de los trabajadores. Esta reforma laboral atenta principalmente la libertad de trabajo, el derecho a una distribución justa, la certeza jurídica sobre el empleo, más de 20 violaciones a la constitución y otras violaciones legales que lesionan directamente los intereses de los trabajadores. Será necesario que los trabajadores inicien una defensa incansable de sus derechos, mismos que ya casi han desaparecido, tras un siglo de conquistas y abusos que llegan a su fin ya sea con consecuencias positivas o negativas.

Urbina (S/F) afirma que la investigación y estudio de los límites y el ejercicio del poder es la tarea del derecho constitucional, este debe responder sobre ¿Quiénes deberán ejercerlo? ¿Cómo se deberán elegir? y ¿con arreglo a qué principios orgánicos? La Constitución Federal es un marco supremo insalvable que establece los límites y las formas de ejercicio del poder público que regula el desenvolvimiento del Estado. "La Constitución Federal, como Ley Suprema en la Unión, protege las garantías individuales y los derechos de grupos y de instituciones", el artículo 123 de la Constitución Federal Mexicana es el consagrado a los derechos de los trabajadores y estos derechos al ser parte de la Carta Magna están por encima de la leyes especiales como lo son la Ley Federal del Trabajador en México.

De acuerdo con Vásquez (2012) la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social representó una piedra angular para el sistema de pensiones en este país. Existe además una clara conexión entre le contratación definitiva y estable, con la posibilidad de contar con pensión laboral. Por su parte delgado (2003) sostiene que en la promulgación de la ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931 (durante el gobierno de Ortiz Rubio), aun cuando aparentemente salvaguardaba los derechos de los trabajadores y reconocía cuestiones como: una jornada laboral de ocho horas, régimen especial a menores, vacaciones y otras, no había logrado establecer un real sistema de seguridad en casos de accidentes de trabajo y sobre todo no establecía un sistema de pensiones.

Delgado (2003) expone que fue durante esta época, especialmente en el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, cuando se fortalecen los derechos de los trabajadores, esto debido a una política que favoreció el bienestar social y el desarrollo de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). México se fortaleció como Estado Nación y estos fueron sin duda algunas de las instituciones mediante el cual se logran otorgar garantías a los trabajadores. Más como se ha citado en párrafos anteriores, las reformas laborales en México tienen la característica de ser inconstitucionales, ya que como se expone a continuación, estas reformas podrían obedecer, no a los deseos del poder constituyente, sino de las exigencias de la empresa global, es decir a la globalización.

3. Globalización moderna: una forma de explotación sin fronteras.

Sería probablemente imposible determinar con precisión cuándo fue el inicio de la globalización, por esa razón la definición que se expondrá en esta obra estará limitada a la globalización en la era moderna, la cual según Held (2003) llegó de orígenes indeterminados en la década de 1960. La globalización representa un espacio social, el cual es compartido por las fuerzas económicas y los avances tecnológicos, situación cuya evolución podría representar serias consecuencias para las oportunidades de vida de particulares en alguna parte del globo.

Un factor que ha sido representativo en la llamada era de la globalización moderna, de acuerdo con Atienza (2015) es que resulta un fenómeno directamente negativo que ha potencializado la injusticia social, ya que los valores de la Constitución solo operan (si es que lo hacen) en el plano interno de los Estados, mas no en el plano de la globalización. Diríamos entonces que la Constitución y el ejercicio del derecho que de ella emana, se limita a una realidad local, ante una realidad global a la cual las mayorías se ven expuestas. Dicho de otra manera, si bien el derecho laboral por ejemplo, busca en el marco interno salvaguardar los derechos de los trabajadores, estos se pueden ver vulnerados ante la globalización y el derecho en cuanto a lo local, no ha desarrollado medidas que realmente protejan a las clases vulnerables; es decir, que

no se han creado instituciones estatales que correspondan a la salvaguarda de los derechos fundamentales, de tal manera que coincidiendo con Ferrajoli, Luigi (citado en: Atienza 2015) el autor sostiene que el fenómeno de la globalización es el gran déficit en materia de derecho que supone y que "en términos jurídicos consiste en que las instituciones del constitucionalismo no han llegado, al mundo global, al mundo supra estatal" Atienza (2015). Según Held (2003) la globalización está asociada en un sentido con el fatalismo político y con la inseguridad crónica, en la cual la dimensión del cambio social y económico contemporáneo da la impresión de haber superado la capacidad de los gobiernos nacionales o ciudadanos para controlar su curso o resistirse al cambio. Es decir, que los límites de las políticas nacionales han perdido fuerza debido a la globalización. Pese a que en muchos sentidos existe una gran ambigüedad en relación a la globalización, ya sea en su definición, inicio o incluso en cuanto alcance, lo que no resulta ambiguo, sino una constante es que este fenómeno ha incrementado la desigualdad en la era moderna, más existen ciertos criterios que podrían servir de argumentos para quienes defienden la globalización de la economía, desde posturas modernistas y en pro del desarrollo tecnológico que suele asociarse a mejorar las condiciones de vida de la mayoría y que se asume va de la mano con el desarrollo industrial y en este caso, con el desarrollo industrial global. No obstante, de acuerdo con Castells (2005) "las empresas y naciones son los agentes reales del crecimiento económico", asegura que su búsqueda de tecnología no está relacionada de manera directa con la mejora de la humanidad, sino que se comportan de acuerdo a un contexto histórico dado y siguen las reglas del sistema económico, en este caso el capitalismo global, que es el que recompensará o sancionará sus acciones. Es decir, que dicho comportamiento organizacional estará regido no por la productividad, sino por la rentabilidad y desde luego puede ser que la productividad y la tecnología resulten medios de gran importancia, pero no los únicos, "y las instituciones políticas, moldeadas por un conjunto más amplio de valores e intereses se orientarán en el ámbito económico hacia la maximización de la competitividad de sus economías constituyentes". Por tal, el autor plantea que los determinantes reales de la innovación tecnológica y el aumento de productividad en realidad son la rentabilidad y la competitividad (Castells, 2003) obre la crisis económica de 1970 plantea que una solución inmediata que se adoptó fue el despido de personal y la reducción de salarios, más la solución definitiva consistió en buscar nuevos mercados. En consecuencia, se expandió el comercio en relación a la producción, tras la inversión directa del extranjero en los últimos años, lo que promovió el crecimiento económico en todo el mundo.

Stiglitz (2012) plantea que "la globalización está contribuyendo, casi con total seguridad, a nuestra creciente desigualdad". Si bien reconoce la existencia de la fuerza del mercado, la desmitifica de una fuerza independiente o autónoma y plantea que en realidad la fuerza del mercado, que en efecto es real, está condicionada por procesos políticos. El mercado se rige por

las leyes, se sujeta a las normas y las instituciones y cada uno de estos factores interviene de forma directa en consecuencias distributivas, beneficiando a los de arriba y perjudicando a los demás.

De igual manera a como se ha expuesto en párrafos anteriores, la globalización es vista por Stiglitz (2012) como un proceso que contribuye de manera directa al aumento de la desigualdad, debido a la globalización del comercio o de los mercados capitales. Es quizás por eso que como se ha planteado existe un reciente interés de la izquierda marxista por el derecho, esto debido no solo a que la globalización represente hoy una mayor explotación para la clase obrera y esté concentrando la riqueza en una cuantas manos, sino porque no existe en el contexto global actual instituciones que regulen efectivamente las relaciones obrero patronal al establecer ciertos límites que el constitucionalismo imponía en el orden nacional.

De acuerdo con Stiglitz (2012) en los últimos años las instituciones financieras de los Estados Unidos han promovido activamente la libre movilidad de capitales, tanto que se han convertido en defensores ejemplares de los derechos del capital, posesionándolo por encima de los derechos de los trabajadores e incluso de los derechos políticos. Dentro de estos derechos que se espera sean reconocidos a los trabajadores, se encuentra "el derecho a asociarse, a afiliarse a un sindicato, a la negociación colectiva y a la huelga" (Stiglitz, 2012). Estos derechos suelen ser restringidos por los países no democráticos e incluso por aquellos a los cuales se les considera democráticos. Por otra parte, los dueños del capital también reclaman sus propios derechos, entre los que se destaca el derecho a no ser despojados de la propiedad privada, pese a que incluso en una sociedad democrática este derecho suele estar restringido en virtud del derecho de utilidad pública; es decir, que el Estado se puede apropiar de ciertos bienes con finalidad pública, claro esto mediante un ´debido proceso´ y una indemnización adecuada (Stiglitz, 2012).

Sin embargo, en las últimas décadas han sido los dueños del capital los que han reclamado más derechos, entre ellos el que les permite entrar y salir con libertad de los países y se han pronunciado en contra de "leyes que pudieran obligarlos en mayor medida a rendir cuentas por los abusos contra Derechos Humanos en otros países "(Stiglitz, 2012). Es claro que lo expuesto por el autor coloca a los países emergentes en una disyuntiva en la cual se podrían esperar dos supuestos, ya sea que el Estado evitara crear leyes que satisfagan esta exigencia de los dueños del capital, con el fin de proteger a sus trabajadores o que prefirieran ceder ante estas peticiones con la intención de evitar el éxodo de las empresas en busca de otros Estados que cedieran a sus exigencias, aunque esto significara una mayor explotación para los trabajadores.

Stiglitz (2012) expone que desde la teoría económica se podría sostener que "la mejora en eficiencia para la producción mundial que se deriva de la libre movilidad de la mano de obra es mucho, muchísimo mayor que la mejora en la eficiencia derivada de la libre circulación de capitales". Es decir, que la rentabilidad del capital representa una rentabilidad inferior que la mano de obra. De acuerdo a este autor la globalización ha sido impulsada por los mercados financieros y aunque los que conforman dichos mercados, es decir los dueños del capital, hacen referencia constantemente al aumento de la eficiencia, esto solo se refiere a un conjunto de normas que les favorece en relación a los trabajadores. Una condición que suele ponerlos en desventaja, es la amenaza de la salida de capitales en caso de que las exigencias en relación al salario mínimo no se adapten a lo que los empresarios están dispuestos a pagar.

Stiglitz (2012) plantea la existencia de una carrera hacia los mínimos, de mayor calado, la cual se debe a la competencia entre algunos países en la búsqueda de recepción de inversión, o que conduce a la reducción de salarios y la debilitación de la protección de los trabajadores, la cual se intenta alcanzar por medio de laxar la normativa sobre las empresas y la disminución de impuestos. Esto en el ámbito financiero ha representado significativamente costoso y especialmente crítico en el incremento de la desigualdad social.

De acuerdo con Stiglitz (2012) entre países se dio una competencia para ofrecer un sistema financiero con menor regulación debido al miedo de que las compañías financieras buscaran otros mercados. Sin embargo, de acuerdo con el autor, estas políticas de explotación suelen acompañarse de un discurso engañoso el cual propone un beneficio global. Los argumentos que se plantean son primero, el aumento al Producto Interno Bruto (PIB); segundo, que esta situación ocasionará un sistema económico de goteo que ofrecerá ganancias para todo el mundo. Sin embargo, ambos argumentos son incorrectos, debido a que si bien es cierto que ante una situación en la que el funcionamiento de los mercados sea perfecto y el libre comercio le permita a la gente trasladarse a sectores económicos más eficientes, esto desde luego se reflejaría efectivamente en un incremento del PIB, más la mayoría de la veces el funcionamiento de los mercados no es así y la realidad muestra que la consecuencia suele ser en el mayor de los casos la exposición de los trabajadores al paro. Esto resulta evidente si se asume que las fuerzas del mercado están condicionadas por la política y los cambios sociales y que desempeñan un papel importante en la generación del nivel de desigualdad en los ingresos de impuestos y transferencias.

De acuerdo con Herrera (2007) la globalización supone una serie de interrogantes para el derecho laboral y para el estudio jurídico en general. Para este último propone la necesidad imperiosa de que se supere el paradigma de lo nacional y mover el interés hacia los procesos internacionales, es decir, que dicho interés debe incluir el conocimiento no solo en la legislación

local, sino en la legislación internacional y en las prácticas jurídicas de los demás Estados. En relación al derecho laboral, la globalización implica cierta problemática de armonización legislativa de los distintos sistemas jurídicos. La problemática se presenta en relación de los procesos de integración de la dinámica actual entre el trabajo formal y el informal, los procesos migratorios y la consecuente legalización de las fuerzas de trabajo, así como la búsqueda constante de equidad e igualdad laboral.

Esparza Vázquez, Mariano (citado en: De Buen, 2012) plantea que la reforma laboral del 2012 resulta plausible. Pese que según De Buen (2012) esta incurre en claras violaciones a los derechos fundamentales de los trabajadores, entre ellos el de mayor importancia, es decir el que se refiere a la estabilidad del empleo. Desde luego esta posición solo se entiende al establecer que quien la ha pronunciado es un abogado que está al servicio de la parte empresarial, pues de no ser así, no se podría entender cómo es que un jurista pretenda sostener que la reforma a la Ley Federal del Trabajo constituya un gran paso para México, y peor aún que se asuma que la misma beneficie a ambas partes. Es decir, a la parte empresarial y a la parte trabajadora. No es difícil concluir que esta aseveración conlleva en si una falacia, pues es completamente ilógico suponer que una modificación a la Ley Federal del Trabajo, misma que tiene por objeto la salvaguarda de los derechos de los trabajadores, se pueda dar sin perjudicar a una de la dos partes.

De acuerdo a Rodríguez (2012), la reforma laboral que se dio en España en el 2012 muestra una situación similar a la reforma laboral de México el mismo año como se ha expuesto en el párrafo anterior. Asegura que la actuación de los sindicatos ante las reformas que podrían resultar violatorias a los derechos de sus representados ha sido tímida, pese a que de acuerdo con este autor, esta reforma ha rebajado de manera increíble los derechos de los trabajadores. Lejos de disminuir la complejidad de los contratos la aumenta, no trasparenta las causas de despido, sino las amplia o incluso crea un periodo de prueba de un año, lo que permite que no haya despidos injustificados, pues los legaliza. De varias formas se favorece el despido, a través de los contratos a prueba se facilita el despido gratis, e incluso para los que tenían un contrato de empleo fijo la reforma ha flexibilizado el despido igual como ha sucedido en México, en donde se ha invertido el cargo de la prueba. En el caso de los despidos masivos existían en España los ERE (Expedientes de Regulación de Empleo), con estos la extinción colectiva de empleos era un proceso que se tenía que realizar ante la Autoridad Laboral, que sería quien resolvería en caso de no haber acuerdo entre la patronal y los trabajadores. En ausencia de estos expedientes es la patronal la que decide.

Lo que se ha citado como Outsourcing es comprendido en España como ETT (Empresas de Trabajo Temporal) que se suponía esa sería su función, crear trabajos temporales, más se les

permitió por medio de la legislación funcionar como agencias de colocación y han afectado los empleos fijos. Por otro lado, en el caso de que un trabajador desee demostrar que su relación de trabajo es con la empresa principal le compete la carga de la prueba.

Torres (S/F) expone que los artículos de la Ley Federal del Trabajo en concepto de subcontrataciones no se define con precisión, lo que permite suponer que es la empresa contratista (en realidad es subcontratista) la que asume la responsabilidad laboral ante el trabajador. Mientras que la empresa contratante (o empresa principal) es la que se beneficia directamente de los servicios del trabajador, no mantiene una responsabilidad directa con el mismo, su responsabilidad se limita a que en el momento de celebrar el contrato con la subcontratadora u Outsourcing deberá verificar que esta cuente con los elementos satisfactorios "suficientes" que le permitan cumplir con las obligaciones que deriven de la relación de trabajo. No resulta difícil dimensionar el alcance de esta situación para los trabajadores, ya que es la propia empresa principal la que se beneficia del trabajo y la que vigila a la empresa contratante (subcontratante), aun cuando en el momento de la contratación sea una empresa con cierta liquidez que pueda hacerse cargo de las obligaciones del trabajador, incluso, que ante el supuesto de un juicio laboral se presente, se advenga tanto a la responsabilidad como empleadora o incluso ante la situación por la cual se le demande. Esto no garantiza que, una vez que se dicte la resolución resulte solvente para el pago de la indemnización de los trabajadores, incluso se podría dar el supuesto que en un par de litigios tratándose de pocos trabajadores cubriera el pago de las prestaciones de los mismos, más en una situación de despido masivo, podría simplemente desaparecer, mientras la empresa principal quedaría excluida de toda su responsabilidad.

4. Algunas consideraciones sobre el concepto de soberanía económica.

México y en general los países que son considerados dentro del grupo de economías emergentes se han visto en las últimas décadas en la necesidad de ceder su poder económico a economías globales, es decir, que han perdido o cedido su soberanía económica, y esto no quiere decir que toda la economía está en manos de extranjeros, sino que aun cuando los propietarios de algunas de las empresas más importantes estén en manos de empresarios mexicanos, estos siguen, sirven y respetan el orden global. Es decir, que para estos magnates aun mexicanos no hay una economía centrada en el equilibrio de la nación. Sharma (2013) sostiene que cada país tiene sus propios magnates, pero en el caso de México estos son los dueños del país. Estas diez familias que concentran el poder económico nacional al controlar casi toda la industria mexicana, que comprende la telefonía, los medios de comunicación y otras. Tienen en sus manos la facultad de fijar los precios sin esfuerzo alguno y garantizar beneficios increíblemente. Es por esto, que aun cuando México tiene uno de los mercados bursátiles más dinámicos su economía es al

mismo tiempo una de las más lentas. México tuvo un crecimiento económico en relación al dólar de un 200 por ciento (Sharma, 2013) muy por encima de los Estados Unidos, pero la economía mexicana no creció mucho más que la del país del norte. A partir de 1970 se creó una estructura de oligopolios, cuando México era aún un país "socialista", es decir, que las principales empresas le pertenecían a la nación. Eran en esa época monopolios estatales que estaban protegidos por elevados aranceles, sin embargo, debido a la crisis de los 80´s estos monopolios pasaron a manos de unas cuantas familias mexicanas a un precio mucho menor del precio real, y pasaron de ser monopolios estatales a monopolios privados. Entre ellas las industrias de las telecomunicaciones, cementos y otras, pero la liquidez que permitió esos monopolios no fueron utilizados para fortalecer la industria mexicana sino para expandirse en el extranjero, lo que dio origen a una multinacional mexicana.

Hoy algunas de las empresas mexicanas están en las principales empresas del mundo, como Femsa (Coca-Cola México), CEMEX, Gruma y otras que se han expandido por la mayor parte de Latinoamérica.

México es un caso atípico de economía, pues ha desarrollado un potencial económico muy importante sin que esto se refleje en mayores beneficios para la población, ni a corto, mediano o largo plazo. Esto se debe posiblemente a que se abrieron las fronteras y el capital salió del orden nacional al orden global.

Weber consideraba (Citado en: Sánchez, 2004) que el Estado busca el orden sobre determinado territorio a través de la imposición del monopolio legítimo de la violencia, así como a través de regular la economía. De tal manera que existe una correlación directa entre estos elementos, es decir, los medios financieros que emergen de este poder centralizado permiten que se sostenga el monopolio de la violencia, y a su vez este sostiene el monopolio fiscal lo que significa que ambos son simultáneos. Más por mucho que la teoría weberíana se acerque a la realidad actual el fenómeno globalización potencializa la forma en la que se está despojando de la soberanía económica al Estado, lo cual podría representar serias repercusiones en el orden nacional.

Atienza (2015) asegura que en la actualidad existe un reciente interés por el derecho en la izquierda, misma que históricamente se había mostrado "agnóstica" del derecho y hoy muestra interés, o digamos cree en el derecho. Es posible que esta aseveración sea efectivamente real, más habría que entender a qué izquierda se refiere el autor. Para Medina (2015) históricamente se hace referencia a la izquierda tomando como referencia de este binomio izquierda-derecha, en el siglo XVIII en el propio lecho de la revolución francesa que adquiere el significado de la posición que toman en la asamblea francesa las fuerzas que representan tanto a las clases altas

situadas a la derecha y a la tercera fracción en representación de la clase baja, que se sitúa a la izquierda.

Sin embargo, de acuerdo a Zizek (2010) a finales del siglo pasado se produjo una separación histórica debido a que incluso la izquierda radical se avergonzaba del legado jacobino del terror revolucionario y de su centralización estatal extrema. Habría que recordar que la izquierda jacobina será en un futuro la burguesía que asciende al poder e impone un nuevo orden centralizado, más el proletariado no ha de disfrutar por igual de esa "justicia" que prometió la revolución. Por otra parte, la izquierda heredada de la revolución no sería posible que no creyera en el derecho, pues ellos impusieron el nuevo orden legal. Viciano (2015) expone que durante el proceso mentado la justificación de la imposición de un orden "democrático" representante encuentra sustento en el hecho de que ya para la época, y más hoy, la democracia directa sería un proceso muy difícil (al menos lo que refiere al voto directo en asamblea), más ligado al nuevo orden político se dicta una constitución, que no va a representar en realidad un límite al poder, sino por el contrario, va a institucionalizar el poder en la federación a manos de la elite que lo ostenta y lejos del ciudadano común. O dicho de otra manera, la izquierda jacobina se va a convertir en la derecha moderna y el proletariado queda despojado del poder en este nuevo orden "democrático". El resultado de esta situación es según Tusseau (2011) una falacia, ya que a través del derecho la población es convencida de desear un control que le fue impuesto a través de la constitución. Es decir, que el poderoso dicta sus leyes y al legitimarlas se hace del poder, pero pareciera que lo que hace es cumplir el deseo del pueblo.

MacCornick, Neil plantea la existencia de una "explotación legalizada", afirma que la igualdad legal abstracta que disfruta toda persona jurídica en el sistema capitalista no es más que una muestra primitiva de la igualdad material que el socialismo propone. Expone que los trabajadores que sufren este régimen de desigualdad son inevitablemente explotados a través de sus contratos de trabajo. Puede que tales contratos sean formalmente justos entre iguales legalmente, pero su efecto es el de legitimar una expropiación del valor añadido o beneficio creado por el trabajo de la clase obrera por encima de los pagos efectuados a los trabajadores por concepto de salarios.

Gargarella (2015) en un análisis sobre el constitucionalismo contemporáneo en América Latina sostiene que este se ha tratado más bien de un intento fallido de extender la democracia por medio de la Constitución. De acuerdo con el autor las constituciones latinoamericanas se gestaron en su mayoría como resultado de un acuerdo entre liberales y conservadores, y el resultado a ese pacto se materializó en organizaciones institucionales, políticamente restrictivas. Parte de este acuerdo se logró conviniendo libertades políticas limitadas frente a libertades económicas amplias. Posteriormente, estas constituciones se enfrentarían a múltiples

reformas que se justificaban en la búsqueda de expandir las capacidades políticas de la ciudadanía. Sin embargo, en contradicción a lo propuesto el resultado fue "reformas que conspiraron contra sí mismas, porque las libertades que se pretenden expandir […] terminan siendo puestas en crisis, o más bien cercenadas" (Gargarella, 2015). Esto debido a que como se planteó con anterioridad la organización del poder se mantiene prácticamente igual, es decir, que la organización política termina concentrando el poder y limitando libertades. Es a la vez promotora de libertades y concentradora de poder, y peor aún, representa una amenaza que surge desde el propio seno de la Constitución.

Gargarella (2015) plantea que los reformistas cuya función es la expansión de los derechos existentes realmente lo hacen, pero sin hacer modificaciones necesarias para la otra área fundamental de la Constitución, lo que se refiere a la organización del poder. Las libertades y derechos que se consagran solo son reclamables por los sectores privilegiados de la población, se asumía que la libertad está brindada para todos, pero parecía ignorarse que los grupos menos privilegiados de la sociedad no tenían los medios para alcanzar el mismo grado de libertades.

Una de las más grandes utopías en la era moderna ha sido posiblemente la democracia, y en la lista deben aparecer sin duda la idea de que el derecho puede ofrecer normas que garanticen tanto el acceso a la democracia como la equidad, que es sin duda otra de las metas a alcanzar pero que al momento es quizás una utopía más. Sin embargo, tras leer jurídicamente la Constitución Mexicana de 1917, se desearía vivir en un país así, más de acuerdo a lo expuesto en párrafos anteriores se entiende que las normas jurídicas que custodia la Carta Magna jamás se materializaron, y que hoy además, esos derechos sociales y laborales están siendo borrados para que desaparezcan incluso del imaginario colectivo.

Pese a esto, Atienza (2015) asegura que los profesionales del derecho, así como la cultura jurídica en general en los últimos años, ven el derecho desde una nueva perspectiva. Según el autor, esta nueva visión jurídica se muestra ambivalente. Dicha ambivalencia se podría clasificar en dos polos, uno positivo y otro negativo, es decir, que uno no solo no es positivo sino que al menos para este autor resulta evidentemente negativo. Respecto al polo positivo se refiere al fenómeno jurídico conocido como constitucionalización del derecho, este se refiere al hecho de que los derechos fundamentales son parte de su concepción y del criterio de validez de una norma jurídica. Esto ha dado origen a constituciones con cierta rigidez, con el fin de controlar la validez de la norma y se han creado tribunales constitucionales. Es decir, si existe conformidad entre con lo que se ha plasmado en la constitución en cuanto a los derechos que ella resguarda, esto representa un fenómeno positivo, que les ha permitido a los juristas internos modificar la forma de entender el derecho. Ante este fenómeno asegura, la izquierda que históricamente se había mostrado incrédula del derecho le ha depositado una mayor esperanza

y en consecuencia esa esperanza se ha extendido hacia el constitucionalismo, y esta a su vez ha ponderado el poder de los jueces. Los jueces son vistos por el poder judicial como los encargados de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, sin embargo, esto no quiere decir que las decisiones que el poder judicial toma siempre se apeguen al ideal de la protección de estos derechos, más al menos el constitucionalismo contemporáneo ha hecho posible que esto se convierta en un ideal regulativo. Se le exige a los jueces la capacidad de aportar soluciones justas al considerarse que entienden de manera adecuada el derecho y lo que significa la Constitución, por tanto serán capaces de encontrar esa respuesta que se les exige, al menos en la mayoría de los casos. Respecto al fenómeno negativo al cual se ha referido el autor, al cual considera sumamente negativo, se refiere al fenómeno de la globalización, cuyo aspecto negativo va más allá de su influencia en el derecho. Incluso este mismo ha sido motor en muy buena medida de la propia globalización, esto debido a que si no fuese por la existencias de esta lex mercatoria y la colaboración de bufetes jurídicos encargados de la elaboración de una serie de técnicas jurídicas que le ha sido de gran utilidad a este fenómeno, este mismo no existiría. Estos aspectos negativos a los cuales se refiere el autor son el enorme aumento de las desigualdades entre la gente y entre los países, y en definitiva la injusticia.

Atienza (2015) reconoce que esta postura que ha planteado resulta de alguna manera no solo difícil sino provocativa, dado que choca con las ideas que rodean al mito de la modernidad, mismo que se acompaña de otro gran mito el cual es el progreso, es decir, que estamos convencidos de que el mundo es progresivo y por tal, la situación actual forzosamente debería ser mejor que la anterior (en cierta relación quizás con la tecnología). Más no es así, la globalización como se ha sostenido, en muchos aspectos ha potencializado la injusticia social.

Encinas (2015) propone comprender el Constitucionalismo de esta época como el resultado que sucede a experiencias y narraciones de sus distintos momentos de su estructuración, a partir del Constitucionalismo liberal burgués por medio de las Constituciones sociales de los Estados de bienestar, hasta el paradigma actual.

El modelo jurídico vigente que se ha desarrollado a consecuencia de la segunda guerra mundial lo ha hecho de manera común. Este paradigma que sucedió a dicha guerra está fundamentado en la dignidad humana, y toma como base la moral de los derechos que emanan de dicha dignidad. Sin embargo, hablar de moral no es un tema sencillo, pues suele asumirse que la moral es de carácter puramente subjetivo o religioso.

Sin embargo, Atienza (2015) expone que el objetivismo moral es la base que permite la comprensión del derecho y a su vez da sentido a la forma como operan los juristas en cualquiera de los ámbitos de la globalización, es decir, en el ámbito del Estado, en el de la globalización o

incluso desde una postura intermedia. Más cuando se habla de moral objetiva se habla de lo contrario a una moral relativa, y quien se asume como objetivista moral es alguien que piensa que hay criterios objetivos entre lo que está bien y lo que está mal, sobre lo correcto y lo incorrecto. Mientras que los relativistas sostienen que los juicios morales son juicios relativos que pueden depender del sujeto o cuando mucho de un determinado grupo social. Y esto, plantea el autor ha creado una gran confusión, por lo tanto su propuesta del desarrollo del derecho con base en una moral objetiva radica en encontrar este consenso en el cual establezcan valores objetivos, reconocidos por la mayoría, y a partir de esto, se tomen las decisiones jurídicas.

Bayón (2011) propone que la existencia de una discusión, sobre si debe existir alguna forma de control judicial de la ley ya es cosa del pasado, posiblemente del pasado inmediato, pero del pasado. Si se estableciera un balance al menos de forma provisional sería que en la actualidad ya nadie lo discutiría seriamente, y que hoy dicha discusión se centra no entre quienes apoyan o critican el constitucionalismo del control jurisdiccional, sino entre quienes apoyan la idea de un constitucionalismo fuerte y quienes consideran que el control jurisdiccional de la ley tendría que adoptar una configuración distinta. Es decir, que la pregunta ya no es, si debe haber control judicial de la ley, sino cuál debiera ser su forma y en qué términos esto ha ocasionado que la discusión se mueva del plano general de la fundamentación aplicada. Este plano en el cual se da actualmente la discusión, el autor lo llama "ingeniería de diseño institucional", desde donde se plantearía cómo articular y se definiría a detalle la forma del control jurisdiccional de la ley que fuese preferible.

Bayón (2015) propone dos ejes de valoración en el diseño de un procedimiento judicial. Asegura que estos dos ejes de valoración deben ser tomados en cuenta en la creación del mismo, ya que esto significa tomar en cuenta el valor intrínseco que tenga y el valor instrumental que arroje, de ello se siguen algunas ideas importantes. La primera de ellas se refiere que al considerar como justificado un diseño institucional se haga un balance entre estos dos parámetros.

La idea que Bayón (2015) propone, radica en que un compromiso fuertemente ligado al ideal de igualdad política bien articulado exigiría mucho más que el simple momento agregativo de la elección por mayoría donde todos emiten un voto debido a que los procesos de representación muestran ciertas limitaciones. La exigencia en búsqueda de la igualdad política exigiría mucho más, ya que hay voces que sistemáticamente tienden a ser desplazadas o excluidas de dichos procesos de representación debido a que esta conlleva cierta tendencia estructural hacia la simplificación de los problemas. La democracia representativa hace imprescindible que las decisiones se tomen por paquetes de problemas y no en lo individual, de tal forma que debido

a esto es necesario la creación de ciertos canales de contestación. De no ser así, la democracia que se entiende solo en términos electorales, que muestra las preferencia electorales o que son un mecanismo de agregación, y que por medio del voto silencia la voces da algunos, no es igualitaria pues existen voces que no son escuchadas.

5. Mi nombre es Pedro, se supone que trabajo en Walmart.

En una de las entrevistas que se realizaron para esta investigación, se le cuestionó al sujeto al cual llamaremos Pedro, sobre si era empleado de la tienda departamental, Walmart. Pedro refiere que se supone trabaja para dicha tienda y la duda, se debe a que quien le contrato es una compañía subcontratadora. – si trabaja en la tienda, pero se supone que mi patrón es otro, cuando alguien tiene algún problema no le dicen, a uno aquí nada, más bien cuando llegas te informan que aquí ya no trabajas y a veces no sabes no la razón. De esta entrevista se sigue, que una de las consecuencias que la subcontratación presenta, sería muy difícil de cuantificar, debido a que en este caso, por ejemplo: legalmente no se le despide, se le reacomoda en otra empresa, muchas veces dice el autor, "tan lejos que ya no nos conviene ir y mejor renuncia uno" lo peor argumenta es la situación de incertidumbre, pues no sabes si se van a quejar de como trabajamos o no.

6. No es una crisis económica, sino la construcción de un nuevo paradigma de explotación.

De acuerdo con Fariñas (2016) la globalización representa una crisis paradigmática; es decir que rompe con el esquema tradicional de las crisis a las cuales habíamos asistido en el pasado. Este nuevo paradigma no representa una crisis financiera (aunque también las hay) lo que se muestra es que hay cosas que ya no funcionan o no funcionan adecuadamente, es decir que el problema no solo radica en que esas cosas ya no funcionen, sino que no hay alternativa lo cual nos coloca en una condición de crisis y como toda crisis sabemos que las cosas van mal, pero puede ser que de momento no tenemos una solución; una de estas "cosas" o procesos a los cuales se refiere es por ejemplo: el hecho de que el empleo se desplace de los países "industrializados" o "postindustrializados" y ocasione al salir del país de origen, dejar de ser el elemento central de estructuración social.

Una situación lógica es que cuando el trabajo abandona el lugar de origen según Fariñas (2016) con él se van también los derechos y conquistas sociales que van vinculadas a la unidad de trabajo, es decir no solo los derechos laborales, sino aquellos también que se refieren a emancipación social: como salud, sanidad, educación, seguridad, pensiones públicas y es por eso que se puede observar, que junto con el proceso de globalización se ha presentado de la mano la privatización. La autora sostiene que en esta crisis no económica, sino de derecho los grandes ganadores han sido los dueños del capital y se presentan como perdedores de este

proceso la clase baja, la cual no solo ha visto el menoscabo de sus derecho laborales, sino también sus derechos sociales en general.

Conclusión:

En la presente investigación se expuso que la reforma laboral del 2012, como otras reformas llevadas a cabo a partir del inicio de este siglo (en América Latina) han permitido un claro retroceso a los derechos de los trabajadores, por lo cual se han considerado como reformas inconstitucionales. Se ha expuesto que la pérdida del monopolio fiscal en especial la pérdida de la soberanía económica, limita la autonomía del Estado en la elaboración de leyes, de manera autónoma. Es decir que el Estado al perder la soberanía económica, pierde también la capacidad de dictar sus propias leyes, sin atender las exigencias de las grandes empresas trasnacionales y a los intereses de los "dueños del capital".

Esta investigación se centra en el estudio de las implicaciones que representa para el trabajador y en general a la clase más necesitada, las reformas que en esta obra se han expuesto. En el caso de la subcontratación, priva al trabajador de su derecho constitucional, a tener certeza en el empleo, puesto que aun cuando en la teoría se sostenga, que la empresa madre, será solidaria con la empresa subcontratadora, en la práctica es claro que una vez más, se le han ofrecido derechos al trabajador, que no podrá hacer validados, pues en los países con economías emergentes, aun cuando la dogmática jurídica, ofrezca diseños constitucionales sumamente sofisticados, en materia de derecho la discusión sobre la mesa, sigue siendo, la creación de canales de contestación, para permitir que el trabajador deje de tener derechos y empiece a hacer uso de ellos.

El análisis brindado en esta investigación expone, que aun cuando es innegable que, vivimos en un mundo globalizado económicamente y que las crisis a las cuales se ha acudido en la época moderna, se han vivido en ese orden (global) sin embargo no estamos acudiendo a medidas que serían comprensibles en una crisis de este tipo, pues no buscan solo el despido de personal, o el desempleo, sino que se está construyendo un nuevo paradigma de explotación. O dicho de otra forma como se ha expuesto la opinión de la Dra. María José Fariñas no estamos ante una crisis económica, sino ante una lucha entre el capital y la clase obrera, en la cual el capital se erige vencedor y el obrero se enfrenta a las consecuencias, mismas que hoy mismo sería imposible cuantificar.

Se podría concluir que no nos enfrentamos solo a una crisis económica, ni simplemente a una lucha de clase, como las que se vivieron en el siglo pasado, sino que acudimos como efecto de esta nueva época de la economía global, a la construcción de un nuevo paradigma de explotación, en el cual se propone que la eficiencia en materia de economía, es reducir al máximo las rentas a los trabajadores, no importa si para eso el trabajador sea despojado, por completo de sus prestaciones.

Referencias:

Atienza, Manuel. (2015). Globalización Y Soberanía Económica: Implicaciones en el Derecho Laboral. Tesis. UABC. Entrevistador Soto, Ricardo. No Impreso.

Bayón, J. Carlos. (2011) Constitucionalismo débil. Catedra De Cultura Jurídica. Madrid. 2011. S/P. disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=pptOs5A2Nyo

Castells, Manuel (2005) La Era De La Globalización. La Sociedad De Red. Vol. I. 107.

De Buen; Néstor. (2012). La Reforma Laboral En Visión Empresarial. La Jornada UNAM. México. http://www.jornada.unam.mx/2012/12/23/opinion/017a2pol

Delgado De Cantú, Gloria. (2003). La Historia de México: México en el siglo veinte. México. Pearson.

Encinas Duarte, Gabriel Alejandro. (2015). Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Bogotá. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. 18

Fariñas, María José. (2016). Globalización Y Soberanía Económica: Implicaciones en el Derecho Laboral. Tesis. UABC. Entrevistador Soto, Ricardo. No Impreso.

Guillen, Hector. (2005). Orígenes de la crisis en México: inflación y endeudamiento externo (1940-1982). Ediciones Era.

Held, David. (1999). Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Stanford. Stanford University press. 1

Herrera, José Roberto (2007) Globalización Laboral y De La Seguridad Social, Bogota, Editorial Universitaria Del Rosario. P. 9.

Medina, Lucia (2015) Izquierda y derecha en España: un estudio longitudinal comparado. España. CIS. 1.

Ramos, Arturo. (2001). Globalización y Neoliberalismo: ejes de la restructuración del capitalismo mundial y del Estado en el fin del siglo XX. México. Plaza Valdez, S.A. de C.V. 50

Ramos, Laura. (2003). El fracaso del consenso de Washington: la caída de su mejor alumna, Argentina. Icaria Editorial, S.A. 113-115.

Rodríguez, José María. (2012) Apuntes sobre la reforma laboral de 2012. España. Lulu.com. 9-12.

Sánchez, Celso. (2004). Las Máscaras Del Dinero: El Simbolismo Social de la Riqueza. Barcelona. Anthropos Editorial. P. 183.

Sharma, Ruchir, (2013) Países emergentes: En busca del milagro económico. Grupo Editorial España. España. S/P. https://books.google.com.mx/books?id=yRekSfdli8YC&printsec

Stiglitz, E. Joseph (2012). El precio de la desigualdad, México, Taurus. 107.

Torres Aguayo, Francisco. (2014). Derecho Laboral: actores en la relación de trabajo. Editorial universitaria, Universidad de Guadalajara. Guadalajara.

Tusseau, Guillaume. (2011) La falacia de los modelos de justicia constitucional en la cultura jurídica francesa, España. Càtedra de Cultura Jurídica. S/P. https://www.youtube.com/watch?v=F-yAqrMnxvk

Urbina Nandayapa, Arturo de Jesús. (S/F). El amparo contra la reforma laboral. Nueva Visión Fiscal. P. 97. Rescatado el: 12 de marzo de 2017. Disponible en:

Vásquez, Pedro Colmenares G. (2012) Pensiones en México: La próxima crisis. México. Siglo XXI. S/P

Viciano Pastor, Roberto (2015) "Principio democrático, reforma constitucional y control de constitucionalidad". España. Corporación Universitaria Del Caribe – CECAR. P. S/P. https://www.youtube.com/watch?v=06AIMi3zztA.

Zizek, Slavoj, Robespierre. (2010) Virtud y terror. Madrid. Akal. S.A. 6

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar

(espanet SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

Coordinación:

Vera María Ribeiro Nogueira
(U. Santa Caterina – Brasil)

Suzana del Valle Cazzaniga
(U. Entre Ríos – Argentina)

Regina Célia Tamaso Mioto
(Universidade Católica de Pelotas,
Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil).

espanet SPAIN

Este grupo de trabajo busca responder al desafío de problematizar y reconstruir alternativas en relación con el escenario de subordinación de lo social a lo económico que se ha ido instalando en nuestros países acompañando una nueva crisis del sistema capitalista. Este es un contexto en el que las problemáticas sociales –antiguas y actuales- se ven agravadas y las demandas populares que pugnan por respuestas, acrecentadas. Valen como ejemplos las acuciantes situaciones que padecen los refugiados y los migrantes tanto como aquellas que surgen del aumento de la desigualdad social. La matriz hegemónica recoloca al mercado como espacio en el que se satisfacen las necesidades sociales vía oferta y demanda por lo que todos aquellos que no logran participar de ese circuito serán pasibles de ser considerados "carentes" de iniciativas, educación e incluso de moral. De esta manera las responsabilidades por tales situaciones se individualizan y/o psicologizan y las respuestas a los problemas de pobreza y sus derivados queda a cargo de los espacios privados: familia, organizaciones de la sociedad civil. El estado se hace cargo de algunos aspectos sociales y está atento a intervenir represivamente cuando las demandas se convierten en conflictos que alteran el orden.

Se asiste así a la des-obligación del poder público con la ciudadanía social y correlativamente a la privatización de las acciones otrora a cargo del estado, se reducen los derechos conquistados, especialmente los relacionados con la protección universal retornándose a una xenofobia perversa. Las directrices y los formatos de las políticas sociales son revisados ganando relevancia los procedimientos gerenciales y la racionalidad burocrática/mercantil en la gestión de los servicios. Esta lógica se extiende al plano organizativo por lo que los programas son diseñados y regulados en torno a la administración gerencial y la racionalidad técnico - burocrática. Este cuadro de situación deja a las claras las exigencias impuestas al trabajo profesional acorde a esta lógica que se traducen en trámites burocráticos, alta tecnificación y estandarización de procedimientos y cuantificación de resultados. Así, la racionalidad instrumental que atraviesa las políticas sociales deja sin espacio la necesaria reflexividad ética que sostenemos, por lo menos desde algunos posicionamientos, en la intervención profesional. Frente a esto la pregunta que cobra relevancia es aquella que refiere a los caminos teórico-metodológicos, éticos y políticos que afiancen la autonomía profesional y reduzcan la burocratización e informatización de los servicios sociales, dando lugar al reconocimiento y ampliación de los derechos sociales. Serán aceptados los trabajos que contribuyan a profundizar y enriquecer el debate acerca de los objetivos propuestos para este panel.

Objetivos específicos que persigue este grupo de trabajo dentro del panel de trabajo social:

- Aprehender los impactos de la crisis del estado de bienestar en la ampliación de las desigualdades económicas y sociales;
- identificar los rasgos fundamentales de la situación de la regresión de los derechos sociales a partir de las demandas que se presentan a trabajo social;
- evidenciar las distintas formas y dimensiones de este desmonte y las posibilidades y desafíos presentados al trabajo social en este contexto;

- debatir posibles caminos teniendo en cuenta las peculiaridades del trabajo social como trabajo de servicio para ampliar los espacios democráticos y el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Teresa Amezcua Aguilar, Tomás Alberich Nistal: Nuevos desafíos para el trabajo social: movimientos de indignados, anti-desahucios e iniciativas de solidaridad
- María Laura Vecinday: La reforma social en el Uruguay del SXXI: el caso de la Red de Asistencia e Integración Social
- José Pablo Bentura: La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay
- Robson De Oliveira, Simone Sobral Sampaio: La política social del neoliberalismo: una tienda abierta 24 horas en el corazón del mercado
- Ximena Baráibar Ribero: Los cambios en la matriz de protección social Uruguaya y sus impactos para el trabajo social
- Laura Leonor Salazar, Verónica Evangelina Villagra, Walter Damián Serrano: El Trabajo Social y sus avatares. Primeras implicancias de la intervención social ante el cambio de gobierno nacional en Argentina
- Helenara Silveira Fagundes, Daniela Castamann, Ineiva Terezinha Kreutz: Políticas públicas, sujetos profesionales y frontera Arco Sur
- Miriam Thais Guterres Dias: Los profesionales en la gestión intersectorial de la atención de la salud y de la protección social de los consumidores de drogas
- Marcelo Lucero: Trabajo, pobreza y selectividad: una comparación de los diseños de intervención del plan jefas y jefes de hogar y la asignación universal por hijo
- Aida Alonso de la Torre Rodríguez: Trabajo Social Okupa
- Lorena Valenzuela Vela, Juan López Morales: La lógica del control: dilemas profesionales para el Trabajo Social
- Laura Eugenia Garcés: Las Políticas de Transferencias de Ingresos Condicionadas en América Latina: una mirada relacional de análisis

Comunicaciones:

- Águida Schultz Águida, Míriam Thais Guterres Dias, Renata Maria Dotta: Apoyo matricial como estrategia de gestión en salud mental: potencialidades y limitaciones frente al contexto de salud en el sistema penitenciario
- Carlos Antonio de Souza Moraes: El Trabajo Social brasileño en la entrada del siglo XXI: consideraciones acerca de la investigación en servicios y la dimensión de investigación
- Chabier Gimeno-Monterde, José Manuel Álamo-Candelaria: Respuestas desde el Trabajo Social Comunitario a los retos de una sociedad compleja, diversa y global
- Carla Cubillos Vega: Incorporar los derechos humanos al Trabajo Social. El enfoque de derechos: un marco de referencia

- Amanda Patricia Amorocho Pérez: La intervención del Trabajo Social en un asentamiento informal en Madrid: El Caso de la Cañada Real
- Edurne González: El perfil profesional en el ámbito de la Infancia en la CAPV. Análisis y debate sobre al papel del Trabajador Social
- Valter Martins: Trabajo Social y el estado gestor: las nuevas determinaciones para los trabajadores sociales en el mundo neoliberal

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

APOYO MATRICIAL COMO ESTRATÉGIA DE GESTIÓN EN SALUD MENTAL: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES FRENTE AL CONTEXTO DE SALUD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO.

SCHULTZ, Águida Luana Veriato
aguida_schultz@hotmail.com

DIAS, Míriam Thais Guterres
miriamtgdias@gmail.com

DOTTA, Renata Maria
renata.dotta@uol.com.b

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

Este artículo tiene como propósito presentar los resultados y discusiones relativas a una investigación, cuyo objetivo fue conocer la situación de salud de las mujeres privadas de la libertad y las formas de acceso a la salud, por medio de la metodología de Apoyo Matricial al Equipo de Atención Básica (EABp) de una Penitenciaria femenina localizada en el municipio de Porto Alegre (Rio Grande do Sul/Brasil). Fue un estudio cualitativo de tipo exploratorio y descriptivo, con una participación de 17 profesionales que componen el equipo de los Sectores de Salud, Técnico Superior Penitenciario y Materno-Infantil. Fueron usadas técnicas de grupo focal, reuniones de apoyo matricial y diario de campo. Mediante el análisis del contenido se estructuraron las categorías centrales: salud, salud mental y prisión. Se constató que los problemas de salud mental, relacionados a los síntomas de ansiedad y depresión, son las mayores demandas atendidas por el EABp. Se encuentra un elevado uso de los medicamentos benzodiazepínicos por parte de las mujeres encarceladas. El uso de la metodología de Apoyo Matricial posibilitó un mayor perfeccionamiento del trabajo interprofesional e intersectorial, impactando directamente en las acciones en salud ofrecidas por el EABp. Las precarias relaciones de trabajo, la falta de inversión en el proceso de educación permanente, como las acciones de salud todavía volcadas a la lógica ambulatoria, y la poca participación en la gestión de los servicios, fueron las categorías que se evidenciaron durante la ejecución del matriciamento.

Palabras clave: Apoyo matricial. Salud mental. Salud penitenciaria.

1. INTRODUCCIÓN

En Brasil, desde 1984, está previsto por ley la atención en salud para las personas recluidas en las unidades carcelarias. La Ley de Ejecución Penal (LEP) de 1984 (Brasil, 1984) asegura la atención médica, dental y farmacéutica, para los presidiarios; sin embargo, durante un largo periodo de tiempo, debido a la falta de inversión en el campo de la salud en las prisiones y el sistema de salud pública, no se produjeron los resultados esperados en la formulación de cuidados de salud adecuados e integrales en el sistema carcelario.

El Sistema Único de Salud (SUS), reglamentado por la Ley Nº 8080/90 y Nº 8142/90 (Brasil, 1990a; 1990b), dispone, en sus directrices, la universalidad, la igualdad y la equidad del acceso a asistencia a la salud como un derecho del ciudadano y un deber de Estado. A pesar de considerables avances proporcionados por la Constitución brasileña (Brasil, 1988) en relación con el derecho constitucional a la salud de las personas privadas de libertad, se consideran como progresos tímidos. Para el año 2003, los servicios de salud en las prisiones, fueron responsabilidad única del Ministerio de

Justicia (MJ), en articulación con los órganos de la justicia y la seguridad de los respectivos Estados y del Distrito Federal.

En 2003, después de casi dos décadas de la LEP, el Ministerio de Justicia (MJ) y el Ministerio de Salud (MS) homologaron el Plan Nacional de Salud en el Sistema Penitenciario (PNSSP), a través de la Ordenanza Interministerial Nº 1777 (Brasil, 2003), la cual reglamentó la organización y el acceso a la salud, a través del SUS, para las personas privadas de la libertad.

El PNSSP trajo avances en relación con el concepto de salud identificados en el LEP, tanto por la inclusión de otros profesionales de la salud, como por el carácter multidisciplinar del trabajo en equipo desde la perspectiva de la atención a la salud integral y el derecho a la salud. También fue responsable por la normalización de los equipos de atención primaria en la prisión, que organizan el acceso de los usuarios a otros niveles de complejidad del sistema de salud (Brasil, 2011). Sin embargo, al completar 10 años (2003-2013) de su publicación, se observaron pocos avances en el contexto brasileño. Las razones están relacionadas principalmente con la falta de fondos federales para su implementación, y la poca experiencia de los estados en la ejecución de una política intersectorial.

Rio Grande do Sul (RS) formuló una respuesta diferente al hacer frente a los obstáculos nacionales para la implementación del PNSSP. Fue el único estado de la federación en formular una política pública de cofinanciamiento y cogestión para la aplicación del EABp vinculadas a las redes de atención de la salud de las esferas municipales del SUS. La municipalización de la asistencia a la salud para la población penitenciaria en el contexto de la atención primaria, sigue las directrices de la Política Nacional de Atención Primaria (Brasil, 2011), que establece que la gestión municipal coordine el cuidado, el gerenciamiento de los recursos instalados en su territorio y la responsabilidad de garantizar el acceso a las personas de acuerdo a sus necesidades y con independencia del local donde se preste el atendimiento.

Desde 2006, RS tiene cofinanciación estatal, complementaria a la federal, para la implementación del EABp. En 2016, 24 municipios tenían prisiones con Unidades Básicas de Salud Penitenciaria (UBSp) que generan un 60% de cobertura en estos establecimientos. Actualmente, hay 36 EABp, siendo 23 autorizados por el Ministerio de Salud y 28 por el Estado.

Estas iniciativas fueron reconocidas por los MS y de MJ e inspiraron la regulación y puesta en operación de la Política Nacional de Atención Integral a la Salud Penitencial (PNAISP) (Brasil, 2014th). Más recientemente, el 01 de abril de 2014, el Ministerio de Salud, a través de su propia normativa (Ordenanza GM/MS Nº 482/2014) (Brasil, 2014b), estableció los criterios mínimos fijos para el funcionamiento de los servicios de salud en el sistema carcelario y formuló las normas para su funcionamiento y financiación. La PNAISP creó normativas específicas para la cualificación de los

servicios de salud mental de retaguardia de los equipos de atención primaria de salud, lo que representa un gran avance en el tratamiento y creación de programas específicos de salud mental para esta población.

Teniendo en cuenta este contexto, este artículo busca presentar los resultados y discusión concernientes a la investigación "La situación de las mujeres privadas de la libertad y el Apoyo Matricial en Salud Mental de los Equipos de Atención Primaria incluidos en el Sistema Penitenciario", cuyo tema central fue el Apoyo Matricial (AM) de los equipos de salud en el sistema carcelario. La pregunta que dio norte a este estudio se formuló como un problema de investigación: ¿De qué forma la utilización de la metodología de apoyo matricial puede contribuir a la cualificación del trabajo de los equipos de salud en el sistema penitenciario y en la materialización de la atención integral a la salud de las mujeres privadas de la libertad? Tal pregunta se desdobló con el fin de conocer la situación de salud de las mujeres recluidas y las formas de acceso a la salud, a través de la metodología de Apoyo Matricial al Equipo de Atención Básica de un presidio de mujeres en el municipio de Porto Alegre.

2. MÉTODO

La investigación cualitativa de tipo exploratoria y descriptiva (Gil, 2010) tuvo una ejecución de dos años (2013-2015) en colaboración entre la Coordinación de Salud Penitenciaria de la Secretaría de la Salud del estado de Rio Grande do Sul, la Fundación Escuela Superior del Ministerio Público de Rio Grande do Sul de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul y la Universidad de Sevilla, España. Contó con el apoyo financiero de la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Rio Grande do Sul. La investigación fue sometida y aprobada por el Comité de Ética de Investigación de la Escuela de Salud Pública de Rio Grande do Sul.

Los participantes de la investigación fueron los profesionales que componian el Equipo de Atención Primaria de la Unidad Penitenciaria, la Unidad Materno-Infantil y el Sector Técnico Superior Penitenciario, todos trabajadores de una Penitenciaría Femenina localizada en el municipio de Porto Alegre. Se obtuvo una muestra de 17 profesionales, siendo esto por conveniencia (Sampieri et al. 2013). De ellos, diez forman parte del equipo de salud (tres médicos, dos enfermeras, dos técnicas de enfermería, un dentista, un asistente social y una psicóloga); cuatro del Sector Técnico (dos asistentas sociales y dos psicólogos) y dos del sector Materno-Infantil (una asistenta social y una psicóloga).

Para fines didáctico-pedagógicos y explicativos, el curso de metodología de investigación se organizó en dos etapas. Sin embargo, destacamos que asumen materialidad en el movimiento y en el contexto en el que se desplegaron en el proceso de investigación, y por una demanda teórico-

metodológica, de lo contrario pierden su sentido de complementariedad y se tornan esquemas metodológicos rígidos. El primer punto se refiere a la Familiarización: entre el equipo de investigación (equipo de apoyo matricial -EAM) con el equipo de atención básica de la prisión (equipo de referencia -ER), dirigido a la integración dialógica. El segundo fue el de Apoyo Matricial: con el uso de técnicas específicas matriciales, con el objetivo de cualificar las acciones a través de la acción colaborativa de profesionales de diferentes áreas, de acuerdo a las demandas del EABp.

La primera fase se produjo entre los meses de enero y febrero de 2015. Se celebraron reuniones con el EABP con el fin de objetivar pactos laborales y establecer un vínculo más fuerte entre el EABp y el equipo de investigadores. También se utilizó la técnica de Grupo Focal (GF), también fue empleada una guía que abordó las variables: concepción sobre la atención en salud; especificaciones para la atención a la salud de mujeres privadas de la libertad; principales demandas atendidas; articulación entre las UBSp y otros dispositivos asistenciales y potencialidades y dificultades para la atención de la salud de la población atendida. El GF se ha utilizado ampliamente en investigación, en las áreas de la salud y de las ciencias sociales, con el fin de acompañar y validar experiencias, programas y servicios, desde el punto de vista de los grupos envueltos (Westphal et al, 1996; Worthen et al., 2004).

La segunda fase se dio en los meses de marzo a agosto de 2015, con las reuniones de apoyo matricial. El trabajo se orientó en dos dimensiones: 1) soporte asistencial (apoyo de producción y cuidado en salud) y 2) técnico-pedagógico (apoyo a las actividades educativas con y para el equipo). El grupo de investigadores estaba formado por dos asistentes sociales, una psicóloga, un pediatra y dos graduandos de la facultad de derecho (becarios de investigación de pregrado) y retaguardia técnica de un profesional técnico psiquiatra. Los investigadores tienen una formación especializada y experiencia profesional en las áreas de salud mental, atención primaria y sistema penitenciario.

Se realizaron doce encuentros quincenales de apoyo matricial, durante seis meses de recopilación de datos, llevadas a cabo en la sala de juntas de las UBSp. Se aplicaron dos técnicas de apoyo matricial: a) la Construcción del Proyecto Terapéutico Singular (PTS) y el de Educación Permanente en Salud (EP). La primera reunión de matriciamento fue para la realización de pactos generales entre los equipos de investigadores y profesionales participantes del estudio y se asignaron ocho reuniones para la construcción de cuatro PTS y tres para talleres de EP.

Los diálogos derivados del GF y el AM se registraron en audio y posteriormente se transcribieron, conforme figuraba en el Termino de Consentimiento Libre y Aclarado, firmado por los participantes de la investigación. Los investigadores también utilizaron el diario como herramienta para el registro de datos. Los datos fueron estudiados mediante Análisis de Contenido (Bardin, 2015) de tipo

frecuencia y temática, estructurando categorías finales, intermedias e iniciales. Las categorías de análisis finales fueron: la salud, la salud mental y la prisión. Fue realizada la triangulación de datos (Gomes, 2005) para la producción de resultados y su discusión.

3. LA SITUACIÓN DE SALUD DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD

En esta sección se presentarán los resultados del *corpus* obtenidos a través de la GF y AM[1], que revelan necesidades específicas para la aplicación de estrategias de gestión en relación con los procesos de trabajo en salud frente al contexto de trabajo en la cárcel.

Los resultados muestran tres categorías analíticas finales: **la salud, la salud mental y la prisión**. En cuanto a la categoría **salud**, como categoría intermedia fue enlistada para la **construcción de un concepto de salud**. Dentro de esta elaboración son identificas tres categorías iniciales: **atención a salud; salud como calidad de vida y el bienestar físico y psíquico;** y la **influencia de componentes externos**, tales como las relaciones sociales y las cuestiones estructurales y materiales.

En cuanto a la atención en salud, la unidad de significado extraída fue el **cuidado individualizado**. En este caso, representándose como una manera de evitar el fatalismo de la enfermedad y de la muerte prematura, tan presente en la realidad de las prisiones:

> Realmente, nuestro trabajo es por el cuidado individual. ¡Es con cada uno! Aquí es difícil tener otra forma de atender, por eso – como él dice – el cuidado es individual (...) para que ellos se consigan cuidarse allá dentro también y evitar enfermedades, ¿no? (GF-P8).

El carácter de atención individualizada es el resultado del modelo hegemónico de la salud, es decir, curativo. Los valores procedentes del modelo médico-hegemónico "guían la formación de los profesionales de la salud y están presentes en la mente de los trabajadores del SUS. Estas ideas interfieren en todo momento, en la posibilidad de la consolidación del SUS "(Feuerwerker, 2005, pp. 491-492).

Se tiene que tener en cuenta que el proceso de ejecución del SUS - ya sea en la estructura política como en los modelos de atención de salud - expresa la disputa entre proyectos de salud que se mueven en la esfera pública, siendo la materialidad de ese sistema engendrado por la correlación de fuerzas en búsqueda de la conquista de la hegemonía de estos proyectos.

En la categoría de **salud como calidad de vida y bienestar físico y psíquico**, se percibe como una unidad de significado, **la noción de calidad de vida como un promotor de la salud**, donde las

[1] Los diálogos de los profesionales serán identificados por la sigla GF (grupo focal) seguido del número del participante y por la sigla AM (apoyo matricial), seguido del número del participante.

actividades de trabajo y deporte son los promotores de salud, así como la ausencia de éstos contribuyen a la enfermedad física y mental, siendo las principales fuentes de aislamiento en la cárcel.

En la visión de los profesionales, por razones evidentes, las mujeres privadas de libertad ahora se encuentran apartadas de las familias y las actividades de laborales, trayendo consecuencias para su salud mental. El trabajo, en las circunstancias concretas, actúa como prevención, especialmente en lo que se refiere a los principales agravios a la salud mental:

> El trabajo es una cosa que la sociedad tiene que proporcionar al presidiario, el estado tiene que proporcionar actividad aquí dentro. Antes tenía una empresa privada aquí, después de que cerró, las presas que trabajaban comenzaron a enfermar. Varias de ellas trabajaban allá. Un gran número de presas toman medicamentos controlados después de que la empresa cerró(GF-P1).

A la luz de estos discursos se observan dos dimensiones asignadas a la categoría de trabajo en la cárcel. La primera se traduce en condición necesaria para la efectividad y la garantía de un derecho, es decir, el derecho al trabajo, notoriamente dispuesto en la LES, siendo tratado como una cuestión constitucional. En su dimensión concreta y particular se refiere al mantenimiento y promoción de la salud de la persona privada de la libertad. Para los profesionales, el trabajo es una categoría básica para pensar acerca de la salud en la cárcel, esto sería algo más que tener "La ocupación del tiempo de ocio, ¿sabe? Es un derecho y les ayuda mucho a ellas, en el ingreso familiar y a la salud en especial"(GF-3).

En cuanto a la influencia de los **componentes externos**, tales como la reproducción de las relaciones sociales y las cuestiones estructurales y materiales también fueron mencionados.

> En todos estos años de trabajo en la cárcel, me llama mucho la atención que esas mujeres no tienen acceso a la educación. La mayoría de ellas usaban y todavía usan drogas, nosotros sabemos sobre eso. Muchas se mantenían prostituyéndose, vendiendo drogas. Y acabaron aquí, ¿no? Marginalizadas (GF-P6).

Estudios internacionales revelan que el perfil de las mujeres que ingresan en las prisiones o están en riego de entrar, son provenientes de minorías étnicas, con bajo grado de escolarización, clase social marginalizada y económicamente desfavorecidas; además de esto, esas mujeres son más propensas a que se conviertan en madres solteras, generalmente con responsabilidad exclusiva por la casa y se exponen a relaciones familiares negligentes y con padres ausentes o encerrados (Ferraro y Moe, 2003).

En Brasil, el perfil predominante coincide con el descrito en los estudios internacionales, incluyendo mujeres jóvenes, solteras, con poca escolaridad, bajo estatus socioeconómico y envueltas en el mercado informal de trabajo (Ferraro y Moe, 2003; Falbo et al., 2004, Lopes et al., 2010). Se entiende que, en muchos casos, tales aspectos provienen de circunstancias donde no fueron atendidas sus necesidades objetivas básicas y que de modo cíclico se reproducen en el ambiente de reclusión,

siendo sometidas a sobrepoblación, insalubridad y violencia. Existe así un ciclo de múltiples penalizaciones, sobre la óptica de la reproducción de las relaciones sociales (Iamamoto, 2001).

En la categoría de **salud mental**, son identificadas las categorías intermedias: **salud mental como principal demanda; medicación y tratamiento; y dificultades y facilidades para atender la salud mental en la prisión.** Las unidades de significado que hacen referencia a la salud mental como principal demanda, está siendo respondida por el equipo de salud a través de tratamiento clínico; "Las demandas de salud mental son las mismas mostradas en los atendimientos, en un modo general, están muy ligadas a la ansiedad y en algunos casos al uso de drogas. Está siendo ofertado el acompañamiento técnico y la mayoría usa medicamentos" (GF-P9).

Durante las reuniones de Apoyo Matricial, realizadas entre los investigadores del EABp fueron identificados asuntos relacionados a la salud y al sufrimiento psíquico de las mujeres, como también la búsqueda del equipo de salud para sanar "enfermedades emocionales" (GF-P6). Dentro de esta categoría intermedia, los síntomas de ansiedad y depresión son las principales peticiones de atendimiento en la unidad de salud.

Múltiples estudios evidencian que síntomas psiquiátricos son detectados en la población penitenciaria femenina en porcentajes significativamente por encima de la media de la población general (Fazel, et al., 2006;; Fazel y Seewald, 2012; Jordanet al., 1996). Las mujeres y los prisioneros reincidentes presentan casos de sintomatología psiquiátrica superior a la encontrada en hombres y en prisioneros encerrados por primera vez, lo que puede presentar una mayor dificultad a la hora de enfrentar los problemas del día a día en los establecimientos carcelarios (Taborda, 2004).

El uso regular de medicamentos psicotrópicos proporcionados por el EABp para revelar los efectos generados por el propio encarcelamiento, como la dificultad para dormir y la ansiedad provocada por la indefinición procesal y las dificultades encontradas por el hecho de estar en la cárcel, corrobora la prescripción de benzodiazepínicos a las mujeres. De acuerdo con los profesionales, en el año 2015, 100 de las 239 mujeres atendidas en las UBSp hacían uso controlado del medicamento benzodiazepínico. Un total de 6 mil comprimidos fueron distribuidos al mes para las MPL.

Para los profesionales, el uso de medicamento funciona como escape al sufrimiento generado por la cárcel, además de ser utilizado como moneda de cambio entre as MPL:

> Yo creo que, nosotros trabajamos con una población de vicios, ¿no? Desde la drogadicción, el alcohol o el vicio por medicamentos también. Aquí el [Citó el nombre del medicamento] es un grande vicio. Mientras que ellas pasan al doctor para ir desmamando, ellas no aceptan. No aceptan el cambio por otro remedio. Un poco por dependencia, un poco por moneda de cambio, ¿no? Nosotros no tenemos como afirmar eso, pero sí, es una dificultad también (GF-P2).

La hipermedicación se muestra como una garantía de tratamiento, al contrario de generar permanentemente condiciones de calidad de vida, bloqueando y desconectando a los sujetos y la atención en salud de posibles formas colectivas de resistencias, inversiones y gerenciamiento en el proceso de salud (Ignácio y Nardi, 2007), causando todavía dependencia frente a la posibilidad de "liberación"(GF-P2) que la medicación presenta en este contexto.

Con respecto a la categoría **dificultad y facilidades para atender la salud mental en la prisión,** la unidad de significado está en el reconocimiento de la importancia del **acogimiento de** las demandas de salud y el **establecimiento de confianza** entre las MPL con el equipo. Una de las dificultades se deriva de **la falta de agentes de seguridad penitenciaria** para el traslado de las MPL de su celda hasta las UBSp, **cuestiones relacionadas al sigilo profesional y a la falta de recursos de la red de servicio intersectorial** para trabajar con las particularidades de las mujeres, emergieron en el discurso de los profesionales.

El EABp es tenida como una puerta entrada y referencia para el atendimiento de las demandas de salud mental en la Penitenciaría, teniendo factores emocionales siempre ligados a las quejas clínicas, siendo la escucha la principal forma de refugio de la salud. De acuerdo con uno de los entrevistados, "aquí en la Penitenciaría hay varios profesionales, de salud y de seguridad. Pero las presas nos buscan primero a nosotros. Ellas vienen aquí porque el acceso es más fácil, nosotros realmente las acogemos, y por la cuestión de la confianza también(GF-P3).

La disponibilidad para la escucha y cobijo de las demandas de las MPL se constituyen en una dimensión abstracta del trabajo en salud, permeada por la (inter)relación profesional-usuaria. Este espacio está anclado en el enfoque ampliado del sujeto, traduciéndose en tratamiento de calidad, con establecimiento de vínculos de confianza y amparo de las necesidades (Pinheiro y Guizardi, 2006). Por lo tanto, esa relación debe ser mediada por la lógica del derecho social, es decir, basada en el derecho a tener acceso a los cuidados de la salud, sub pena de no recaer en acciones voluntarias o en la racionalización y burocratización de estas acciones.

Cómo se observa, el cuidado de la salud está impregnado por dimensiones abstractas del trabajo, relacionada, sobre todo, en la interrelación profesional-usuaria-institución. Y en este contexto interrelacionar la estructura con las principales dificultades en la garantía de atención a la salud de las MPL. La implementación del sector salud en establecimientos carcelarios, implica necesariamente una (co)relación entre sectores distintos, el de la salud y el de la seguridad. El primero no consigue efectuar sus acciones sin la participación directa del segundo.

Uno de los entrevistados reitera "Yo creo que la cosa fea es esa ausencia de seguridad. Hay pocos agentes y ellos son responsables por traerlas hasta las UBS. Nuestro sector depende del equipo

de seguridad, a veces no hay como, entonces, ¿cómo se trabaja? (GF-P2). Este es un asunto vivenciado diariamente por los trabajadores del sector de la salud y demás intersectores existentes en la penitenciaría. Está codependencia es evidenciada en situaciones cotidianas de trabajo, como por ejemplo, cuando se hace necesaria el desplazamiento de las MPL para el atendimiento de salud.

Dentro de la Penitenciaría, cualquier "desplazamiento de las presas" (GF-P1) para afuera de su galería de origen debe ser justificada y acompañada por un profesional de seguridad, sea una "salida con fines de dependencia carcelaria, la cual depende de, por lo menos, dos agentes de seguridad penitenciaria, para escoltar el desplazamiento dentro de la propia institución" (DC-P2)[2]. Frente a esta dificultad operacional el EABp atiende muchas demandas de servicio especializado, con el fin de evitar salidas de escoltas, por la falta de agentes penitenciarios y por la cuestión de la seguridad de la institución penitenciaria.

Los profesionales relatan que en días de efectivo mínimo de agentes de seguridad, las MPL quedan imposibilitadas de ser movidas por las dependencias de la Penitenciaría. En esos casos se hace necesario "mover parte del equipo de salud hasta las galerías, sobre todo para la entrega de medicamentos asistidos, los cuales son realizados diariamente por los agentes penitenciarios"(DC-P2). En esta situación de confinamiento y restricción de libertad, según un proceso de adaptación a la realidad carcelaria, los conflictos y tensiones entre los diversos actores interponen a los sujetos dar una tendencia a los problemas ligados a la seguridad y a la sobrevivencia inmediata para los agentes de seguridad y presos, respectivamente, en detrimento de las cuestiones relacionadas a la salud (Diuana et al., 2008).

Asuntos vinculados al sigilo profesional también emergen como una necesidad para ser atendido en ambientes penitenciarios, pues la presencia de los agentes de seguridad durante el atendimiento de salud, acaba por dificultar o inviabilizar la posibilidad de expresión de las usuarias, tal factor contribuye para crear una fragilidad en el proceso de establecimiento del vínculo de confianza entre las MPL y los profesionales de salud:

> Esa cuestión de atendimiento es complicada, nosotros negociamos con los compañeros de seguridad, ¿no? Hay atendimientos en los que se necesita estar solo con ellas, ahí uno tiene que explicarles a ellos. Cuando cierro la puerta y me quedo solo con la presa, ella va a hablar cosas que no diría si el guardia estuviera allí (GF-P1).

Al contrario de lo que se pudiera suponer teniendo en consideración una población cerrada, aparentemente sobre control, son innumerables las dificultades para el desarrollo de las acciones de salud en las prisiones. En ese ambiente donde la circulación de las PPL está restringida y los

[2] Se refiere a los datos recolectados en el Diario de Campo(DC) del investigador N° 2(P2).

profesionales de salud evitan circular, los agentes de seguridad penitenciaria terminan por ejercer un papel diferenciado en lo que se refiere a la regulación del acceso a la salud. Muchas veces son los "agentes de seguridad los que juzgan la necesidad de atendimiento a partir del pedido de la MPL y actúan facilitando o dificultando este acceso" (DC-P2). Por otro lado, en el ambiente confinado de las prisiones, se está en contacto cotidiano y directo con los presos y están expuestos, como ellos, a los riesgos de infección, especialmente a la tuberculosis. Por estas razones son actores privilegiados en lo que se refiere a los cambios en las concepciones y prácticas de salud en las cárceles (Diuana et al., 2008).

Como dificultad, es también menciona la falta de atendimiento especializado a las mujeres presas, principalmente aquellas que demandan acciones o intervenciones junto a otros servicios de salud y/o demás políticas sociales. La falta de recursos de la red de servicios para trabajar con las particularidades de las condiciones de vida de las que permanecen y de las que ya pasaron por la prisión es otro aspecto mostrado por los profesionales. Tales factores demuestran la dificultad de una práctica de trabajo intersectorial, resultando en la fragmentación del cuidado de la salud.

Finalmente, la tercera categoría es **la prisión**, que acoge un elemento intermedio: **la gestión del cuidado de la salud en el establecimiento penitenciario**. Son categorías iniciales de análisis: **la gestión de los procesos de trabajo del EABp** y el **desamparo y falta de recursos de la red socioasistencial.**

Referente a la gestión de los procesos de trabajo del equipo de salud, se tiene como unidad de significado a los procesos de organización de trabajo en oferta de servicios de servicios de salud en la prisión. De acuerdo con los profesionales las acciones y servicios son viabilizados mediante el tiempo de permanencia de la mujer en la prisión. Mientras "no haya definición del tiempo de permanencia de la MPL en la penitenciaría, los profesionales tienen dificultades en dirigir acciones que envuelvan la articulación de la red de servicios" (DC-P2):

> Dependiendo del caso que atendemos, hay necesidad de enviarlo para la red, hacer contacto con la familia, pero no siempre eso es viable para que sea hecho por el equipo de salud. Buscamos trabajar con los profesionales del Sector Técnico. Ellos ayudan a contactar familiares o servicios de la red, asistencia social. Pero siempre se evalúa el tiempo que la presa va a quedarse a aquí. No vas a movilizar tanta gente, agendar atendimientos, porque ahí ella se va y perdemos el contacto,. tienes que saber cuánto tempo se va a quedar aquí para ir tras de la red (GF-P8).

Se evidencia que la movilización de los trabajadores del EABp con el objetivo de dar atención a las demandas de salud de las MPL está, muchas veces condicionada a los aspectos jurídicos sobre el tiempo de la pena de privación de libertad de cada mujer. Y con base en este aspecto es que el EABp determina los recursos humanos, técnicos y asistenciales necesarios para el atendimiento de las

necesidades de cada MPL. El factor temporal condicionado por los aspectos judiciales, por tanto, incide en el flujo de acciones ofertadas por el EABp.

Por un lado, este factor puede contribuir para una mayor articulación entre los sectores de salud y técnico superior penitenciario, en vista de que el segundo tiene acceso a los expedientes del proceso de la MPL, pudiendo informar la probabilidad o no de esta de permanecer en la unidad carcelaria. Esto podrá contribuir para el correspondiente cuidado, mediado por acciones intersectoriales en el interior de la propia unidad penitencial, como bien en acciones de gestión de trabajo en equipo, moderado por la necesidad y particularidad de cada MPL. Por otro lado, se puede recaer en el fatalismo de la burocracia en la movilización selectiva focalizada. Este vampirismo burocrático o estrategias selectivas de atención a la salud, puede pasar a perjudicar a aquellas quienes debería beneficiar, es decir, la MPL. Esta realidad "involucra a los sujetos en un tipo de montaje perverso de las relaciones sociales" (Freire, 1991, p.42).

Los profesionales reconocen que los procesos de trabajo carecen de planeamiento, cayendo en el fatalismo de acciones rutinarias, que acaban respondiendo además a demandas inmediatas, comprometiendo la implementación de acciones de promoción y prevención a la salud. Hecho observado en el discurso:

> Es así, cuando nosotros iniciamos aquí en el 2011 nadie nos mostró nada, nadie dijo cómo sería la salud en la prisión. Nosotros fuimos intentando y tocando puertas, entonces, hoy nosotras ya creamos nuestras rutinas, fue muy vivenciado en realidad, con lo que nosotros teníamos, cuando iniciamos (GF-P4).

La construcción de un nuevo modelo asistencial de salud en la prisión debe estar enmarcado en condiciones sociopolíticas, materiales y humanas que posibiliten un trabajo de calidad para quien lo ejerce y para quién recibe la asistencia, pues condiciones precarias de trabajo producen alineación, impotencia, estrés, dificultando la construcción de iniciativas innovadoras en la atención (Ribeiro, 2004). Son crecientes los procesos de precarización de las relaciones de trabajo en el interior del sector de la salud, y esto no difiere cuando es implementado en el sistema penitenciario, impactando directamente en la calidad de la atención y en las respuestas a las necesidades de salud de las PPL.

En lo que se refiere a la baja preparación de la red socioasistencial para el atendimiento de las MPL, los profesionales se refieren a que la red no absorbe los envíos de los casos que salen de la prisión, principalmente por la falta de recursos para la efectiva ejecución de las políticas sociales. En lo que concierne el sector de la salud, los profesionales afirman tener dificultades en lograr referenciar a la MPL para los servicios de salud mental, principalmente por la burocracia de los servicios. También reconocen que en la prisión todavía son parcas las acciones de promoción y prevención en salud

mental. A pesar de tener identificadas innumerables situaciones de sufrimiento psíquico, donde estas son abordadas apenas en momentos de crisis y en muchos casos reduciéndose a la hipermedicación. Este problema se da, sobre todo, por la dificultad en la inclusión de la población carcelaria en las redes de atención jerárquicas de la SUS, contradiciendo el modelo de atención recomendado por la PNAISP.

Otro aspecto a resaltar se refiere a la constante migración de las mujeres en razón de sus situaciones de vulnerabilidad que están envueltas con el tráfico de entorpecimiento. Para los profesionales, este factor es uno de los principales desafíos encontrados para el planeamiento de acciones intersectoriales, con vistas al adecuado acompañamiento de las mujeres que reciben liberación del sistema penitenciario:

> Falta preparación de la red, ¡eso es un hecho! Existe esta falta de preparación de la red en el atendimiento de las prisiones, del sujeto preso, o cuando sale de la prisión. Para nosotros la mayor dificultad es cuando la presa es suelta, es difícil referenciarla en la red, muchas no viven aquí en Porto Alegre, son del interior, eso dificulta, porque el ideal sería movilizar los servicios de la red de origen, pero eso difícilmente pasa. Nosotros orientamos para que ellos encuentren un puesto de salud de referencia (GF-P1).

La falta de acompañamiento de las PPL pos-cárcel puede influenciar en los índices de reincidencia de esta población. En el año 2015 un total de 52,50% de las reclusas en el estado de Río Grande do Sul fueron reincidentes, mientras que en la penitenciaría femenina donde fue realizada la investigación, este índice es de 45,65% (Río Grande do Sul, 2016). Las estadísticas sobre la reincidencia evidencian que, para un número significativo de PPL, la libertad puede constituir un momento tan dramático como la detención. Por la falta de hogar, trabajo, credenciales para el trabajo y, muchas veces el apoyo de la familia y de otros servicios socioasistenciales. Restan, por tanto, "apenas pocas partes de recuerdos en la memoria. Inútiles para la gravedad de las actuaciones necesarias en el presente" (Mendes, 2006, p. 4).

Frente a lo expuesto, se torna fundamental, la consolidación de las estrategias direccionadas a prestar el apoyo al trabajo desarrollado por los EABp, potenciando el alcance y la resolución del cuidado en la salud. Así, debemos invertir en la intersectorialidad, en relaciones de corresponsabilidad y de apoyo entre servicios de salud que garanticen el acceso a los diversos niveles de atención. Del mismo modo, construir iniciativas intersectoriales, como entre políticas de asistencia social, de hogar, educación, entre otros, con el fin de ampliar la gama de atención a las necesidades de las MPL.

4. EL APOYO MATRICIAL COMO METODOLOGÍA PARA LA GESTIÓN DEL CUIDADO EM SALUD

El Apoyo Matricial fue utilizado en el estudio como metodología de investigación, llevando en consideración las potencialidades y las dificultades previamente señaladas por el EABp durante la primera etapa de la investigación. Representa una iniciativa que podrá contribuir para la gestión de procesos de trabajo de los EABP con vista a garantizar las acciones y/o estrategias para la atención integral a la salud de las MPL.

El AM es reconocido en Brasil como una estrategia para el reordenamiento del trabajo en equipos de salud, constituyen dos dimensiones: 1) organizacional: comprende nuevos espacios organizacionales con la implementación de conceptos de equipo de referencia y equipo de apoyo especializado matricial; 2) Metodológica: con el empleo de instrumentos y técnicas para la gestión de los procesos de trabajo en salud. Ambas dimensiones tienen como enfoque la ampliación de la clínica y la interacción dialógica entre diferentes especialidades y profesiones (Campos, 1999; Campos y Domitti, 2007).

La EAM tiene como objetivo ofrecer retaguardia asistencial y soporte técnico-pedagógico a los equipos de referencia. Trabaja en la construcción compartida de directrices sanitarias entre profesiones de referencia y los especialistas que ofrecen el apoyo matricial, siendo que la ER se mantiene con la responsabilidad por la conducción de un caso, que sea individual, familiar o comunitario.

Para el alcance de los objetivos de la investigación fue construida una **Matriz para la Gestión de Trabajo en Salud en Unidades Penitenciarias**, enmarcada en las dimensiones organizacional y metodológica de las AM, las cuales son: técnico-asistencial y técnico-pedagógico.

El nivel técnico-asistencial responde al soporte de la ER en el desarrollo de las acciones de salud directa con las usuarias del servicio, mediante la corresponsabilidad de los casos. Abarca una dimensión asistencial que se da en las interfaces entre la relación de los usuarios y profesionales, y diferentes establecimientos y organizaciones. El nivel técnico-pedagógico abarca la producción de apoyo educativo cómo lo hace para la ER. Se resalta que los dos niveles presentan dificultades teóricas para la definición de las fronteras entre sí, y por lo tanto acarrean cierta arbitrariedad en su delimitación.

La Construcción del Proyecto Terapéutico Singular(PTS) y el de Educación Permanente en Salud(EP) fueron las técnicas utilizadas, y para la exposición y el debate sobre las mismas, serán presentadas separadamente. Reiteramos la naturaleza relacional y de complementariedad existente, imposibilitándose un análisis unilateral.

El PTS es una tecnología formada por un conjunto de propuestas de conductas terapéuticas articuladas, para un sujeto individual o colectivo, resultado de la discusión colectiva de un equipo interdisciplinar (Brasil, 2008). Es una tecnología indicada para lidiar con situaciones de salud

complejas, aquellas que envuelven comorbilidad, poca capacidad de autocuidado y dificultades de diversas naturalezas -socioeconómica, de salud, culturales, ambientales y legales (Powell, 2000; Mendes, 2011). Para la construcción conjunta de los PTS, algunos aspectos fueron pactados con los profesionales que participaron de la investigación: a) la escogencia de los casos para reuniones de PTS; b) las reuniones para la discusión de PTS, y c) el tiempo de un PTS.

El equipo eligió quatro casos atendidos en la USBp, marcados como complejos. No se pretende en este estudio describir las particularidades de cada caso, pero si la dinámica de trabajo para la conducción de la gestión de estos. Todavía, serán presentados sintéticamente las similitudes entre ellos: problemas graves de salud mental (sea por el uso problemático de drogas o por psicosis); y especificaciones de un hombre transgénero.

Las discusiones del caso tuvieron un "Papel fundamental para la realización de los PTS" (DC-P2), demostrando el vínculo de los profesionales del sector de la Salud, Materno-Infantil y Técnico Superior Penitenciario como las MPL y sus familias. Durante las discusiones de caso, cada miembro del equipo, a través de los vínculos que construyó, "Tuvo el papel de traer para la reunión aspectos diferentes y podía, también, recibir tareas diferentes, de acuerdo con la intensidad y la calidad de este vínculo" (DC-P2). Se pactó con los profesionales que aquellos que "Tuviesen un vínculo más estrecho con las usuarias asumieran más responsabilidad en la coordinación de los PTS" (DC-P2). Así un profesional médico u otro tipo de especialista puede asumir la coordinación de un tratamiento frente a otros profesionales, un miembro del equipo también puede asumir la coordinación de un PTS frente al equipo (Brasil, 2008).

El tiempo para la construcción de un PTS depende de varios factores, entre ellos las características de cada servicio y la necesidad de cada usuario. Servicios como el tiempo de permanencia y vínculos menores harán PTSs con tiempos más cortos (Brasil, 2008). Generalmente, no se hace un abordaje integral en un encuentro único, sin importar que sea una consulta larga. Muchas informaciones esenciales surgen en el recorrido del seguimiento y a partir del vínculo con las personas usuarias. La historia, en general, se va construyendo poco a poco, aunque, obviamente, no se puede hablar de reglas fijas para un proceso que es racional y complejo.

En el primer caso escogido para la construcción del PTS, el EABp demostró la necesidad de "Llamar el psicólogo, que trabajaba en el sector psicosocial, pues él tiene un vínculo más estrecho con la usuaria. Para los profesionales del EABp es él el técnico de referencia de ella, pues acostumbra a atenderla más periódicamente" (DC-P1). El equipo consideró que a pesar de la MPL presentar demandas muy específicas de salud clínica, "Es con el psicólogo con el que ella mantiene más seguridad" (DC-P1). Se evidencia la necesidad de considerarse a la categoría vínculo de confianza,

como parte del proceso de trabajo y atención a la salud, apuntando como necesaria la articulación de acciones intersectoriales en el interior de la unidad penitenciaria, a fin de que se establezca un cuidado en salud de manera más integral.

A pesar de los profesionales de salud reconocer que su trabajo está directamente interligado y muchas veces condicionado a la gestión y ejecución del trabajo de otro intersector, fue posible evidenciar un "punto neurálgico en esta relación" (DC-P2), lo cual se materializa en la falta de comunicación dialógica y cuidado compartido:

> En este caso, la MPL había sido amenazada y sufrido violencia por colegas de la seda, en el encaminamiento para el atendimiento en las UBSp. El caso no fue informado al técnico de referencia, que ya estaba trabajando con ella algunos aspectos relacionados a la convivencia en la cárcel y pensando juntos en estrategias para minimizar y acabar con los riesgos sufridos por la usuaria. (DC-P2).

Uno de los presupuestos del apoyo matricial es la responsabilidad compartida de casos. Así, un apoyo matricial demanda un abordaje interprofesional, mediante el diagnóstico, la formulación de proyectos terapéuticos y abordaje conjunto, mediados por la comunicación y relaciones establecidas entre diferentes profesionales. (Castro y Campos, 2016).

Frente a las especificaciones de los casos elegidos para el matriciamento, el EABp "Fue tomando consistencia de la necesidad de la gestión compartida de los casos, generando cambios en los procesos de trabajo hasta entonces vigentes. Fueron sucesivos avances en la dinámica de trabajo, principalmente en la materialización de acciones intersectoriales, dentro de la unidad penitenciaria" (DC-P2). Se nota que, desde el proceso de cambios en la lógica para trabajar en salud, el EABp pasa a poner en pausa no sólo la atención en salud garantizada a las MPL, sino también la gestión de los procesos de trabajo entre los profesionales que la componen.

Al ser discutidos los problemas que la cárcel acarrea en la calidad y condición de vida de las MPL el equipo expone y coloca en pauta las dificultades "Para manejar los problemas de salud mental de las presas" (AM-P7). Al darse cuenta que la hipermedicación es un problema: "Yo estoy realmente impresionado con el número de medicamentos qué se está proporcionando aquí" (AM-P4), el equipo reconoce que el tratamiento medicado es de extrema importancia, pero pasa a comprender que solamente el "No está siendo suficiente para resolver los problemas de ellas" (AM-P4).

En respuesta a esta realidad, el EABp considero como estrategia de trabajo una mayor implicación de los profesionales en fomentar la participación de las MPL en actividades terapéuticas colectivas y continuidad de acciones interprofesionales e intersectoriales, demostrado en el siguiente diálogo:

> "Si fomentáramos la participación de las presas en grupos, ¿no? Aquí en la salud tenemos más dificultades de crear grupos, pero la asistencia social y la psicosocial coordinan un grupo terapéutico muy bueno, y a las presas les gusta mucho. No sé, tal vez podamos estar contribuyendo con ella, allá" (AM-P1).

A partir del momento en que los profesionales de salud pasan a realizar las discusiones del caso, conjuntamente con los profesionales de otros intersectores, surge la necesidad de una mayor comprensión de cómo operar la construcción de un PTS. Otra de las necesidades qué surgió en las discusiones de caso, estaba relacionada con la comprensión social de género y sexualidad.

Partiendo de estas necesidades que surgían en un determinado contexto, es decir, representativa de una realidad de trabajo, fue sugerido por el equipo de investigadores la realización de una Educación Permanente Temática. Dos fueron los temas: Construcción de PTS y Sexualidad y Género.

Como una práctica educativa pautada en el trabajo, la EP tiene como prerrogativa la problematización de la realidad a través de las necesidades que emergen en el propio trabajo en salud. es una metodología que ponen los trabajadores como actores reflexivos de la práctica y constructores del conocimiento y de alternativas de acción (Brasil, 2009).

A partir de la discusión de casos concretos, fueron abordados en la EP los conceptos de identidad sexual, orientación sexual, expresión de género y sexo, provocando el debate en torno de cómo se debe tratar este tema en la prisión. Para los profesionales se torna evidente la necesidad de cambiar algunas "Conductas de trabajo, para respetar la identidad de género del [hombre transgénero]" (AM-P3). A pesar de no haber sido unánimemente entre los profesionales, la utilización de pronombres masculinos es un primer paso para afirmar la ciudadanía y demostrar reconocimiento de las demandas sociales de esta población.

La EP de PTS, ocurriendo en dos momentos, el primero destinado para la conceptualización teórica y operación del proyecto y la segunda destinada a la actividad práctica, es decir, al inicio de la construcción conjunta de los PTS, a partir de los casos previamente escogidos por los profesionales. Entre los aspectos que más contribuyeron para la gestión del caso fue la "comprensión de los PTS como estrategia para realizar acciones y cuidar de la salud con base en el abordaje centrado en la persona usuaria y en la corresponsabilidad del cuidado" (DC-P1).

Otro aspecto surge de la necesidad de implementación de un programa o servicio que puede auxiliar el EABp en el proceso de vinculación de la MPL a la red de servicios socioasistenciales. En la visión de los profesionales que participaron de la investigación, la implementación de un equipo de apoyo matricial podría contribuir, positivamente, en este proceso de articulación de la red con enfoque en la atención integral a las MPL.

> Hay casos en los que nosotros no conseguimos hacer red, hay personas que son del interior. La [MPL] es un caso grave de salud mental y ella necesita de la red para salir de aquí. Pero ella vive en el interior(...) creo que el papel de ustedes [la EAM] es también ayudarnos en eso (...)falta un tipo de servicio para esto" (AM-P12).

La inexistencia de servicios o programas para el acompañamiento de la MPL durante el periodo de preparación para la salida del sistema penitenciario, y apuntando con ojo crítico, tensiona el trabajo del sector de la salud y demás interceptores existentes en la penitenciaría. Para los profesionales se hace necesaria la implementación de dispositivos que los auxilian en el proceso de articulación de la red, que haga ese puente entre los servicios que acompañan la MPL en la prisión y aquellos que pasarán a acompañarla fuera de ella, conforme la necesidad de cada MPL.

Frente a esto, la perspectiva de apoyo matricial aliada a la centralidad de la atención primaria a la salud en prisión, corrobora la gestión del trabajo en equipo sobre la lógica de la permanente interrelación entre los núcleos de saberes y prácticas, construyendo una estrategia potencializada de reorientación del modelo asistencial en salud, ahondando en la atención integral a la persona privada de la libertad. La intersectorialidad asume un papel importante en el proceso de constitución de apoyo matricial a el EABp, pues ésta demostró ser fundamental para emprender respuestas ampliadas a las necesidades sociales de las MPL, premisa fundamental para concretizar el derecho social a la salud.

5. CONCLUSIÓN

Muchos son los desafíos para hacer efectivo el derecho a la salud en el sistema penitenciario, para estos no hay respuestas definitivas, pero serán destacados, a continuación, algunos puntos que necesitan ser enfrentados para la construcción de una política de salud frente a las especificaciones de carácter femenino: dificultades para asegurar a las MPL la condición de sujeto de derecho; falta de equidad en el atendimiento a esas mujeres; la atención a la salud mental generalmente es efectuada de forma puntual; hipermedicación como camino para develar los efectos generados por el propio encarcelamiento; el trabajo en prisión como derecho de ciudadanía y promotor de salud; fragilidad de las relaciones intrasectoriales e intersectoriales dentro y fuera de la unidad penitencial; inexistencia de programas o servicios que auxilian en la articulación de la red socioasistencial.

A pesar de los retos para trabajar en salud penitenciaria, se presenta también la necesidad de cualificación de los servicios de salud implantados en el territorio carcelario, demarcando la gestión de los procesos de trabajo como áncora para el establecimiento de mediaciones entre salud y totalidad social, y centralidad de la afirmación de derechos en los abordajes asistenciales.

La construcción y el fortalecimiento de iniciativas de apoyo matricial se mostró como una estrategia para la gestión de los procesos de trabajo en prisión, que van al encuentro de la

potencialización de la integridad de la atención y cuidado de la salud de las MPL. Se configura como una importante metodología de trabajo, fomentando el fortalecimiento y ampliación del vínculo entre profesionales-usuarias y en la integración dialógica entre diferentes especialidades y profesiones, sea entre el EABp y el Equipo de Apoyo Matricial, o sea entre el EABp y los profesionales de otros sectores, presentes en la unidad penitenciaria.

Mientras el dispositivo, es decir, mientras un servicio o programa de matriciamento, los profesionales evidencian la necesidad de su implantación, dadas las especificaciones de la atención a la salud en prisión. Frente a estas particularidades, ese dispositivo también sería un conector entre los órganos de Justicia y los puntos de la red socioasistencial, desde las especificaciones de la PPL y de su proceso criminal, en la búsqueda por el acompañamiento integral, resolutivo y continuó.

6. REFERENCIAS

Bardin, Laurence. (2015) Análise de conteúdo, São Paulo, Edições 70.

Brasil (1984) "Lei no. 7. 210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal" disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm.

Brasil (1988) "Constituição da República Federativa do Brasil de 1988" disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil (1990a) "Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências" disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.

Brasil (1990b) "Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências" disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm.

Brasil (2003) "Portaria Interministerial MS/MJ nº 1.777, de 9 de setembro de 2003. Aprova o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário" disponible en http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2003/GM/GM-1777.htm.

Brasil (2011) "Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.htm.

Brasil (2014a) "Portaria Interministerial MS/MJ nº 1, 2 de janeiro de 2014. Aprova a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde no Sistema Prisional (PNAISP)" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.htm.

Brasil (2014b) "Portaria GM/MS nº 482, 1 de abril de 2014. Aprova as normas de operacionalização e financiamento da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde no Sistema Prisional (PNAISP)" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0482_01_04_2014.htm.

Brasil (2008) Clínica ampliada, equipe de referência e projeto terapêutico singular (2a ed.), Brasília, Ministério da Saúde.

Brasil (2009) Política Nacional de educação permanente em saúde, Brasília, Ministério da Saúde disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_educacao_permanente_saude.pdf.

Campos, Gastão Wagner de Sousa (1999) "Equipes de referência e apoio especializado matricial: um ensaio sobre a reorganização do trabalho em saúde" en Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 4, n. 2, pp. 393-403.

Campos, Gastão Wagner de Sousa y Domitti, Ana Carla (2007) "Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para gestão do trabalho interdisciplinar em saúde" en Cadernos de Saúde Pública, vol. 23, n. 2, pp. 399-407.

Castro, Cristiane Pereira y Campos, Gastão Wagner de Sousa (2016) "Apoio Matricial como articulador das relações interprofissionais entre serviços especializados e atenção primária à saúde" en Revista Physis: Revista de Saúde Coletiva, vol. 26, n. 2, p. 455-481.

Diuana, Vilma; Lhuilier, Dominique; Sánchez, Alexandra Roma; Amado, Gilles; Araújo, Leopoldina; Duarte, Ana Maria, ... & Larouzé, Bernard (2008) "Saúde em prisões: representações e práticas dos agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro, Brasil" en Caderno de Saúde Pública, vol. 24 n .8, pp. 1887-1896.

Falbo, Gilliatt; Caminha, Fátima; Aguiar, Florence; Albuquerque, Jácia; Chacon, Ma de Lourdes; Miranda, Simone y Marques, Sônia (2004) "Incidence of child and adolescent abuse among incarcerated females in the northeast of Brazil" en Journal of tropical pediatrics, vol. 50, n. 5, pp. 292-296.

Fazel, Seena; Bains, Parveen; Doll, Helen (2006) "Substance abuse and dependence in prisoners: a systematic review" en Revista Addiction, vol. 101, n. 2, pp. 181-191.

Ferraro, Kathleen J. y Moe, Angela M. (2003) "Mothering, crime, and incarceration" en Journal of Contemporary Ethnography, vol. 32, n. 1, pp. 9-40.

Feuerwerker, Laura (2005) "Modelos tecnoassistenciais, gestão e organização do trabalho em saúde: nada é indiferente no processo de luta para a consolidação do SUS" en Revista Interface-Comunicação, Saúde, Educação, v. 9, n. 18, pp. 489-506.

Freire, Jurandir Costa (1991) "Psiquiatria burocrática: duas ou três coisas que sei dela", San Pablo: Escuta en Aragáo, L. T et al., "Clínica do social: Ensaios", San Pablo: Ed. Escuta.

Gil, Antônio Carlos (2010) Como Elaborar projetos de pesquisa (5a ed.), São Paulo, Atlas.

Gomes, Romeu; de Souza, Edinilsa Ramos; Minayo, Maria Cecília de Souza; Malaquias, Juaci Vitória y da Silva, Cláudio Felipe Ribeiro (2005) "Organização, processamento, análise e interpretação dos dados: o desafio da triangulação" en Minayo, M. C. S et al. (eds) "Avaliação por triangulação de métodos", Rio de Janeiro, Fiocruz, pp. 185-221.

Iamamoto, Marialda Villela (2001) "A questão social no capitalismo" en Revista Temporalis, vol. 2, n. 3, pp. 09-32.

Ignácio, Vivian Tatiana Galvão y Nardi, Henrique Caetano (2007) "A medicalização como estratégia biopolítica: um estudo sobre o consumo de psicofármacos no contexto de um pequeno município do Rio Grande do Sul" en Revista Psicologia & Sociedade, vol. 19, n. 3, pp. 88-95.

Jordan, Kathleen; Schlenger, William E; Fairbank, John A. y Caddell, Juesta M (1996) "Prevalence of psychiatric disorders among incarcerated women. II. Convicted felons entering prison" en Archives of General Psychiatry, vol. 53, n. 6, pp. 513-519.

Jorge, Maria Salete Bessa; Pinto, Diego. M.; Vasconcelos, Mardênia. Gomes. F.; Pinto, Antônio. Germane. A.; de Souza, Rândson. S.; & Caminha, Emília Cristina. C. R (2012) "Ferramenta matricial na produção do cuidado integral na estratégia saúde da familia" en Revista Acta Paulista de Enfermagem, vol. 25, n. 2, pp. 26-32.

Lopes, Regina Maria Fernandes et al. (2010). [Incarcerated women and factors associated to drugs and crimes], en Revista Ciência Cognição, vol. 15, pp. 121-131.

Mendes, Eugênio Vilaça (2011) As redes de atenção à saúde, Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde.

Mendes, Luiz (2006) Dicas: o guia que você precisa para ficar livre de vez, São Paulo, Funap, DRS/SAP.

Pinheiro, Roseni y Guizardi, Francine Lube (2006) "Cuidado e integralidade: por uma genealogia de saberes e práticas no cotidiano" en Pinheiro, R. y Mattos, R. A. (ed) "Cuidado: as fronteiras da integralidade", Rio de Janeiro, Hucitec, pp. 21-36.

Powell, Suzanne K. (2000) Case management: a practical guide to success in managed care, Philadelphia, Lippincott Williams & Williams.

Ribeiro, Edilza Maria et al. (2004) "A teorizacçao sobre o processo de trabalho em saúde como instrumental para análise do trabalho no Programa Saúde da Famılia" en Caderno de Saúde Pública, vol. 20, n. 2, pp. 438-46.

Rio Grande do Sul. Superintendência dos Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul (2016) "Relatório estatístico" disponible en http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_ menu=29.

Sampieri, Roberto Hernández, et al. (2013). Metodologia de Pesquisa (5a ed), Porto Alegre, AMGH.

Taborda, José Geraldo et al. (2004) Psiquiatria Forense, Porto Alegre, Artmed.

Westphal, Marcia Faria et al. (1996) “Grupos focais: experiências precursoras em programas educacionais em saúde no Brasil” disponible en http://hist.library.paho.org/Spanish/BOL/v120n6p472.pdf.

Worthen, Blaine R. et al. (2004) Avaliação de programas: concepções e práticas, São Paulo, Gente.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

Trabajo Social Okupa.

Alonso de la Torre Rodríguez, Aida
Aidabode2@gmail.com

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

Esta investigación se encuadra dentro del curso de doctorado de Ciencias Sociales en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. Su objeto de estudio es la relación que puede o podría existir entre la profesión de Trabajo Social e iniciativas de participación ciudadana, como son diferentes procesos comunitarios y autogestionados en barrios. Todo ello para producir nuevos conocimientos y nuevas formas de intervención social y como fin último el empoderamiento de la ciudadanía.

Palabras Clave: Trabajo Social Comunitario, Territorio, Participación y Barrios.

Introducción

Esta ponencia sienta las bases del doctorando que se está realizando bajo la dirección del Profesor Dr. Javier Escalera Reyes, del Departamento de Antropología Social, Psicología Básica y Salud Pública y Germán Jaraíz Arroyo del Departamento de Servicios Sociales y Trabajo Social y Director General de Planificación Cultural y Social de la Universidad Pablo de Olavide.

Se parte de la idea de que el Trabajo Social dentro de distintas iniciativas comunitarias desde la ciudadanía que se están desarrollando actualmente puede crear nuevas formas de intervención social, nuevas herramientas y técnicas. Además de las aportaciones que estas iniciativas pueden darle a la profesión, logrando así el empoderamiento de la ciudadanía.

Al encontrarse en la etapa inicial la investigación está centrada en una etapa de búsqueda bibliográfica, donde primero se hace un breve análisis de la situación actual para luego tratar la profesión de Trabajo Social, así como de señalar la metodología futura y avances dentro del trabajo de campo. Del mismo modo se establecen conclusiones que pueden ser modificadas a lo largo de su puesta en marcha. Es importante resaltar que esta investigación social es un espacio en construcción, en muchas ocasiones el avanzar te obliga a ir para atrás.

Bajo el neoliberalismo y la crisis económica social y política ha aumentando la desigualdad social y han mermado los derechos sociales, sin embargo esto ha conducido a que parte de la ciudadanía tome conciencia y se organice, llevando a la creación de diferentes movimientos y a una etapa de posibilidades de cambio, ejemplos de ellos podrían ser el 15-M, la plataforma Stop-Desahucios o iniciativas que han nacido en los barrios de abajo a arriba, todas ellas con el objetivo de buscar justicia social.

Se justifica el estudio en la idea de que el Trabajo Social debe poseer un conocimiento amplio y profundo de la sociedad en la que desarrolla su ámbito de trabajo, teniendo el tema escogido gran influencia en muchos de los diferentes aspectos concernientes a la labor del Trabajo Social en la actualidad. Uno de los objetivos de esta sección del trabajo pasa por demostrar que, a través de la profesión de Trabajo Social, se pueden liderar iniciativas encaminadas a paliar los efectos negativos que la crisis produce en los diferentes colectivos de la sociedad, así como a fomentar la participación de la ciudadanía.

1- Contexto social, económico y político donde se desarrolla la investigación

En este apartado se da una breve explicación del contexto de la actual crisis económica y social, de su origen y sus consecuencias, así como un análisis a nivel macro, se parte de la creencia de que es importante tener un conocimiento lo más amplio posible del contexto en el cual se desarrollan profesionalmente las labores propias del Trabajo Social.

Para entender el contexto actual Pastor (2002) analiza tres factores fundamentales que dan forma a la coyuntura internacional.

El primer factor lo marca la existencia de un mundo globalizado que tiene como momentos clave la caída del muro de Berlín y la disolución de la URRS en 1989 y 1990, se marcan como hechos históricos para la expansión masiva del sistema neoliberal favorecido por el proceso ya desarrollado de la globalización. Pastor (2002) explica la globalización como un proceso social, económico, y cultural a nivel mundial que crea un aumento de las interdependencias nacionales que junto al modelo neoliberal dan una serie de vinculaciones económicas sociales y culturales, todo ello favorecido principalmente por las nuevas tecnologías de la comunicación. Para entender este proceso tan complejo hay contextualizar la globalización con su desarrollo bajo los parámetros occidentales con una marcada hegemonía estadounidense.

El otro factor que analiza el autor, es el nuevo marco de gobernanza nacional e internacional que se dibuja tras las políticas conservadoras de Tatcher y Reagan en los años 80 y el debilitamiento del bloque soviético, todo esto facilitó un crecimiento rápido y sin límites del paradigma capitalista dando un modelo de mundo neoliberal donde los Estados pierden poder a favor del sector privado, de este modo un cambio de roles donde el Estado pasa a gobernar para beneficiar al sector privado y este asume competencias propias del Estado para así aumentar su influencia, este dibujo del nuevo tablero de juego tiene como características principales la desregularización del mercado, una merma radical del gasto público y el libre comercio. (Pastor, 2002).

El otro factor son las nuevas tecnologías han facilitado este proceso, afirma Pastor (2002), siendo un nexo para generar una mayor interconexión entre lo global y lo local, haciendo fluir un capital especulativo que se mueve entre los distintos mercados, expandiendo la imagen neoliberal o perpetuando el modelo de sociedad consumista.

Los tres factores analizados por el autor no son independientes sino que el contexto actual son una serie de interconexiones cada vez más complejas, donde intervienen más agentes, con nuevas

dominancias, más dependencias y con más contradicciones. Por ello explican Javaloy (2001) y Pastor (2002) se manifiestan distintas realidades internacionales que son causa de todo ello, como son la gran fuerza que tienen las empresas multinacionales con capacidad de influencia y decisión sobre el desarrollo de la sociedad y la política de distintos países, el libre comercio ya que se abren los mercados nacionales para integrarse en una red de comercio transnacional, la pérdida de poder público que produce una reducción del gasto público, privatizaciones, desaparición de empresas públicas, desregularización financiera, individualismo y deslocalización de la fuerza del trabajo y el capital. La economía mundial se ha impuesto y bajo su influencia hay que entender los cambios que se producen en la sociedad actualmente y en el Trabajo Social.

Polanyi (1989) analiza cómo el gran shock mundial de la II Guerra Mundial hace que aparezca la necesidad de unir sociedad y la economía para evitar los problemas del pasado, de este modo surge el Estado de Bienestar y el paradigma keynesiano. Este modelo se desarrolla durante más de 20 años entre 1945 y el inicio de los 70, en este periodo la economía crece en un sistema capitalista y el desarrollo del Estado Social donde hay una reconciliación entre ambas esferas. Se expande una idea de fortaleza donde parecía que todo iba a ir siempre a mejor, hasta que en los años 70 la crisis del petróleo tambalea todo este modelo y cuestiona el matrimonio entre lo social y lo económico. La década posterior viene marcada por una vuelta a políticas ultraconservadoras y al refuerzo del modelo neoliberal que tiene como repercusión un fortalecimiento de lo económico y una individualización de lo social.

> *"Son los vientos de las políticas neoliberales que hace ya tiempo atrás pasan sin demasiados problemas las fronteras de los Estados los que llevan los nuevos aires hasta cualquier lugar de Europa donde el estado de bienestar se ve amenazado antes incluso de que haya llegado a desarrollarse con plenitud"* (Hamzaoui: 2005: 15)

Hamzaoui (2005) expone que tras esta etapa se produce una fractura entre lo social y lo económico, la economía crece a niveles macro mientras que lo social toma un enfoque individualista de desarrollo local y territorializado. Mientras que la economía ha ido creciendo librándose de ataduras y fronteras, lo social ha ido desarrollándose reduciendo su ámbito y focalizándose todo a lo cercano. En este marco la intervención social se limita desde el Estado de Bienestar con un campo muy territorial y con un planteamiento asistencialista interviniendo sólo sobre la exclusión olvidando las causas de la exclusión, el empoderamiento y la prevención. Con un marco tan limitado aparecen cuestiones de difícil respuesta cómo definir la población que se encuentra en situación de exclusión. Cada vez resulta más complicado definir la exclusión ya que es un grupo muy heterogéneo donde múltiples factores intervienen que por sí solos pueden marcar la

exclusión (consumo abusivo de sustancias) o con la interacción de varias (ausencia de red social, falta de trabajo y vivienda precaria). Este modelo de entender la sociedad hace que sean las características individuales las que definan si estas dentro de la sociedad o si al contrario quedas fuera, por ello la intervención va enfocada solamente a actuar sobre estas características de forma individual y casi aisladas.

La respuesta de la intervención social tan individualizada a las problemáticas sociales según Hamzaoui (2005) es la inserción social. La complejidad de la sociedad actual y el aislamiento social que se ha ido produciendo mediante la erosión prolongada de las redes sociales, hace que parámetros sociales que antes se encontraban insertados en la sociedad como pueda ser el empleo, ahora pueda significar un nuevo factor de exclusión como pueda ser la precarización en el empleo. La intervención social llevada mayoritariamente a cabo hace que se dejen de lado la intervención comunitaria, el largo plazo y la lucha contra las causas estructurales de los problemas.

La lucha contra la exclusión se da en los territorios a nivel individual dejando de lado lo global, Bauman (2003) contextualiza todo en lo que llama la sociedad líquida donde las ideas, los valores y las relaciones sociales son volátiles, efímeras y aisladas, es decir que la importancia del aquí y el ahora impide que la relaciones y los valores no se puedan fraguar sin llegar a haber una vinculación fuerte. El concepto de sociedad líquida es muy utilizada para explicar la poca cohesión social y la falta de una organización a nivel social para solucionar los problemas que la atacan, esto es debido a que la identidad colectiva no tiene paso y no hay una vinculación fuerte más allá del yo, del aquí y del ahora.

Todo esto hace que las políticas neoliberales calen desgastando el Estado de Bienestar y localizando mucho para ofrecer parches dirigidos solo a ciertas parte de la población, el sistema entra en una dualidad donde el uso de unos recursos públicos de contingencia social como puedan ser un subsidio es focalizado solo a una parte de la sociedad pero ese mismo recurso cause dependencia y profundice en la problemática. (Castells, 1997).

En este contexto prosigue Hamzaoui (2005) se hace muy necesario alejar la Política Social del nivel macro de la economía y acercarlo a un enfoque más universal de lo social por ello el Trabajo Social, como profesión referente en la intervención social, tiene que redefinirse en unos nuevos índices territoriales más amplios, la sociedad y sus problemas han cambiado y por ello la práctica social debe evolucionar y crecer con nuevas formas de intervenir. Frente a esta necesidad se plantea una nueva alternativa donde lo social vinculado a lo local, uniendo de ese modo lo macro y lo micro, el corto plazo y el largo plazo, lo asistencial y el empoderamiento, lo individual y lo

comunitario, buscando una constante reinvención. Actualmente todo se simplifica a un binomio entre dentro y fuera, en el caso de la exclusión entre ser o no beneficiario de un recurso, adaptar o dejar fuera. Cuanto más heterogénea resulta la sociedad se hace más necesario buscar más allá de los parámetros clásicos de selección. La mediación y orientación no es lo novedoso sino el proceso donde se insertan estos objetivos inclusión o fuera de ellos. La excesiva territorialización resaltando la diferencia ha facilitado la exclusión y la estigmatización de territorios externos y también a territorios internos más débiles. Ha existido un papel del TS como un agente de normalización de la exclusión y como gestor de problemas, frente a esto desde el TS también ha supuesto un herramienta de resistencia y transformación social pero e importante ser consciente de la influencia neoliberal y etnocentrista

1.1- Contexto actual en España

Como marca Ferreira (2013) en España la crisis viene marcada por la caída del sistema productivo basado en la construcción, esto ha ocasionado unos índices de paro muy elevados, pérdida del poder adquisitivo y un aumento de la inestabilidad social. Frente a esta situación los gobiernos que han estado en cada momento no han sabido dar salida a este proceso teniendo en común una serie de reformas que ocasionan la pérdida progresiva de derechos de la ciudadanía y desmantelamiento del sistema de bienestar. Como señala… si se suma esta etapa de crisis, con una falta de respuestas por parte de los poderes públicos, y un descontento generalizado de la población, da como resultado un proceso social de inestabilidad y de protesta que es canalizado en una serie de movimientos sociales, procesos comunitarios locales, distintas iniciativas y vías de protesta que se suceden a lo largo de los años sin encontrar respuesta.

A modo de resumen se pueden resaltar una serie de factores claves dentro de la sociedad que se han visto marcados por la situación y se encuentran en crisis (Colóm, 2012):

Crisis económica: los antecedentes se encuentran en EEUU, la caída de grandes compañías bancarías creó una crisis financiera viral para el resto de economías mundiales, al poco tiempo llegaron las repercusiones en las economías europeas. En el caso de España esta crisis financiera provocó que los bancos nacionales no encontraran financiación internacional por lo que cierran en crédito a las empresas y particulares. El sistema productivo español tenía como pilar la burbuja inmobiliaria, alimentada durante las etapas de bonanza, lo que al no encontrar crédito estalla hundiendo la economía del país. Del mismo modo numerosos bancos entran en quiebra y se les inyecta capital público para evitar sus cierres, esto es debido a las numerosas inversiones de baja calidad que durante los años anteriores la banca había realizado en la construcción. La crisis económica ha propiciado que otros factores entren en crisis siendo entre ellos agentes de retroalimentación.

Crisis social: toda esta situación es el caldo de cultivo para que aumente la desigualdad social y aumente la pobreza. Actualmente se vive en una sociedad más pobre y más desigual. Esta desigualdad no solo se da en los sectores más desfavorecidos y desprotegidos (donde su posición es cada vez es más grave y profunda) sino que se está dando una situación de empobrecimiento de la clase media. Traducción de esto se corresponde a los nuevos movimientos sociales de protesta y organización, que reclaman cambios en la economía y la política. (Rodríguez Cabrero, 2014).

Crisis política: entre toda esta situación aparece una clase política que no ha sabido dar respuesta a las demandas de la sociedad, por lo tanto está muy poco valorada. (García et al., 2013).

Crisis laboral: al tener un sistema productivo sustentado por la construcción, la caída de este mercado ha causado el aumento del paro a índices históricos, se corresponde una situación de destrucción de empleo.

Crisis de la vivienda: Navarro (2013) explica que la falta de empleo y la entrada de ingresos adecuados en las familias ha hecho que muchas no puedan hacer frente a las hipotecas contraídas con entidades financieras. Cada día aparecen en los medios de comunicación nuevas noticias de desahucios. Las familias que son desalojadas de sus casas o no pueden hacer frente a su deuda hipotecaria son familias que se han quedado en paro y muchas veces se dan imágenes de exclusión social. La opinión pública ha reaccionado frente a esto, ha sido ejemplo de organización social frente a un problema social y de concienciación.

2- Trabajo Social

> "*El Trabajo Social, se plantea tres dificultades: No siempre se sabe quiénes somos exactamente; se sabe pero no se sabe cómo explicarlo a los demás; o se sabe, pero no siempre se quiere que los otros lo sepan*" (RUFUTS, 1998:9)

Desde sus orígenes el Trabajo Social se encuentra en una crisis o un proceso de debate interno indisoluble. Prueba de ello como indica Moix (2006) es que hoy en día sigue abierto el debate sobre el objeto de intervención encabezado en sus comienzos por Jane Addams en los Settlements y Mary Richmond con el Trabajo Social de Casos en la COS (Charity Organization Society).

La COS nace para organizar la ayuda caritativa de la sociedad inglesa victoriana, aunque su éxito luego se extendió por Europa, EEUU etc. Explica Moix (2006) que por aquella época se entendía la pobreza como una situación a la que se llegaba por características individuales de la persona por lo que el primer trabajo social que se realizaba mantenía la paz social, "suavizando" el descontento social haciendo sentir a las personas parte de la sociedad, y centrando la visión en la persona y sus problemas individuales para ayudarla. Se desarrollaron muchos principios que todavía

se ocuparían sólo de los casos que juzgarán merecedores de ayuda, y a estas personas que si se las cree aptas se interviene para lograr superar sus problemas.

Esta lógica del pasado Chambon et al (2001) la asemejan a la actual, con un lenguaje distinto, crear una relación con la persona para estimular el cambio y ayudarle a través de prestaciones económicas.

Los settlements en EEUU eran centros sociales urbanos de referencia donde se hacía todo tipo de intervención social como alternativa a la nueva organización social industrial, buscaba mejorar la calidad de vida de las personas en el barrio, donde se creaba tejido comunitario. Las reivindicaciones de los settlements buscaban ejercer presión e influencia en las políticas locales para crear mejoras en los barrios, en estas luchas Jane Addams vincula la importancia de la relación entre la vida de la comunidad y la influencia de la política. "*Los trabajadores de los settlements no tenían derecho a entrometerse en todos los aspectos de la vida de una comunidad e ignorar la política*" (Moix 2006: 68)

Las dos pioneras del Trabajo Social desarrollan sus planteamientos e intervenciones desde dos espacios distintos como los Settlements y la COS y dieron dos formas para entender el Trabajo Social:

Desde los COS se realizó una práctica social fundamentada en una metodología de distribución científica donde se establece una relación entre benefactor y cliente. Con otro planteamiento en los Settlements eran espacios donde tomar la temperatura a los problemas sociales e idear campañas de reforma para solucionarlos, se buscaban una transformación en la consciencia de la sociedad mediante protestas, discursos, debates, campañas o confrontación entre distintos sectores de la sociedad que compartían planteamientos. Es decir, centrar la intervención en la persona o en su entorno. (Mastrangelo,2002)

El trabajo social de casos de Mary Richmond se impuso casi como única forma válida, relegando al Trabajo Social que vive en el barrio y es activista a segundo plano.

En términos generales se puede trasladar toda esta situación a la actual, cabría destacar que Foucault (1990) divide a los fundadores de una ciencia cuyos nombres suelen desaparecer a favor de su discurso y se crean reglas y otros discursos a partir de este, y los fundadores de discursividad, que se nombran como legitimidad absoluta y se procede a un retorno de sus discursos. El claro ejemplo de esto se encuentra con el Trabajo Social y su madre fundadora Mary Richmond, una y otra vez se la nombra para volver al origen de la profesión y legitimar el discurso.

Otra característica intrínseca de la profesión la señala Ander-Egg (2011) que explica que el Trabajo Social puede optar por la estabilidad social, mantener el statuo quo y la paz social, o por el otro lado la transformación social, buscando cambios a nivel estructural.

El trabajo social debido a esta heterogeneidad de sus orígenes históricos, ideológicos y modelos de acción sufre una peculiaridad de no acabar de definirse exactamente y encontrarse en dos posiciones a la vez, lo que signfica que que puede adaptarse y desarrollar soluciones donde otras disciplinas todavía no hay podido darlas. (Mastrangelo, 2002)

Chambon et al (2001) declaran que hoy en día una definición general que da la gente al Trabajo Social es que se atiende a las personas con problemas, es decir, la función del Trabajo Social consiste en "normalizar" a la gente, reducirse a una norma estándar. Hay que tener en cuenta como señala Foucault (1990) que el orden social domina a las personas, condiciona a las personas para ser controladas y tiene éxito, ¿pero el trabajo social es una herramienta de dominación? Puede serlo, las ciencias sociales pueden funcionar para someter y organizar a las personas, sirviendo a instituciones que tienen el poder. De nuevo aparece la elección entre un trabajo social que ayuda al "status quo" o como desafía con un cambio social.

2.1- Retos del Trabajo Social en la actualidad

Álvarez Junco (2001) revela que la tendencia predominante del Trabajo Social es esperar a que las personas lleguen a las instituciones para comenzar una intervención individualizada dentro de distintos programas de inserción ya programados con anterioridad. Todo el poder se centra en la persona profesional y en la institución que representa. El Trabajo Social tiene hoy en día los retos de romper con esta realidad simple y objetiva en la que se ha sumergido para realizar una autocrítica de las formas de intervención actuales y volver la vista a la teoría, además de que la institución ceda su poder en beneficio de las personas, debe romper los límites de lo establecido y crear nuevas alternativas.

La tradicional división de métodos de intervención en Trabajo Social son: individual y familiar, grupal y comunitaria Sin embargo Navarro (2004) apuesta por mezclar este encasillado y poder intervenir de las distintas formas a la vez, las personas viven con otras personas si sólo se trata de una forma se están perdiendo oportunidades de crear redes y generar otras intervenciones al mismo tiempo. Para ello crea redes de tejido social. En palabras suyas "*Pequeñas grandes historias que van tejiendo" (Navarro, 2004: 75)*

La perspectiva ecológica vincula a las personas con el sistema en el que vive, muchas de ellas no tienen redes fuertes que les sirvan de apoyo pero identificando las fortalezas y los riesgos del sistema se puede ir cambiando estas situaciones. Granada y Carmona (2010) aportan que complementariamente a los recursos institucionales el Trabajo Social debe fomentar la creación de redes y recursos informarles que puede aportar la propia comunidad. Esto no significa más cantidad de trabajo sino realizar el mismo de forma distinta en los tres niveles de intervención.

> *No existen referentes absolutos ni lugares seguros donde fundamentar nuestros conocimientos, queda un Trabajo Social capaz de ser una herramienta crítica que debilite poco a poco, desde la creatividad y la resistencia, las condiciones de dominación que impiden el cambio social, y que refuerce la emergencia de renovados retos colectivo*s (Navarro, 2004: 116)

2.2- Justificación desde el Trabajo Social

El Trabajo Social es una disciplina que tiene la capacidad de estudiar y conocer la sociedad como a intervenir en ella. Eberhardt (2014) justifica por lo tanto que dentro del marco de estudio de la disciplina, el estudio e intervención en distintos procesos llevados a cabo por la ciudadanía tenga cabida en su estudio y análisis.

Se ha explicado anteriormente la necesidad de romper con los tradicionales métodos de intervención en el Trabajo Social, pues aunque más adelante se haga referencia al Trabajo Social Comunitario como base siempre de manera transversal pueden existir intervenciones individuales, para así potenciar y capacitar las fortalezas de las personas que formen parte de la comunidad. En resumen el nivel de intervención viene dado desde la comunidad donde desde ahí se puede buscar un cambio en los grupos y los individuos para mejorar las condiciones de vida.

Dentro de los valores propios del Trabajo Social Pastor Seller (2004) encuentra la propia justificación de porqué la disciplina debe apoyar, trabajar y facilitar el desarrollo de estos procesos comunitarios. Destaca la referencia al concepto de ciudadanía, la cual desde el Trabajo Social se debe trabajar y luchar para alcanzar el reconocimiento y garantía de una serie de derechos, su fin es el bienestar social. Para poder alcanzar esta evolución en la sociedad se tiene que dar un cambio de relaciones entre las instituciones y la ciudadanía.

Según Salcedo (2011) el código deontológico de la profesión en el Capítulo II/ Articulo 7.8 reconoce la igualdad de oportunidades y la participación como principio fundamental de la labor profesional, se reconoce la capacidad propia de cada individuo y comunidad para mejorar sus condiciones de vida por lo que la participación es la clave de un empoderamiento igualitario que permita el descubrimiento de las propias capacidades sociales. Estos derechos se convierten para Trabajo Social en una obligación a la hora de promover todo aquellos comportamientos que faciliten dichos derechos.

En todo lo anterior escrito se basa el Trabajo Social Okupa que busca esta investigación, el nombre proviene de la necesidad de la profesión por okupar y crear nuevos espacios que se están construyendo al margen de la vertiente predominante de la profesión por encontrarse está inmersa dentro de organismos de poder.

2.2- Trabajo Social Comunitario

Eberhardt (2014) hace referencia a que es necesaria la concienciación a la ciudadanía de la posibilidad real de ejercer los derechos y deberes en el sistema actual institucional. Para ello, se promueve que las necesidades y los problemas sociales sean conocidos y comprendidos por todos, suponiendo este proceso un nuevo campo de actividad del Trabajo Social. Para ello, lógicamente, es fundamental que los trabajadores sociales sean profesionales de su disciplina, debiendo desarrollar diariamente todas las enseñanzas aprendidas orientadas a fomentar la participación en todos los procesos sociales que existan o la creación de nuevos cauces.

Barbero y Cortés (2005) explican que el Trabajo Social Comunitario no es un trabajo claramente definido, sino que es una ruta de intervención enfocada al empoderamiento de las comunidades para que desde ellas mismas se alcance una transformación social. De este modo, como dice Marchioni (1999), el Trabajo Social Comunitario tiene que enfocarse en los territorios, en el caso de las ciudades en los barrios, siendo estos una unidad básica de comunidad y desde ellos, enmarcándose en las ciudades, se estructura la mayor parte de la vida comunitaria estableciéndose una serie de redes y relaciones propias de la comunidad que permite el empoderamiento social. Generar nuevos agentes colectivos y nuevas formas de relación entre todos ellos, para ello se debe entender el Trabajo Social Comunitario como un proceso en que todas sus fases están relacionadas unas con otras y pueden realizarse conjuntamente, y de igual modo se debe comprender que lo importante es el proceso donde se construye todo ello.

En todo momento el protagonismo del proceso de transformación social es de la comunidad, Pastor Seller (2004) explica que para ello se aprovechan sus recursos y capacidades, dando salida a la problemática desde dentro y siendo un proceso dinámico y participativo. Rotham (1979) en su modelo de desarrollo de localidades explica también esto, se debe de buscar formar comunidades mediante la participación y la reflexión desde territorios concretos, por tanto se trata de crear una conciencia colectiva mediante la reunión de las personas y dotarlas de herramientas para que planteen acciones colectivas de transformación y el papel del profesional vaya diluyéndose volviéndose prescindible.

Por otra parte, Barbero y Cortés (2005) señalan que tres ejes describen el Trabajo Social Comunitario: La concienciación, es decir, trabajar la identidad del agente en común que se quiere construir. Organización, reforzar los vínculos externos e internos así como planificar las distintas acciones y la movilización, con la construcción de relaciones. La fase que la persona profesional va a tener más fuerza es en la de organización, debe lograr la cohesión de la población con intereses comunes, se entiende que cuando las personas están organizadas se implican y se movilizan.

3- Metodología

> "*Podemos imaginar el triste aprieto en que se vería el científico natural si los objetos de la investigación tuvieran la costumbre de reaccionar ante lo que se dice acerca de ellos: Si las sustancias pudieran leer u oír lo que el químico escribe o dice acerca de ellas y pudieran saltar de sus recipientes y quemarlo cuando les desagradara lo que ven en la pizarra o en el cuaderno de notas"* (Andreski 1973: 22)

Sierra Bravo (1998) expone que toda investigación social emerge de la peculiaridad de los seres humanos por hacerse preguntas y querer conocer las respuestas de aquello que los rodea. Esta investigación nace de la creencia de que existen alternativas que pueden llegar a lograr un empoderamiento de la ciudadanía y es obligación de la profesión del Trabajo Social estar dentro de ellas. Será un tipo de investigación cualitativa siguiendo a Alonso (1998) ya que el objeto de estudio es la relación entre las fortalezas de estas iniciativas y el Trabajo Social, como ambos pueden retroalimentarse y crear sinergias. Se parte de dos hipótesis, suposiciones previas al proceso de investigación que, en base al conocimiento personal, pueden ser corroboradas a lo largo del mismo:

En primer lugar, que la construcción de tejido comunitario en barrios y el fomento de distintos espacios comunitarios es una alternativa para que la ciudadanía gane peso y participación dentro de la sociedad.

En segundo lugar, que la profesión del Trabajo Social puede ayudar a la hipótesis anterior debido a su formación y especialización.

Cabe destacar la visión de Cánales y Binimelis (1994) sobre la imposibilidad de separar los sentimientos de las acciones, por lo que hay que partir de las propias limitaciones. Para ello se seleccionarán distintas iniciativas comunitarias que se encuadren en los objetivos y se recogerán datos cualitativos a través de entrevistas de profundidad. Además de utilizar la observación participante siempre que sea posible dentro de estos procesos.

Hay que entender que todo lo que aquí se expone forma parte de un espacio aún en construcción y abierto, esta investigación hace una profundización en un proceso social complejo y dinámico lo que somete al estudio a contantes variaciones. En la investigación de las Ciencias Sociales no existen recetas, fórmulas, ni atajos, son procesos muy complejos ya que incluyen infinidad de relaciones interconectadas y además se encuentra en construcción constante.

4- Plantando acción comunitaria

Estando todavía en los primeros pasos de la investigación se ha elegido que una de las iniciativas a estudiar será el Huerto del Rey Moro en Sevilla, donde se está participando actualmente. Todo lo que se expone a continuación se ha recogido a través de la propia participación en el Huerto.

El Huerto del Rey Moro plantea una alternativa y comunitaria frente al estilo de vida actual, fomentando el tejido social del barrio de La Macarena donde se encuentra.

El Huerto del Rey Moro es el huerto de un antiguo palacio mudéjar, durante muchos años ha estado abandonado pero en el 2003 cuando se empieza a organizar el movimiento vecinal del barrio debido a desahucios y destrucción de zonas verdes, una de las activistas encuentra el espacio y deciden okuparlo y crear un huerto urbano que más adelante sería un proceso comunitario que se integraría en el tejido vecinal del barrio junto con otros procesos, pues este barrio alberga distintos movimientos sociales e historia de lucha. Hay que destacar que sin el movimiento vecinal ya creado anteriormente el espacio no hubiera podido perdurar. A través de distintas actividades nace el sentimiento de pertenencia al huerto de forma colectiva por lo que se realizan distintas acciones para su defensa.

Se crea una asociación para la defensa del Huerto frente a la Administración Pública, además de

fomentar la vida cultural realizando todos los días distintas actividades o estando el espacio siempre abierto para su disfrute. No se podría establecer una dinámica del huerto fija, ya que por ejemplo del grupo motor inicial quedan pocas personas y surgen nuevas personas claves que llevan a cabo la iniciativa, a lo largo de los años el huerto va cambiando según los intereses de las personas. Sin embargo durante todo este periodo de tiempo se pueden establecer unos elementos comunes.

Es un espacio abierto del que puede disfrutar todo el mundo, no se exigen grados de participación ni implicación altos, todo el proceso organizativo se lleva a cabo a través de las asambleas que se realizan una o dos veces al mes de forma general.

Actualmente hay actividades fijas como es el cuidado del huerto o distintos talleres de comida, se destaca que se puede dividir el Huerto en dos zonas principales, una de ellas que sería el huerto propiamente dicho donde se cultivan distinos alimentos y se construyen materiales reciclados para el cuidado de las plantas y una zona recreativa como un parque donde suelen ir familias. Ambos espacios crean el Huerto del Rey Moro.

4.1- El Huerto actualmente: Primeros Resultados

Una de las características del huerto son los años que lleva en funcionamiento debido en gran parte al tejido comunitario que se ha creado en el barrio, no puede ser entendido sin el resto de procesos que le acompañan. También cabe resaltar que es completamente abierto, cualquier persona puede participar en las distintas actividades que realiza, el huerto se estructura por una asamblea abierta donde no hay privilegios por antigüedad o tareas realizadas. En este punto es donde tiene sus mayores potencialidades pero surgen diferentes conflictos. Toda esta red informal se comunica mayoritariamente verbalmente en las actividades diarias, llevando a veces a que la información no llegue a todas las personas y generando conflictos por motivos organizativos.

Como se ha mencionado anteriormente el papel central del Trabajo Social Comunitario sería en la organización, aquí aparece una situación donde se podrían generar relaciones y ambos aportar conocimiento.

Se destaca también la gran diversidad de personas que participan en el huerto, ya sea en las actividades de permacultura y agrícolas o utilizando el espacio como un parque, entre estos dos grupos que viven el huerto de manera distinta surgen a veces problemas, aquí se podría destacar el papel de la persona profesional como una facilitadora y una mediadora en los conflictos.

Desde que el Ayuntamiento de la Ciudad de Sevilla reconoció el espacio del Huerto como un espacio vecinal no se han establecido apenas relaciones con la Administración Pública, ni se muestra interés por algun tipo de relación y ayuda de esta hacia el espacio.

Este proceso no es sólo de protesta y reivindicación sino que también propone alternativas y crean recursos populares que pueden ser complementarios. Por ello por ejemplo el dar la oportunidad de crear huertos ecológicos para poder mejorar las condiciones alimentarias se convierte en un factor de empoderamiento, ya que se fomenta que las propias personas construyan una serie de recursos que gestionan y optimizan desde el seno de la sociedad.

5- Conclusiones

Actualmente la sociedad está sumergida en una situación de crisis económica política y social, que desencadena un aumento del desempleo y la vulnerabilidad y exclusión social, pues parte de la población activa ahora se ve inmersa en estos procesos de exclusión social debido a la precarización del trabajo. Todas estas personas se protegen en apoyos informales, siendo la familia el pilar central de ayuda en España. Sin embargo cuando estas redes fallan o son pobres la situación social se agudiza y no es posible darle una respuesta eficaz.

En este contexto aparece la potencialidad de la organización colectiva y movilización social, desde donde se han ido desarrollando una serie de procesos a nivel local de apoyo social, pero sin una gran participación de toda la sociedad o distintos agentes sociales. Esta pasividad puede deberse a la dificultad de lograr los objetivos propuestos de una forma rápida, pues tanto a nivel institucional como partiendo de las iniciativas ciudadanas se está intentando dar respuesta desde lo local a problemas estructurales; pudiendo surgir la desmoralización de muchos miembros. Esta situación llevaría a las actitudes de conformismo, huida o resignación.

Es en este contexto donde surge la necesidad de la participación del Trabajo Social así como de otras disciplinas sociales para crear y fomentar los cauces de participación que se están llevando a cabo a nivel local, participando de esta manera en el cambio social del país. Un Trabajo Social aislado no sirve para nada, no puede ser Trabajo Social, debe estar con la gente, trabajar con ella y para ella.

Desde el Trabajo Social el nivel de aportación que se puede hacer profesionalmente, se corresponde con un trabajo comunitario donde se tiene que buscar y fomentar el empoderamiento de la ciudadanía y las comunidades., donde la persona profesional es facilitadora de herramientas para la gestión y organización de la población, logrando la creación de tejido comunitario y se produzca una retroalimentación mutua.

Se debe tener en cuenta las dificultades que esto alberga pues hoy en día la gran parte de profesionales del Trabajo Social trabajan para la Administración Pública u organismos institucionales que se busca que cedan su poder, apareciendo un conflicto de interés donde el medio se encuentra la profesión. La acción social siempre está en movimiento, transformándose, la construcción de un saber participante es la llave para que la acción social sea efectiva creando redes.

El Trabajo Social por sus características intrínsecas tiene el deber de ser didáctico, de poder llegar al mayor número de personas, de darse a conocer. Realizar esta investigación, exponerla, narrarla para que otras personas la lean es una forma de construir, lo importante no es poner el punto final sino lo que pasará después cuando otras personas la lean y se junte con sus historias y puedan crear otras historias y seguir aportando a la profesión.

A lo largo de esta ponencia se escribió que "el Trabajo Social sufre una particularidad" Se propone cambiar por "el Trabajo Social disfruta de una particularidad" pues son las características intrínsecas de la profesión las que le dan la potencialidad única de poder influir en el proceso de la creación de una sociedad más justa.

6- Bibliografía

Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.

Álvarez, Junco. J (2001). Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad postfranquista. En Laraña, E y Gusfield, J. (Eds.), *Los nuevos Movimientos Sociales. De la ideología a la identidad*, 13-42. Madrid: CIS.

Ander-Egg, Ezequiel. (2011). Humanismo y Trabajo Social. *Revista de Trabajo Social.* (1), 48-61.

Andreski, S. (1973). *Las ciencias sociales como forma de brujería*. (de Curutchet, J.C trad.) Barcelona: Taurus.

Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Canales Cerón, M. y Binimelis Sáez, A. (1994). El grupo de discusión. *Revista de Sociología*, (9), 107-119.

Castells, M. (1997). Volumen II: El poder de la identidad. *La era de la información*. Madrid: Alianza.

Chambon, A. S., Irving, A., y Epstein, L. (2001). *Foucault y el trabajo social*. Universidad de Jaén: Maristán.

Colom, A. (2012). La crisis económica española: orígenes y consecuencias. Una aproximación crítica. *XII Jornadas de economía crítica,* 1314-1330. Sevilla.

Foucault, M. (1990). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo xxi.

Ferreira, M. (2011). "La Epistemología como Praxis: Subversión y/o perversión de las convenciones normativas". *INTERSTICIOS*, 7, 5-17.

García, G., Barriga, L. A., Ramírez, J. M., y Santos, J. (2013): *Informe sobre El estado social de la nación.* Asociación estatal de gerentes y directores en Servicios Sociales.

Granada Echeverri, H. y Carmona Cobo, H. F. (2010). Una mirada psicosocial a la solidaridad y a la satisfacción de necesidades. El caso del barrio 'La Honda II – Balboa' de Buga. *Cooperativismo y Desarrollo*, (97), 12-33.

Hamzaoui, M. (2005). *El trabajo social territorializado: las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Universitat de València: Llibres.

Javaloy, F. (2001). *Comportamiento colectivo y movimientos sociales: un enfoque psicosocial*. Pearson Educación, SA.

Marchioni, M. (1999). *Planificación social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis.* Madrid: Editorial Popular.

Mastrangelo, R. (2002). *Acerca del objeto del Trabajo Social*. Argentina: Lumen-Humanitas:

Moíx,. M. (2006). *Teoría del trabajo social*. Madrid: Síntesis.

Navarro, V. (2013). El desastre económico actual era predecible. *Diario digital EL PLURAL*. http://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2013/04/29/el-desastre-economico-actual-era-predecible/

Pastor, J. (2002). *¿Qué son los movimientos antiglobalización?.* Barcelona: RBA Integral.

Pastor Seller, E. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del Trabajo Social Comunitario. *Cuadernos de Trabajo Socia*l, (12), 103-138.

Polanyi, K. (1989). La gran transformación. Madrid: Endymion.

Rodríguez Cabrero, G. (2014). Los informes FOESSA sobre la situación social de España. *Precariedad y Cohesión Social*, (1), 42-55.

Rotham, J. (1979). Three Models of Community Organization Practice, their mixing and matching. En Cox FM, Erlich JL, Rothman J y Tropman, J. (Eds.) *Strategies of Communities*. Illinois: Peacock Publishers

RUFUTS (1998). L'avenir de la profession du travail social: Le point de vue des universitaires. *Journée de réflexion tenue à Montréal le 16 octobre 1998*. http://www.unites.uqam.ca/rufuts/avenir_travail_social.htm

Salcedo Megales, D. (2011). La evolución de los principios del trabajo social. *Acciones e investigaciones sociales,* (11), 79-112.

Santos Blázquez, C. (2013). ¿Por qué no arden las calles con una sociedad tan quemada?: Movilizaciones en el Estado Español en época de recortes. *INTERSTICIOS*, (1), 375-396

Sierra Bravo, R. (1998). *Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios*. Madrid: Paraninfo

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

NUEVOS DESAFÍOS PARA EL TRABAJO SOCIAL: MOVIMIENTOS DE INDIGNADOS, ANTIDESAHUCIOS E INICIATIVAS DE SOLIDARIDAD.

Alberich Nistal, Tomás
alberich@poli.uned.es
Amezcua Aguilar, Teresa
mamezcua@ujaen.es

Grupo 3.1
Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

En la ponencia se exponen algunas de las características de los movimientos sociales más recientes y cómo, desde estos movimientos, se están abordando acciones sociales y proyectos tradicionales del Trabajo Social. Los nuevos movimientos y colectivos sociales actúan sobre necesidades básicas de las personas y las familias que, hasta hace unos años, eran abordadas principalmente desde los Servicios Sociales y otras áreas del Estado de Bienestar, como por ejemplo la vivienda, la pobreza energética, la alimentación y otras necesidades de supervivencia. Anteriormente, las asociaciones de acción social (y ONG) solo o principalmente realizaban una acción complementaria a las llevadas a cabo por las Administraciones Públicas.

Desde el 2011, el movimiento de indignados 15M, junto a la PAH y, a continuación, las nuevas mareas ciudadanas, llamaron la atención de los investigadores sociales y han sido objeto de estudio también desde los estudiantes y profesionales del Trabajo Social. Así, nuevos Trabajos de Fin de Grado se centran en estas problemáticas y también otros estudios de posgrado (TFM, Tesis Doctorales, etc.).

Dentro de los objetivos de la ponencia está, por tanto, valorar la necesaria relación del Trabajo Social con los nuevos movimientos y nuevas formas de participación ciudadana y aportar algunas conclusiones y recomendaciones para su investigación desde las facultades y el ámbito profesional del TS.

La Comunicación se basa en el análisis de fuentes secundarias y en la técnica de la observación participante de los autores dentro de estos movimientos, además de la experiencia en dirección de TFG e investigaciones sociales realizadas sobre las mismas problemáticas.

Abstract

The paper describes some of the features of the most recent social movements and how, from these movements, traditional social actions and social work projects are being addressed. The new movements and social groups acting on basic needs of people and families such as housing, energy poverty, food and other survival needs, which were addressed mainly from the Social Services and other areas of the Welfare State until very recently. Previously, associations of social action (and NGO) primarily performed complementary action to those carried out by Public Administration.

Since 2011, the movement of outraged 15M, along with the PAH (Platform Affected by Mortgage) and then new citizens tides, caught the attention of social researchers and have been studied also by students and professionals of social work. Thus, new End-of-degree Projects focus on these issues and other postgraduate studies (Master's Thesis, Doctoral Thesis, etc.).

Therefore, among the objectives of the paper it is necessary to assess the relationship of social work with new movements and new forms of citizen participation as well as providing some conclusions and recommendations for research from the faculties and professional workplace of Social Work.
Communication is based on analysis of secondary sources and technique of participant observation of the authors within these movements, in addition to the End-of-degree Projects management experience and social researches on the same issues.

Palabras clave: movimientos sociales, participación ciudadana, movimiento de indignados, desahucios, trabajo social.

Key words: social movements; citizen involvement; outraged movement; evictions; social work.

1. Introducción

La actual crisis económica internacional, la Gran Recesión, comienza en 2007 en Estados Unidos con el estallido de la burbuja especulativa de las hipotecas basura y se extiende rápidamente en una economía globalizada e interdependiente a nivel mundial, aunque se manifiesta de diferentes maneras, intensidades y repercusiones en cada país. Una crisis fruto, resultado *productivo,* de tres décadas de procesos continuados de anulación o reducción de aranceles, regulaciones y controles públicos, y de derechos sociales y servicios públicos de protección. En 2008 la crisis es ya patente en España y la Unión Europea.

En mayo de 2010 el gobierno socialdemócrata español decide acatar los postulados de la *troika* (Bruselas, FMI, Banco Central) y aplicar medidas restrictivas de reducción del gasto público y rebaja de los derechos sociales. España pasa en pocos años a ser el país de la UE donde crece más rápidamente la desigualdad. Así, de posiciones intermedias en desigualdad relativa, pasamos a estar entre los países con más desigualdad, medida en quintiles u otras variables, como el índice de Gini, o según las diferentes fuentes consultadas: OIT (2014), OCDE (2015), Oxfam (Hardoon, Fuentes-Nieva y Ayele, 2016).

Los informes constatan que el crecimiento económico, experimentado durante las décadas anteriores a la crisis de 2007, favoreció en mayor medida a quienes tenían los ingresos más altos, en perjuicio de las rentas más bajas. Este desajuste en la distribución del ingreso se ha acentuado desde la Gran Recesión, produciéndose los niveles más altos de desigualdad desde que se toman datos al respecto. Cuando analizamos la proporción de ingresos entre el 10% de los que más ganaban y el 10% de los que menos, encontramos que esta relación se encontraba en un 7 a 1 en la década de 1980. Esta diferencia se ha ido incrementando a lo largo de los años y en 2015 el decil con los

ingresos más altos ya ganaba 9,6 veces más que el decil inferior en ingresos, es decir, los que más ganan lo hacen casi diez veces más que los que menos ganan (OCDE, 2015, p.15).

En cuanto al volumen total de la propiedad, de la riqueza acumulada, el aumento de la desigualdad ha continuado creciendo: en 2015 el 1% de los más ricos posee más de la mitad de la riqueza mundial mientras que el 99% restante de la población tiene que repartirse la otra mitad (Hardoon et al, 2016).

Este incremento de la desigualdad, como se verá a lo largo de la ponencia, tiene consecuencias económicas, sociales y políticas. Por ejemplo, los estudios anteriormente citados han confirmado que la brecha salarial a largo plazo lastra el crecimiento del PIB, no sólo del 10% de los ingresos más bajos, sino del 40% de dichos ingresos (OCDE, 2015, p.21). Lo que pone en cuestión la efectividad de las medidas de austeridad concretadas en recortes sociales, con la excusa de lograr un restablecimiento del crecimiento económico que permita una salida de la crisis.

El proceso de deterioro del tejido social provocado por la creciente desigualdad era inevitable al tratarse España del Estado con más crecimiento en el desempleo, hasta convertirnos en campeones de ese triste binomio, desigualdad y paro ¿Por qué? Solo comentar tres características de la economía española:

1. Un modelo económico débil, basado en exceso en los servicios y el turismo y, desde finales de los años noventa, teniendo a la especulación inmobiliaria como motor económico. Este modelo supone que *cuando Europa estornuda España coge la gripe.*
2. Si las clases medias europeas ven mermados sus ingresos (por la crisis internacional) lo primero en que reducen gastos es en lo más prescindible: turismo, comprar casa en la playa, etc. El consumo baja, los despidos se cuentan por millones. La desigualdad aumenta en primer lugar porque cuatro millones de españoles pasan al desempleo en poco más de tres años, llegando a los casi 6 millones en 2013. Y a partir de esta fecha el paro disminuye principalmente por el reparto del empleo: creación de subempleo, empleo a tiempo parcial e incremento del precariado (trabajadores pobres).
3. La desigualdad también aumenta porque las políticas sociales y fiscales redistributivas han sido escasas, o al menos insuficientes, especialmente desde finales de los años 90 hasta la actualidad. En los años de mayor crecimiento no disminuye la desigualdad. Incluso se redujeron o eliminaron impuestos, sobre el patrimonio, las herencias, etc., paralelamente al aumento exponencial de las obras públicas faraónicas y la corrupción.

El largo camino de incremento de las desigualdades acentúa en España una estructura social muy fragmentada, en la denominada sociedad de los tres tercios, caracterizada por una oligarquía político-económica (las élites), un amplio bloque de clases medias trabajadoras y un tercio situado por debajo del umbral de la pobreza, de precariados y excluidos (Alberich y Amezcua, 2017).

En España, como en otras ocasiones, los peores efectos de la crisis económica internacional se retrasaron, pero son evidentes en 2008/9 y devastadores a partir de 2010. Muchas familias habían podido mantener un nivel mínimo de consumo gracias a los ahorros de años anteriores y a las redes de solidaridad directa. Los planes económicos de choque (como el plan "aceras" de inversiones públicas en municipios, de 2008 y 2009) y el aumento de ayudas desde Servicios Sociales y subsidios de desempleo habían paliado o retrasado las situaciones de pobreza más severa, hasta su colapso. Cuando en más de un millón de hogares españoles todos sus miembros están en el paro, la situación se hace insoportable.

Desde 2010 era común oír la pregunta de que cómo era posible que en Francia o en Grecia se hubieran realizado varias huelgas generales, protestas juveniles, incluso violentas, igual que en la llamada *primavera árabe,* y sin embargo en España se permaneciera en relativa calma y paz social.

Pero el estallido llegó, el 15 de mayo de 2011. En la explicación de esta explosión social, a los factores anteriores hay que sumarles otros (Alberich, 2012, 2016), como la prolongación de la crisis que visibiliza que las clases medias pierden poder y que el crecimiento lento pero constante de desarrollo del Estado de Bienestar en España, ahora va en el sentido contrario: desmantelamiento paso a paso. Mientras, es público que la corrupción y la riqueza de unos pocos no para de crecer. El sistema político de representación delegada y *bipartidista* está desprestigiado y agotado.

Así, el estallido social de mayo de 2011 es más tardío pero más grande y brusco que las protestas de otros países del entorno. Algo, por cierto, muy español y mediterráneo: una sociedad que aguanta mucho y protesta poco... hasta que explota.

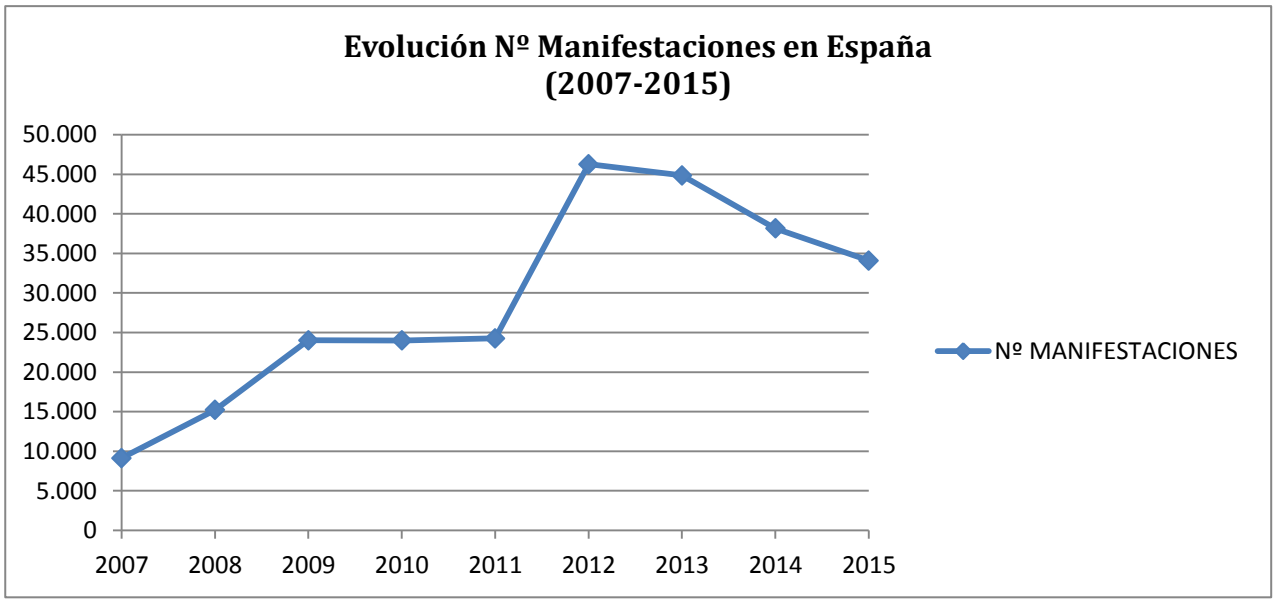
Los momentos álgidos de las protestas frente a la crisis ocurrieron no sólo en 2011, sino también en 2012 y 2013, continuación de la que se llegó a llamar *Spanishrevolution.* Desde octubre de 2012 a octubre 2013, el 21,7% de la población declara que había participado directamente en alguna manifestación, es decir *casi siete millones y medio de españoles* (7.451.627 sólo contando los mayores de 18 años), lo que es una cifra absolutamente sorprendente[1] y *marca seguramente un hito en nuestra historia*. Además, los datos de 2013 indican que más de un tercio de la población española había participado también en otras formas o acciones colectivas de protesta o reivindicación; acciones de la "base" de la pirámide participativa, como firmar peticiones, participar en asambleas, huelgas, etc.

La participación ciudadana directa no es algo marginal o insignificante en nuestro país para las generaciones actuales, como podría haber sido en décadas pasadas, especialmente las de 1990 y 2000. Como vemos a continuación, el número de manifestaciones ya se había incrementado

[1]En la misma fecha, octubre de 2013, el censo electoral era en España de 34.339.295 residentes, según el Instituto Nacional de Estadística (INE).

claramente desde 2008-9, al poco del comienzo de la crisis, y experimenta otro salto a partir de 2012 (15M, mareas ciudadanas y contra los recortes):

Gráfico 1. *Evolución del número de manifestaciones en España (2007-20015)*



Fuentes: elaboración propia a partir de R. Cruz (2015, p.244) de 2007 al año 2012. Los datos de 2013-2015 proceden de la base de datos estadísticos del Ministerio del Interior.

Es también muy significativo el número total de manifestantes, que pasa de un 9% en 2005, a situarse entre 10 y 12% en el periodo 2006-10, para subir a 15,8% en 2011. Alcanzando su cénit en un prolongado 2012-13, en el que, en cada uno de estos dos años, más del 20% de la población española ha participado en manifestaciones. Un hito histórico que supera al resto de los países europeos. España se ha movilizado más que todo su entorno del sur y oeste europeo, en lo que se puede llamar participación "no convencional" (protestas, manifestaciones, acción directa...) según los datos aportados en el Congreso *Cive Morum* (Universidad de Oporto, 2015). Después de 2013 las cifras de número total de manifestantes comienzan a descender.

2. Los nuevos movimientos

A partir de 2011 tenemos numerosos ejemplos de nuevos movimientos sociales que es imposible describir o detallar aquí. Aparte del más conocido, el 15M, del que se han escrito decenas de obras y miles de artículos, tal vez los más significativos serían la PAH y las nuevas mareas ciudadanas. Y los colectivos y entidades que nacen a partir de estos, como son: los nuevos bancos de tiempo (trueques), los nuevos bancos de alimentos como "despensas solidarias" que luego comentaremos, los huertos urbanos (y, más allá, los "jardines que se comen"), como expresión de un deseo de cambio urbano en la relación con la naturaleza; y el impulso y extensión en numerosas ciudades de

los centros sociales okupados autogestionados (CSOA), que dejan de ser considerados como centros marginales.

2.1. El movimiento por el derecho a la vivienda: Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)

Como decía Gandhi, el poder primero te ningunea, luego se ríe de ti, luego te ataca y, finalmente, ganas. (Ada Colau, 2013).

Conforme a las informaciones proporcionadas por el Consejo General del Poder Judicial, desde el inicio de la crisis se han emprendido más de 420.000 procedimientos de ejecución hipotecaria, a partir de los cuales se han llevado a cabo más de 250.000 desalojos. Por otro lado, según datos ofrecidos por el Observatorio DESC y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2013), las entidades financieras implicadas en estos desalojos son propietarias de al menos 600.000 viviendas vacías que podrían dedicarse al alquiler social. Se trata sin duda de una situación de injusticia social a la que la sociedad tiene la obligación de responder.

La PAH fue creada en 2009 por un grupo de personas que habían estado conectadas a la problemática de la vivienda anteriormente, en concreto algunas de ellas habían sido activistas (o al menos se conocieron) en el movimiento "V de vivienda", nacido en 2006 para denunciar los precios abusivos de la vivienda, un movimiento protagonizado sobre todo por jóvenes *precariados* (proletariado con empleo precario), y que fue también uno de los precedentes del 15M.

Desde 2011 el número de personas desahuciadas siguió incrementándose. En este año la PAH cogió impulso, con el nuevo ciclo de movilizaciones inaugurado con el movimiento 15M, que se sumó a las plataformas locales de la PAH o directamente las creó en donde no existían, multiplicándose exponencialmente la participación de activistas movilizados para paralizar desahucios. Además de las acciones directas en viviendas en las que se iba a producir el desalojo forzado ("lanzamiento" por sentencia judicial), la PAH también multiplicó las acciones directas contra bancos y entidades financieras que estaban realizando las denuncias judiciales por impago, con acampadas delante de las sedes u oficinas bancarias, concentraciones, ocupaciones puntuales, etc. mediante movilizaciones de "acción directa no violenta".

Simultáneamente la PAH aumentó su prestigio al hacer labores de intermediación: hablaban con los directores de las sucursales y trataban de negociar con esas entidades bancarias para que retrasaran la denuncia judicial y que aceptaran un nuevo calendario de pagos por el hipotecado, quitas en parte de la deuda o, en última instancia, que el banco se quedara con la vivienda pero que la familia afectada permaneciera en ella pagando un alquiler social (con un precio reducido).

Hay que señalar que la legislación española es en este tema una de las menos proteccionistas de las familias y de las más protectoras de los intereses bancarios que existen en el mundo. Hasta el punto

que el Tribunal Europeo de Luxemburgo dictó (a principios de la década actual), sentencias en contra de la Ley Hipotecaria española, por no proteger suficientemente a los consumidores y estar en contra de normativas europeas. Una realidad legislativa totalmente desconocida para la población española, hasta que estalla la crisis en 2008.

También hay que señalar que, desde ese año, diversas iniciativas parlamentarias de grupos minoritarios (como IU) se presentaron en las Cortes para modificar la legislación e introducir cambios, como la dación en pago (que la pérdida de la vivienda anule las deudas de la hipoteca), para fomentar el alquiler social y para obligar a las entidades financieras a no ejecutar desahucios si la familia afectada no tiene una alternativa habitacional (pública o privada). Estas iniciativas parlamentarias fueron rechazadas unánime y sistemáticamente por los partidos mayoritarios (PP, PSOE, CiU), a pesar de que existen en numerosos países europeos. Hasta que en 2012-13 la situación se hizo insostenible y se fueron introduciendo algunas leves mejoras en la legislación, claramente insuficientes, después del escándalo de cientos de miles de desahucios, miles de familias viviendo en la calle o en condiciones infrahumanas y varias decenas de suicidios de personas desesperadas. Muchos de ellos realizados en o desde la misma vivienda de la que se les iba a expulsar.

Si una de las imágenes que ha quedado para la historia de la crisis de la Gran Depresión (1929) fue el suicidio de algunos especuladores, empresarios *hiperendeudados*, que se tiraban desde las azoteas de rascacielos de Nueva York, seguramente una de las imágenes que queda de la Gran Recesión en nuestro país es la de algunos trabajadores en paro hipotecados y desahuciados, suicidados cuando lo han perdido todo y el Estado se ha olvidado de ellos. El capitalismo había aprendido a protegerse y seguía ganando partidas. El hambre y las penurias de millones de personas se han repetido en las crisis pero esto ya no ocupa las portadas de los periódicos.

Mientras, millones de viviendas permanecen vacías. Los bancos siguen aumentando sus propiedades con decenas de miles de viviendas procedentes de los desahucios, que no saben qué hacer con ellas. La mayoría las abandonan totalmente, incluso dejan de pagar los obligatorios gastos de comunidad y engrosan su pasivo. Pasivo que finalmente ha sido asumido por el "banco malo", la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), financiado públicamente y por las ayudas estatales a la banca privada y a fondo perdido. Es decir, como es habitual en el sistema capitalista: socialización de las pérdidas y privatización de las ganancias. El Estado decide dar ayudas directas a los bancos, no a las familias, ni siquiera ayuda a las familias para que éstas puedan pagar a los bancos.

Una política de vivienda y unas actuaciones bancarias que fueron calificadas por Ada Colau como de "criminales" en la sede del Parlamento nacional, dirigidas a los representantes políticos y de las entidades financieras presentes.

Los cambios se han ido produciendo al hilo de la presión popular para la paralización de desahucios y especialmente del acierto de la movilización para la Iniciativa Legislativa Popular, dirigida por la PAH y organizada junto a sindicatos, asociaciones vecinales (federaciones de AA.VV.) y decenas de organizaciones sociales (entre ellas el 15M). Esta ILP consiguió recoger más de 1,5 millones de firmas reconocidas y aceptadas en impresos oficiales sellados por la Junta Electoral, a favor de introducir en la legislación la dación en pago y el alquiler social. Fue admitida a trámite por el PP en el Congreso pero, aun así, rechazada prácticamente en su totalidad en su debate parlamentario. Pero el cambio en la percepción social del problema se había producido irreversiblemente. Ada Colau, portavoz de la PAH durante varios años (actual alcaldesa de Barcelona), indicaba:

> "En estos cuatro años hemos pasado de la invisibilidad absoluta a generar un movimiento organizado de miles de personas que ha tejido complicidades con otros movimientos sociales (...) En este contexto, donde parece inevitable detener los desahucios y cambiar la ley, el PP dice que somos terroristas y nazis. Es evidente el intento burdo de tratar de desautorizar a la única voz que ha conseguido legitimidad frente a un gobierno que no ha sabido escuchar las demandas ciudadanas" (Entrevista de Angel Gonzalo, 2013).

En 2013, ante el rechazo de la ILP y el aumento del problema, la PAH introduce una nueva forma de movilización: los "escraches", pequeñas concentraciones de protesta ante los domicilios de diputados o dirigentes del partido gubernamental, por oponerse al cambio legislativo. Indica Rafael Cruz: "Esta forma de protesta ya había sido utilizada por los estudiantes durante la dictadura de Primo de Rivera en 1929, por los inquilinos de Barcelona en las viviendas de los caseros en la Barcelona de 1931,..." (Cruz, 2015, p.303). Es decir que, aunque no con ese nombre, los escraches se han utilizado en diversos momentos a lo largo de la historia. De hecho Tilly los cita como una de las acciones populares ya desde la Edad Media, que fueron también el comienzo de las denominadas "caceroladas": concentración ruidosa delante del domicilio de una persona adinerada en protesta por algo (Tilly y Wood, 2010).

Esta denominación moderna se empezó a popularizar desde Argentina. Los dirigentes del Partido Popular acusaron a la PAH de actuaciones violentas, que fueron desmentidas por sentencias judiciales. Algunos incluso llegaron a decir que los portavoces y manifestantes de la PAH eran radicales antisistema y pro-etarras. Ada Colau lo volvía a recordar, al hilo de su denominación para la Alcaldía de Barcelona. Ángel Gonzalo, en la entrevista citada, le preguntaba de dónde parte la idea de los escraches, la respuesta es:

> "Esto viene de la reflexión. Los escraches no se nos ocurren porque sí. Vienen después de más de cuatro años en que hemos agotado todas las vías. Hablamos con todo el mundo, servicios sociales, gobiernos autonómicos, partidos políticos, presentamos mociones en los ayuntamientos (...) Ese proceso termina con la presentación de la ILP. Después de todo el

> esfuerzo el gobierno mira para otro lado. Entonces surgió la idea de utilizar escraches, ... tienen en común la impunidad y la necesidad de visibilizar la responsabilidad (...) El escrache permite visibilizar el conflicto... (Gonzalo, 2013)

El gran acierto estratégico de la PAH fue "coger unos objetivos de mínimos y máximos", y saber combinar adecuadamente los objetivos radicales a largo plazo con la acción directa, útil y pragmática en lo concreto. La PAH consigue paralizar miles de desahucios, pero aún en 2015 el número de desahuciados ha seguido aumentando, también el de primeras viviendas. Se calcula en más de 400.000 las ejecuciones hipotecarias de viviendas desde 2008 a 2015[2]. Además, a un millón de viviendas al año se les cortaba la luz por impago desde el comienzo de la crisis, la denominada pobreza energética.

La PAH populariza su eslogan "Stop Desahucios" como movimiento social que va más allá de su propia organización, en el que se integran o participan miles de activistas del 15M desde 2011. Entre los logros de este movimiento podemos citar:

- Visibilidad de la problemática de los desahucios: poner nombre y cara a cada caso que se vive de una manera individual y convertirlo en un problema social.
- Paralización de miles de desahucios. En toda las Comunidades Autónomas se paran desahucios. En otros más de mil casos se consiguen alquileres sociales u otras alternativas de realojamiento.
- Organización de talleres para enseñar la problemática jurídica.
- Con la presión del millón y medio de firmas para la ILP consiguen una modificación parcial de la Ley Hipotecaria.
- "Reocupación legítima de viviendas", con la ocupación por la fuerza de viviendas vacías propiedad del *banco malo* SAREB o de los "fondos buitre", fondos de inversión que han comprado viviendas sociales vendidas por la Comunidad de Madrid, de forma aparentemente legal pero ilegítima y que está en procesos de denuncia judicial (por ejemplo se ha denunciado judicialmente que el Gobierno de la Comunidad de Madrid las vendió a precios inferiores a su valor en el mercado y sin respetar el derecho de tanteo de sus ocupantes, a través de una red de amistades con aparente organización criminal).

2.2.Desahucios y Servicios Sociales

[2] Los cálculos no son fáciles porque en las cifras publicadas hay que diferenciar, dentro del total de impagos: los alquileres y las hipotecas denunciadas por falta de pago, las ejecuciones forzosas –por lanzamiento judicial- y, en ellas, los que son de viviendas – y que lo sean como única propiedad o no- o lo son de otras propiedades, principalmente de empresas: locales, maquinaria, etc. "Según los datos publicados por el Banco de España, en 2014 se realizaron 17.113 entregas judiciales de una vivienda habitual hipotecada, un 2,18% más que en 2013. Los desahucios siguieron aumentando en 2014 y también la dación en pago". Sánchez, R. y Borraz M. (2015) Disponible en: http://www.eldiario.es/sociedad/desahucios-vivienda-habitual-siguieron-aumentando_0_414708857.html.

Aunque es cierto que el número de desahucios ha ido disminuyendo desde 2014, continua constituyendo una de las cuestiones más sangrantes a la que los Servicios Sociales deben hacer frente y ante la que se encuentran sin herramientas eficaces ni respaldo jurídico.

En esta época en la que vivimos "en crisis" se han dado situaciones paradójicas en los desahucios de algunos lugares, como la relatada por Vanesa Valiño (2015), del Observatorio de la Vivienda de Barcelona, donde se ha visto la necesidad de que los/las profesionales del Trabajo Social, como personal técnico de Servicios Sociales, pudieran acudir a los procesos de ejecución forzosa de desahucios (lanzamiento judicial), para ayudar o proteger a la familia que queda en la calle, viviéndose situaciones contradictorias y violentas.

Por un lado los Servicios Sociales no tienen vivienda alternativa que ofrecer a la familia desahuciada, solo pueden ofrecer, como mucho, un alquiler provisional temporal o el alojamiento puntual en alguna pensión, cuando la familia que queda en la calle carece de cualquier recurso económico y de redes familiares o sociales donde poder trasladarse. Por otro lado, los Servicios Sociales son Administración Pública y, como tal, al acudir a un desahucio pueden ser vistos, tanto por la familia afectada como si hay vecinos o activistas que tratan de impedirlo, como colaboradores de las otras Administraciones Públicas que están ejecutando el desahucio: Fuerzas de Seguridad (Policía, Guardia Civil,...) y representantes del Juzgado (Secretario Judicial), que tienen la orden de ejecutar el desahucio, independientemente de que sea justo o no, haya personas en situación de extrema necesidad, infancia o ancianos de cualquier edad, personas con discapacidad, etc. como hemos visto en muchos casos.

Creemos que los Servicios Sociales deben ayudar a las familias desahuciadas *antes* de la ejecución del desahucio, asesorando, tratando de impedirlo o, en última instancia, buscando alternativas habitacionales,... y *después* de que se produzca, ayudando a esas familias con arreglo a su situación y expediente social. No en la situación concreta, violenta de por sí, de la ejecución forzosa del lanzamiento judicial, donde pueden llegar a ser tomados como los colaboradores necesarios de la policía, incluso pudiéndose convertir en el "chivo expiatorio".

Así, en general, a partir del tema de los desahucios tendríamos que plantearnos que tan importante es que el personal de los Servicios Sociales comunitarios o de base se coordinen con otras Administraciones Públicas (Seguridad, Judicatura, delegación de Vivienda...), como que se coordinen con asociaciones y movimientos sociales, como la PAH, que han sido capaces de mediar y paralizar numerosos desahucios. La mediación entre las familias endeudadas y las entidades bancarias (prestamistas hipotecarios) ¿es una función de los colectivos/movimientos o no debería de ser de los Servicios Sociales en primer lugar?

En cualquier caso parece necesaria la introducción de una formación específica sobre estos temas en la titulación de TS, que al menos incluya:

- El derecho efectivo a la vivienda. Procedimientos legales.
- La vivienda en propiedad: hipotecas, desahucios, dación en pago, alzamientos judiciales, etc. La intermediación desde los Servicios Sociales.
- La vivienda en alquiler. El alquiler social.
- La pobreza energética.

3. Las Mareas

Desde 2011, pero especialmente en 2012 y 2013, se han ido creando diferentes movimientos sociales unitarios y muy plurales, a los que se denominó "mareas", donde nuevas asociaciones de afectados, creadas contra los recortes sociales y laborales, confluyen con los sindicatos (tanto los tradicionales y de clase como de otros tipos, corporativos profesionales, sectoriales, etc.), colectivos informales y personas a título particular. El nexo de unión ha sido principalmente la defensa de los servicios públicos y la oposición a las privatizaciones, junto con la oposición a recortes en derechos laborales.

Las mareas han copiado creativamente las formas de funcionamiento horizontales y asamblearias del 15M, para facilitar la confluencia unitaria de entidades y colectivos muy diferentes entre sí, no para constituir un nuevo movimiento social al margen de las entidades existentes, como hizo el 15M, sino más bien para dar un paso más, un impulso superior, unitario, a lo que ya existía, junto a la confluencia con nuevos colectivos de afectados, pero sin que ninguno de sus componentes colectivos deje de existir.

Las mareas son también en la práctica nuevos movimientos sociales en red, cuando se consolidan como tal movimiento en su recorrido y dejan de ser la mera suma de sus partes, cuando son algo más que una coordinadora o plataforma de organizaciones y vemos que cumplen las características por las que podemos definir en general un movimiento social (en resumen, "colectivo de personas que realiza una acción colectiva estable y transformadora frente al sistema social o institucional" Alberich, 2016).

Su gran acierto ha sido ese espíritu unitario-asambleario (tradición del 15M) sumando colectivos muy profesionalizados, algunos tradicionalmente conservadores, y superando los enfrentamientos sectoriales internos de tipo corporativo. Por ejemplo, en la marea blanca, superar la separación entre las reivindicaciones de los médicos y de los jefes de servicio con las de los profesionales de enfermería y del personal auxiliar y de servicios; en la verde-educación unir los intereses del profesorado con los de los padres. Todos los sectores han visto como el proceso de privatizaciones les perjudicaba y empeoraba al conjunto de los servicios públicos. Perjudica a los profesionales

porque les reduciría los ingresos económicos y derechos laborales y perjudica a los usuarios de los servicios porque baja la calidad de la prestación pública y las posibilidades de reclamación, de control y de participación ciudadana.

Las más conocidas son (aproximadamente ordenadas según su magnitud):

- Marea Verde (Educación),
- Blanca (Sanidad), que son las dos más importantes y numerosas,
- Negra, derechos de los funcionarios, contra las tasas judiciales,
- Violeta, por los derechos de la mujer, contra los recortes en políticas de igualdad y contra la reforma de la legislación del aborto,
- Naranja (Servicios Sociales y Bibliotecas),
- Azul (contra la privatización del agua).

Algunas van perdido fuerza en 2014/15, mientras han ido apareciendo otras: Amarilla: Cultura. Marea Roja: contra el desempleo y la precariedad, uniendo asambleas de parados. Ocre, contra la emigración forzosa (por el color del pasaporte), de estudiantes y jóvenes en el extranjero.

Además de manifestaciones, huelgas, encierros en los centros y movilizaciones de todo tipo, las mareas organizaron diversos referéndums populares (no oficiales) para que la opinión pública se posicionase sobre las privatizaciones, la legislación educativa, etc.

4. Nuevos bancos de alimentos, “despensas solidarias”.

Durante la Gran Recesión, los bancos de alimentos se han convertido en el “salvavidas” de muchas familias. No son pocos los hogares sin ingresos o con ingresos bajos que han podido comer todos los días gracias a la labor de estas entidades sin ánimo de lucro que cuentan ya con casi 50 años de antigüedad. El primer banco de alimentos conocido con este nombre surgió en Texas en 1967, John Van Hengel, un jubilado estadounidense que colaboraba como voluntario en un comedor público, ideó un sistema de recogida de alimentos de los supermercados, para después ponerlos a disposición de instituciones benéficas. La gestión del banco de alimentos es llevada a cabo por voluntarios. El concepto es simple: por un lado los supermercados se deshacen de una mercancía que generalmente tiran porque ya no se puede poner a la venta (están próximos a caducar o tienen los envases deteriorados), al mismo tiempo estos comercios se benefician del prestigio social de realizar donaciones para los más necesitados, en la línea de una política de Responsabilidad Social Corporativa que se ha ido desarrollando en las últimas décadas y que busca mejorar la imagen pública de las empresas, a través de actuaciones de compromiso social. Por otro lado, los alimentos donados son entregados a instituciones u organizaciones sociales oficialmente reconocidas que bien las reparten directamente a sus usuarios habituales o son empleadas como materia prima en los comedores sociales que gestionan.

En España los primeros aparecieron en la década de 1990, uniéndose en 1996 como Federación Española de Bancos de Alimentos. En 2016 está constituida por 55 bancos de alimentos distribuidos por toda la geografía estatal, que realizan recogidas periódicas de alimentos y, en los últimos años, como revulsivo contra la crisis, están realizando puntuales campañas masivas de recogida de alimentos que han llegado a involucrar a decenas de miles de personas, como ocurrió durante la IV Gran Recogida de Alimentos, organizada por la Federación Española de Bancos de Alimentos en noviembre de 2016, cuando consiguieron la participación de 129.000 voluntarios, recogiendo más de 22 millones de kilos en alimentos[3].

Hasta aquí la historia de los bancos de alimentos oficiales. El trabajo realizado por estas entidades no ha impedido que quedasen numerosos huecos por tapar. Ni el banco de alimentos llegaba a todos ni todos acudían al banco de alimentos. Por otro lado, existen barreras de diferentes tipos que dificultan el acceso a estos recursos. Las causas son variadas: desde el déficit de infraestructura o logística, a los prejuicios sociales que impiden a las personas que necesitan de alimentos acudir a instituciones sociales.

En primer lugar, los bancos de alimentos oficiales son principalmente un intermediario entre donantes e instituciones sociales y éstas últimas están muchas veces desbordadas por la demanda, pero también, para algunas personas que repentinamente han pasado de una situación holgada a la más extrema necesidad, es difícil acercarse a estas organizaciones, ya que el hacerlo les hace autopercibir su situación como de exclusión social, lo que provoca en muchas ocasiones una humillación paralizante.

En segundo lugar y visto desde otro ángulo, los bancos de alimentos institucionalizados comienzan a ser vistos con desconfianza por una parte de la ciudadanía. En concreto, los bancos de alimentos miembros de la Federación Española de Bancos de Alimentos controlada por la Fundación Lealtad, cuyo patronato está formado por presidentes o representantes de importantes entidades bancarias como Bankinter, Banco Santander, Banco Popular y Deutsche Bank; grandes empresas de la construcción como OHL; de otros sectores como INDITEX o Telefónica; o vinculadas con la asesoría financiera a grandes corporaciones mercantiles como AB Asesores o PwC España. Para un sector crítico resulta paradójico que aquellas mismas entidades que han tenido un papel relevante en la crisis económica que sufrimos, sean quienes gestionen las actuaciones solidarias de la ciudadanía, apropiándose del control de una participación ciudadana altruista que pretende paliar las consecuencias del capitalismo salvaje que el mercado del que estas empresas forman parte han provocado.

[3]Umbert, D. (28 de noviembre de 2016). Récord de la Gran Recogida de Alimentos: 22 millones de kilos y productos de mejor calidad. *El Mundo*.Recuperado de: http://www.elmundo.es/sociedad/2016/11/28/583c1f5aca47415f778b464e.html

El ejemplo paradigmático lo representan las entidades financieras. Estas entidades están siendo una y otra vez reprobadas por los tribunales de justicia, tanto españoles como europeos,debido a prácticas abusivas constitutivas de delito. Por un lado, se están produciendo sentencias condenatorias por la comercialización de productos financieros complejos (especialmente las preferentes y los *swaps* o permutas financieras) sobre las que los tribunales dieron la razón en 2015 a los clientes en el 93,46% de los casos[4]. De otro lado sus prácticas abusivas en la concesión de préstamos hipotecarios (cláusulas suelo[5], intereses de demora excesivos, cláusula de redondeo al alza, etc.) que han dado lugar a situaciones de emergencia habitacional, pobreza y exclusión social para miles de familias. La paradoja se encuentra en que, estas mismas entidades responsables de esta situación de emergencias social, controlen o patrocinen los bancos de alimentos que suministran a los comedores sociales donde estas familias se han visto abocadas a recurrir. Unos comedores que son atendidos por voluntarios, con unos alimentos que han sido comprados, recogidos, transportados y distribuidos por voluntarios y voluntarias que de buena fe desean prestar un servicio social desinteresado. Pero la actividad de estos patrocinadores no es tan desinteresada como la de la ciudadanía de a pie: su cooperación con estas ONG les posibilita aumentar en gran medida su desgravación fiscal y hacer uso del trabajo no remunerado de los y las voluntarias para realizar actividades en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa que les proporciona un imagen social positiva y les permite "venderse" mejor como entidades solidarias y comprometidas con el desarrollo social.

Estas circunstancias han provocado el recelo entre una parte de la ciudadanía, que ha considerado la opción de llevar a cabo por sí misma la labor de recogida y distribución de alimentos de una forma más local, personalizada y, desde su punto de vista, más transparente.

Por estas y otras razones comienzan a surgir bancos de alimentos locales, en paralelo a la FESBAL, que sintiéndose más cercanos a sus convecinos creen poder hacer frente a la problemática de la falta de alimentos, acercando los alimentos a las personas y no al contrario. Además estas nuevas iniciativas quieren unir *ayuda* y *denuncia político-social* y, entre sus objetivos, está el que los afectados se auto-organicen de forma asamblearia y sean parte activa en las campañas de recogida.

Como ejemplo de estas "despensas solidarias" relatamos brevemente la experiencia de Collado Villalba (Madrid).

[4]Jausas legal. *Observatorio de la jurisprudencia de productos financieros complejos 2015*. Recuperado de: http://www.jausaslegal.com/observatorio-de-la-jurisprudencia-de-productos-financieros-complejos-2015/

[5] El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en respuesta a la demanda colectiva presentada por los usuarios afectados, ha ordenado a la banca devolver todo lo cobrado por la cláusula suelo, desde el principio de la hipoteca. Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2016. Recuperado de: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186483&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=518172

Banco de alimentos: Plataforma Pan para Tod@s de C. Villalba (observación participante)

En 2012, una activista de la Asamblea del 15M de Collado Villalba (Madrid) que acudía a las reuniones del grupo de trabajo de la PAH, comienza, a título particular, a recoger alimentos para entregárselos a personas afectadas por su posible desahucio y que le habían manifestado su situación de extrema precariedad. Cuando el número de familias (la mayoría con niños) aumenta, plantea la problemática en una de las Asambleas del 15M, en la que se decide apoyar la creación de un grupo de trabajo específico, que recoja y reparta alimentos.

Se discute repetidamente la necesidad de no caer en la "beneficencia" ni en el asistencialismo. El lema es "te ayudamos para que tú puedas ayudar a otros". Se debate, hasta la saciedad, las contradicciones en las que se puede caer como movimiento social: no se trata de poner parches al sistema, ni de paliar-tapar-ocultar las situaciones de extrema pobreza, es necesario denunciar a las instituciones públicas responsables y movilizar a la vez que ayudar. El objetivo es la auto-organización de las personas afectadas, como se ha hecho en la PAH.

En 2013 este grupo de trabajo decide constituirse como grupo independiente del 15M y denominarse "Plataforma Pan para Tod@s". El grupo más activo crece hasta la treintena de miembros. Las participantes afectadas también crecen imparablemente, semana tras semana: desde una treintena hasta los dos centenares de familias en ese año.

En 2014/15 realizan repartos de alimentos masivos, con actos públicos de reparto mensuales (para unas 250 familias), paralelos a denuncias de la ineficacia y dejadez de las administraciones públicas. En 2016 se paraliza su crecimiento y surgen problemas internos, se denuncia la inanición de la Administración y que una entidad social no puede sustituirla. La plataforma se organiza a través de una asamblea semanal donde participan activistas y afectados. Se carece de local estable donde guardar los alimentos recogidos y la plataforma decide mantenerse como colectivo, sin registrarse como asociación (que sugería el Ayuntamiento para aportar cualquier ayuda). A finales de 2016 se anuncia su disolución pero un pequeño grupo (menos de una decena) decide mantener la entidad.

5. Servicios Sociales, Consejos de Participación y colectivos

Las relaciones entre los Servicios Sociales, los Consejos de Participación y los nuevos colectivos sociales también cambian, al tener nuevos protagonistas y situaciones distintas a las vividas con las ONG tradicionales y las asociaciones de acción social "singulares", como Cruz Roja y Cáritas. Como en el caso que hemos visto de C. Villalba (o en los bancos de alimentos de Alpedrete, Guadarrama u otras ciudades madrileñas de las que hemos recibido información) las nuevas despensas solidarias han sido creadas a partir de asambleas del 15M y muchas de ellas ni siquiera se

han inscrito como asociaciones formales en el Registro General de Asociaciones. Al solicitar ayudas o la colaboración del Ayuntamiento las situaciones son un tanto paradójicas o, incluso, surrealistas. Pan para Tod@s ha recibido premios y reconocimientos a su labor, incluso por instituciones o en actos públicos tan diferentes como el Carnaval (organizado por el Ayuntamiento) o los "premios republicanos" a la cooperación social local. Sin embargo, al no estar inscritas oficialmente como asociación, cuando se reúne el Consejo de Bienestar Social municipal se les deja hablar pero no se les considera un miembro del Consejo y cuando han solicitado un espacio para poder reunirse, primero se les dejó un local, en el que se reunieron semanalmente durante aproximadamente dos años, pero luego se les ha denegado y en 2015-16 celebran sus reuniones semanales en una plaza, al aire libre. Igualmente se les ha denegado la cesión de algún local del Ayuntamiento para poder utilizarlo como pequeño almacén de base para los alimentos que van recogiendo y hasta su distribución. Al solicitar ayudas o la colaboración del Ayuntamiento las situaciones son un tanto paradójicas o, incluso, surrealistas. Pan para Tod@s ha recibido premios y reconocimientos a su labor, incluso por instituciones o en actos públicos tan diferentes como el Carnaval (organizado por el Ayuntamiento) o los "premios republicanos" a la cooperación social local. Sin embargo, al no estar inscritas oficialmente como asociación, cuando se reúne el Consejo de Bienestar Social municipal se les deja hablar pero no se les considera un miembro del Consejo y cuando han solicitado un espacio para poder reunirse,

Conclusiones

Dentro de poco habrá pasado una década desde que comenzó la crisis internacional. Una década vivida en un periodo excepcional que habrá dejado de serlo, por el mero paso del tiempo y porque, aunque no habremos salido de la crisis en cuanto a sus características estructurales, estaremos tan acostumbrados a ella que no pensaremos en otro mundo posible, imaginable. La crisis ha sido una estafa planificada o al menos incubada durante décadas.

Los derechos sociales que creíamos consolidados y sólidos como rocas, se licuaron a partir de los años ochenta (la *modernidad líquida* de Bauman, 2006), y se esfumaron, se volatizaron con la llegada de la Gran Recesión a partir de 2007. La nueva modernidad *gaseosa* que decimos nosotros.

La dignificación de los Servicios Sociales ha sido una construcción lenta en nuestro país y relativamente reciente. Por ejemplo, la conocida como "Ley de Dependencia" amplió el uso de los Servicios Sociales por parte de las clases medias a partir de 2007 pero, con la paralela y continuada profundización de la crisis socioeconómica, los Servicios Sociales son utilizados cada vez por más población que se autoidentificaba como perteneciente a la clase media ,pero que ahora ha dejado de serlo: parados de larga duración, micro-empresariado arruinado, familias sin ingresos, hipotecados

desahuciados, pobreza energética,... y familias que tienen que optar entre una alimentación adecuada o el pago mensual de la vivienda (ya sea para la hipoteca o el alquiler). Así, unos SS.SS. hiperdemandados y sobresaturados vuelven a ser vistos como un servicio para minorías, aunque estas sean numerosas, de excluidos sociales, a pesar de que más de un tercio de la población española declara tener graves dificultades para llegar a finales de mes. La mayoría de la población (los otros dos tercios) considera que no puede haber ayudas para todos y que es "normal" que, en una situación de crisis, los SS.SS. solo den ayudas a los más necesitados, a la pobreza muy extrema, y así, de paso, "se evitan abusos" . Ver, por ejemplo, los argumentos que se expresan públicamente en contra de la renta básica, o contra las ayudas a población extranjera.

En esta situación, lo que empezó tímidamente en 2008 como movimientos de protesta y nuevos colectivos sociales de autogestión solidaria, explota en 2011 con el 15M y los movimientos de indignados. Recurrentemente unos SS.SS. desbordados redirigen o desvían a una parte de su demanda hacia los colectivos y asociaciones sociales: tanto a las tradicionales, que también están desbordadas, como Cruz Roja o Cáritas, como a los nuevos bancos de alimentos, despensas solidarias o a laPAH.

Nuevas líneas de investigación para el Trabajo Social (TFG, TFM y Tesis)

¿Quién ha parado más desahucios la PAH, los Servicios Sociales u otros servicios públicos? ¿Quién ha realizado más asesoramientos y mediaciones entre los afectados y de estos con los propietarios de las viviendas? Realmente no lo sabemos y son necesarias nuevos estudios y el desarrollo de nuevas líneas de investigación social.

Lo que sí sabemos es que sobre todos estos temas, como decíamos, es necesaria una formación específica dentro de la titulación oficial del Grado en Trabajo Social y en los másteres y títulos oficiales de especialización universitaria de posgrado en políticas sociales. Es necesaria también su incentivación en las investigaciones que se realizan para los trabajos de Fin de Grado, Máster y en las líneas y programas de Doctorado para la preparación de nuevas Tesis Doctorales. Como ejemplo, citamos a continuación los contenidos de la ficha para investigaciones y proyectos de investigación para TFG en la Universidad de Jaén (que ha sido seguida por algo más de una decena de alumnos en los cursos 2013-14-15[6]):

"DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FUNCIONES DEL TRABAJO SOCIAL EN LA ACTUALIDAD"

[6] Grado de Trabajo Social de la Universidad de Jaén. Propuesta de TFG ofertada por el profesor Tomás Alberich en los cursos citados.

"Siendo la Participación de la Ciudadanía parte esencial de cualquier sistema democrático, se propone al alumnado la elaboración de investigaciones y de proyectos de investigación sobre los siguientes temas:

- Estudios sobre democracia local y Estado de Bienestar. Características de la democracia en relación con su concreción en el desarrollo de los "pilares básicos" del Estado de Bienestar (Sanidad, Educación, Vivienda, Pensiones, etc.) y de la participación ciudadana.
- Funcionamiento de la participación...especialmente en el ámbito local (ayuntamientos, mancomunidades, provincias) pero también en otros niveles administrativos públicos y privados.
- La PC en las áreas municipales de Servicios Sociales y en los centros de SS.SS. Comunitarios.
- Papel del graduado/a en Trabajo Social en el fomento de la PC. Posibilidades y límites. Funciones del profesional del T. S. en el fomento de la creación de órganos de participación públicos, relación con el asociacionismo local y el voluntariado, planes de desarrollo comunitario, etc.
- Utilidad de las metodologías participativas de investigación social (IAP, ASC,…) en el Trabajo Social y su práctica en ámbitos locales, tanto públicos (administraciones públicas), como privados y sociales (empresas, asociaciones, fundaciones, etc.).
- Relación del deterioro democrático que suponen los recortes del Estado de Bienestar y del aumento de las desigualdades, con los cambios en las formas de participación de la ciudadanía y el aumento de movimientos sociales más participativos y asamblearios (indignados, plataformas, mareas, etc.)."

6. Referencias

Alberich, Tomás. (2012). "Movimientos Sociales en España: Antecedentes, Aciertos y Retos del Movimiento 15M" en Revista Española del Tercer Sector, RETS nº 22. Fundación Luis Vives - Acción Contra el Hambre.

Alberich, Tomás. (2016).Desde las Asociaciones de Vecinos al 15M y las mareas ciudadanas [breve historia de los movimientos sociales]. Madrid: Editorial Dykinson SL.

Alberich, Tomás y Amezcua, Teresa. (2017). "Desigualdad, clases sociales y sociedad de los tres tercios" Revista Sistema, nº 245.

Bauman, Zigmunt. (2006).Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Consejo General del Poder Judicial. Estadísticas Judiciales. http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/

Cruz, Rafael. (2015). Protestar en España 1900-2013. Madrid: Alianza Editorial.

Gobierno de España. Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. JEFATURA DEL ESTADO. Publicado en BOE núm. 307 de 24 de Diciembre de 2002

Gonzalo, Ángel. (2013). "Entrevista a Ada Colau". en*Amnistía Internacional*. Nº 119. Julio 2013. Madrid.

Hardoon, D., Fuentes-Nieva, R. y Ayele, S. (2016). Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema, Oxfam International. Recuperado de:http://oxf.am/ZniS

INE (2016) Estadística sobre ejecuciones hipotecarias. Base de datos. Recuperado de: http://www.ine.es/consul/serie.do?d=true&s=EH97&c=2&nult=15

Jausas legal. (2016) Observatorio de la jurisprudencia de productos financieros complejos 2015. Recuperado de: http://www.jausaslegal.com/observatorio-de-la-jurisprudencia-de-productos-financieros-complejos-2015/

Ministerio del Interior. Anuarios y Estadísticas. http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-formato-reutilizable

OCDE (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014).*Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015,* diciembre de 2014. http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_343034.pdf

Poder Judicial de España. Estadística sobre Ejecuciones hipotecarias. Consejo General del Poder Judicial. Recuperado de: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Estadistica-sobre-Ejecuciones-Hipotecarias/

Sánchez, Raúl y Borraz,Marta (2015) "Gráficos. Los desahucios siguieron aumentando en 2014 y también la dación en pago" en El diario.es. 30/07/2015. Disponible en: http://www.eldiario.es/sociedad/desahucios-vivienda-habitual-siguieron-aumentando_0_414708857.html.

Tilly, Charles y Wood, Lesley. J. (2010).Los Movimientos Sociales 1768-2008, desde sus orígenes a Facebook. Barcelona: Ed. Crítica.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (21 de diciembre de 2016). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2016. *Procedimiento prejudicial. Directiva 93/13/CEE. Contratos celebrados con los consumidores. Préstamos hipotecarios. Cláusulas abusivas...* Recuperado de: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186483&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=518172

Recio, Enrique (2016). "Récord de la Gran Recogida de Alimentos: 22 millones de kilos y productos de mejor calidad" en El Mundo, 28 de noviembre de 2016. Recuperado de: http://www.elmundo.es/sociedad/2016/11/28/583c1f5aca47415f778b464e.html

Valiño, Vanesa. (2015). Conferencia por el Día Internacional del Trabajo Social. Universidad de Jaén, 23.03.2015 (no publicada).

Valiño, Vanesa, Alemany, Adriá y Colau, Ada. (2013). Emergencia habitacional en el estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos. *Barcelona: Observatorio DESC y PAH*, 9-13.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

LA INTERVENCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL EN UN ASENTAMIENTO INFORMAL EN MADRID: EL CASO DE LA CAÑADA REAL.

Amorocho Pérez, Amanda Patricia

aamoroch@ucm.es
amorocho@uis.edu.co

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

En este trabajo se presenta algunos resultados de un estudio[1] que analiza la intervención que realizan los trabajadores sociales en la Cañada Real, en el tramo que pertenece a Madrid Capital. Específicamente se analizan los procesos que desarrollan estos profesionales para facilitar el acceso a los recursos que necesita esta población en situación de vulnerabilidad social, con el objeto de lograr su inclusión social. Como conclusión preliminar se tiene que la intervención realizada por los trabajadores sociales se ha centrado en el acompañamiento de los habitantes de este territorio, con el fin de que se les garantice su derecho de acceso a la salud, la educación y la Renta mínima de inserción.

Palabras clave: Trabajo Social, derechos de acceso, asentamientos informales, acompañamiento, vulnerabilidad social

1. Introducción

Los asentamientos informales han recibido distintos nombres de acuerdo al país y a la época. Estos no son un fenómeno local y se han observado en diversos contextos, "dio lugar a las llamadas *bidonville* de las ciudades francesas o argelinas, a las chabolas o chabolismo español, a las famosas favelas brasileñas, a los ranchos venezolanos, etc." (Chueca, 2009).

En la actualidad, en los países de Europa del Norte prácticamente no existen asentamientos informales, no así en los países del sur de Europa. Para el caso de España, en Madrid, se observa que a pesar de los programas dirigidos al "control" del chabolismo, realizados desde los años cincuenta del siglo pasado, aún persisten algunos asentamientos informales que cobijan a un buen número de familias, como es el caso de la Cañada Real.

Con la Ley 2 del 15 de marzo de 2011 de la Cañada Real Galiana, se desafectó integralmente el tramo de esta Cañada a su paso por los términos municipales de Coslada,

[1] Este trabajo está relacionado con la tesis doctoral que adelanta la autora en el Programa de Doctorado en Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid.

Madrid y Rivas-Vaciamadrid perdiendo su condición de vía pecuaria[2]; a partir de ello, este tramo pasó a tener la condición de bien patrimonial de la Comunidad de Madrid, lo que permitió iniciar procesos de planeamiento e intervención en este territorio.

La Cañada Real, en el tramo correspondiente a Madrid Capital, corresponde a un suelo no urbanizable protegido que se consolidó, en más de cuarenta años, como un asentamiento que cuenta con 1.521 viviendas donde habitan más de 5.000 personas (Cortés et al., 2011).

Con este trabajo, se pretende evidenciar algunas formas específicas de intervención del Trabajo Social que apuntan a la inclusión social de las personas que habitan infraviviendas en la Cañada Real. Se propone abrir una perspectiva de análisis que permita develar los discursos en torno a la intervención del Trabajo Social en los procesos de articulación a la ciudad de estos ciudadanos, habitantes de un asentamiento informal.

Para lograr lo anterior, se siguió una estrategia metodológica cualitativa, a partir de la cual se buscó conocer aspectos de la intervención de los trabajadores sociales que realizan acciones para garantizar la inclusión de poblaciones vulnerables, en el marco de sus competencias e iniciativas sociales impulsadas por entidades gubernamentales y no gubernamentales. Para ello se realizaron entrevistas cualitativas a los sujetos seleccionados.

2. La Cañada Real

La Cañada Real es una vía pecuaria que en el Municipio de Madrid tiene una longitud de aproximadamente 13 kilómetros (Cortés et al., 2011). Estos terrenos de dominio público, en el tramo correspondiente al municipio de Madrid, fueron delimitados por las Órdenes del Ministerio de Agricultura del 31 de enero de 1958[3] y del 11 de junio de 1968[4], y la Ley 8

[2] Las vías pecuarias son "las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero" (Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias).
[3] "aprobatoria de la clasificación de las vías pecuarias del distrito de Vallecas (Madrid), declaró como necesaria una anchura de 37,61 metros, y como sobrante enajenable los otros 37,61 metros". Citado en: Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana.
[4] "por la que se modificaba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Madrid -Vicálvaro, redujo la anchura a 14 metros, quedando un sobrante enajenable de 61,22 metros". Citado en: Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana.

de 1998 de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid estuvo enfocada a la conservación y regulación de sus usos. No obstante la normatividad emanada para la delimitación, conservación y regulación de la Cañada Real, se observa que este suelo fue ocupado por la vía de hecho, por población española y extranjera, con el fin de construir viviendas informales, fenómeno que viene presentándose desde hace más de cuarenta años.

En la década de los años sesenta en Madrid Capital no existían viviendas informales en la Cañada Real. Sin embargo, es a partir de esa época cuando empieza a asentarse población nativa y migrantes en dicho territorio. Es así como entre 1992 y 2010 llegó a Cañada Real el 80%[5] de la población que fue censada en 2011, haciendo que este asentamiento se consolidara como un asentamiento informal en esta ciudad.

En sucesivas etapas, la Cañada Real ha sido ocupada por muy diversos grupos poblacionales: población gitana española y portuguesa, migrantes internos e internacionales procedentes de Rumanía y Marruecos principalmente, y residentes de Madrid que fueron expulsados durante los procesos de desmantelamiento de los núcleos chabolistas.

En el tramo ocupado de la Cañada Real Galiana que pertenece al término municipal de Madrid residen 5.004 personas, de las "cuales 3.163 están en el Distrito de Villa de Vallecas y 1.841 en el Distrito de Vicálvaro (Cortés et al., 2011; Cortés et al., 2013). La población gitana española es mayoritaria con 1.937 personas, seguida del resto de españoles con 1.353, luego está la población magrebí con 1.301 y el resto de extranjeros corresponde a 386 personas[6] (Cortés et al., 2013).

Cabe mencionar que el tramo urbanizado por la vía informal de la Cañada Real Galiana en su paso por Madrid Capital se divide en seis sectores, división que ha sido realizada por los propios vecinos (Accem et al., 2015).

[5] Cálculos propios con base en el Censo de fincas y ocupantes de Cañada Real en el municipio de Madrid, 2011. Este Censo fue realizado por un equipo de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid y la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo.
[6] 27 casos sin información.

Estos sectores presentan diversas carencias, tales como la presencia de infravivienda y chabolas, la ausencia de equipamientos (educativos, sanitarios, deportivos, culturales, sociales o recreativos) y de servicios públicos (electricidad, alcantarillado, recolección de basuras), dificultades para acceder al transporte público; además de problemáticas sociales como baja escolaridad, analfabetismo, desempleo, venta y consumo de drogas (especialmente en el sector seis).

Con la Ley 2 del 15 de marzo de 2011 de la Cañada Real Galiana, se "establece el régimen jurídico aplicable a la Cañada Real Galiana a su paso por los términos municipales de Coslada, Madrid y Rivas Vaciamadrid" y se desafectó este territorio perdiendo su condición de vía pecuaria, "por no ser adecuada al tránsito ganadero ni susceptible de los usos compatibles y complementarios establecidos en la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid". Con esta Ley, los terrenos del tramo de la Cañada Real Galiana pasan a tener la condición de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid y a partir de ello fue posible que estos terrenos se pudiera "enajenar, ceder, permutar" dando preferencia a los Ayuntamientos implicados y a la vez la Comunidad de Madrid exigió a las Administraciones que "se haya alcanzado un acuerdo marco de contenido social". Es de este modo como se posibilita que los Ayuntamientos inicien los procesos de intervención en ese territorio.

3. Aspectos teóricos y metodológicos

Los habitantes de asentamientos informales se encuentran en situación de vulnerabilidad social porque viven en condiciones inseguras y tienen disminuida su capacidad para lidiar o enfrentarse con diversos problemas (enfermarse, perder el empleo, no tener ingresos mínimos, carecer de información, no tener acceso a la educación, sufrir derribos y desalojos de la vivienda).

En este trabajo se entiende la vulnerabilidad "como las condiciones de individuos, hogares o colectivos que limitan su capacidad de evitar un serio daño para ellos en una situación de riesgo" (Ruiz, 2012). La definición básica de vulnerabilidad tiene que ver con "'las características de una persona o grupo y su situación, que influencian su capacidad de

anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza (Wisner et al., 2004:11)" (Ruiz, 2012).

En sintonía con lo anterior, se considera que los habitantes de asentamientos informales tienen acceso diferenciado a los recursos clave, para lo cual la teoría de los derechos de acceso (*entitlements*) propuesta por Sen (1981) sería de utilidad para describir las condiciones que impiden o facilitan dicho acceso (Ruiz, 2012). El "concepto de derechos de acceso de Sen ha sido útil para entender y medir la capacidad de distintos grupos para encarar situaciones críticas" (Ruiz, 2012).

Por su parte, el acompañamiento se entendió como "una metodología de Trabajo Social que implica tomar parte en una relación con la persona en situación o riesgo de exclusión social" (Raya y Hernández, 2014). Este proceso de intervención parte de la autonomía del sujeto, la relación horizontal entre el profesional y la persona que es atendida (Raya y Hernández, 2014).

Las intervenciones sociales dirigidas a los habitantes de asentamientos informales, con el fin de facilitarles su acceso a los recursos que necesitan, son auspiciadas tanto por instituciones gubernamentales como no gubernamentales, a través de sus competencias y las iniciativas sociales que impulsan. Entre los profesionales que intervienen para lograr este acceso, se encuentran los trabajadores sociales quienes realizan procesos de acompañamiento y trabajo comunitario.

Para conocer la intervención que realizan las trabajadoras y trabajadores sociales, en los asentamientos informales, para facilitar el acceso de la población a los recursos sociales, se adelantó una investigación cualitativa que partió del conocimiento de la zona de estudio en sus aspectos geográficos, demográficos, sociales, institucionales y económicos (revisión de estudios y acceso al terreno). Se llevó a cabo un muestreo intencionado en el que se seleccionaron dos trabajadores sociales que laboraron en el sector gubernamental y dos en el no gubernamental. Para la recolección de información se emplearon como técnicas las entrevistas cualitativas y la observación no participante.

Aquí resulta pertinente recordar que toda investigación debe engranar ambos registros (los datos y el aparato conceptual/metodológico), para que se dé un acoplamiento fecundo, el que se logra cuando el aparato teórico y conceptual dota a los datos y hechos de "esa elocuencia" que no tienen por sí solos. El "aparato conceptual básico" que en este trabajo se emplea, pone en relación, o está en función del tipo de material empírico a analizar (Lizcano, 2012).

4. La intervención de Trabajo Social en la Cañada Real

En la Cañada Real tienen presencia diversas instituciones gubernamentales (Ayuntamiento de Madrid y Comunidad de Madrid), no gubernamentales (Cáritas, Arquitectos sin Fronteras, La Asociación Fanal, Fundación Secretariado Gitano, Accem, La Asociación Cultural La Luna, Obra Social "La Caixa", Cruz Roja, entre otras) y de la sociedad civil (Asociaciones de Vecinos e Iglesias).

A partir de las entrevistas realizadas se pudo conocer que las trabajadoras sociales de las entidades no gubernamentales realizan procesos de acompañamiento a la población, con el fin de facilitarles el acceso a recursos. Como lo definen Funes y Raya: "[…]. Acompañar es mediar entre las instituciones, más o menos burocratizadas de una sociedad y las personas que, por estar excluidas no puedan hacer valer sus derechos (2001, 33)" (Raya y Hernández, 2014). Lo anterior, se ilustra en el siguiente fragmento:

> una parte importante era el acompañamiento, claro yo cubría una parte de la población marroquí para pues echarles una mano, tanto en el hospital, sobre todo eran temas de escolarización de menores, temas sanitarios y temas sociales, trámites de recurso o de información (Entrevista a trabajadora social de una entidad no gubernamental, 2016)

De igual modo, estas profesionales establecen contactos con diversas instituciones con el fin de gestionar recursos o facilitar el acceso a la sanidad (trámite de tarjeta sanitaria), al sistema público de servicios sociales y la Renta mínima de inserción.

> Sí, pero porque al final claro las entidades privadas, pues tienes que hacer muchas derivaciones a servicios públicos porque no podemos darle nosotros, a mí una persona me viene pidiendo algo relacionado con la renta mínima de inserción, yo no puedo responder, yo lo puedo orientar, le puedo asesorar, le puedo informar, pero al final le tengo que derivar a una compañera o compañero de servicios públicos (Entrevista a trabajadora social de entidad no gubernamental, 2016)

En el marco de proyectos sociales (socioeducativos y culturales), financiados por recursos nacionales y también con recursos internacionales, y como parte de equipos interdisciplinarios, adelantan eventos de sensibilización de la Administración Municipal, entidades sociales y ciudadanía frente a la problemática de la Cañada Real.

> Que estemos aquí las entidades y la Administración, y visibilizar Cañada, yo creo que también es la misión que tenemos que hacer, porque sí […] tenemos que decir que Cañada es otra, que es un barrio con gente normal, corriente, como todo el mundo (Entrevista a trabajadora social en entidad no gubernamental).

Se identificó que una trabajadora social entrevistada está encargada de la comunicación de un proyecto en el ámbito local y adelanta capacitaciones y talleres en torno a la diversidad cultural, el empoderamiento de las mujeres inmigrantes que sufren malos tratos y violencia de género.

La gestión de recursos se realiza como esfuerzo entre profesionales, para ampliar cupos en proyectos educativos y apoyar iniciativas del sector, como la creación de huertos urbanos.

> Hemos conseguido que haya refuerzo educativo para dieciséis niños más […] dieciséis familias más atendidas y, además, de ahí ha surgido un huerto urbano que se está haciendo con los menores y además de eso, queda allí un taller de costura que se está realizando con diez mujeres […] (Entrevista a trabajadora social de entidad gubernamental, 2016).

Por su parte, los trabajadores sociales que laboraron en una entidad gubernamental con acción en el campo de la vivienda social, mencionan cómo ellos se convirtieron en un enlace entre su institución y las instituciones de salud, educación y servicios sociales. Como se observa en este fragmento: "al final era la herramienta que ellos tenían con la que se sentían más seguros", "yo creo que nosotros les dábamos seguridad […] yo creo que ha servido para empoderarlos también a ellos" (Entrevista a trabajador social de entidad gubernamental, 2015).

5. Conclusiones preliminares

A partir del análisis preliminar de la información recolectada, se concluye que las trabajadoras sociales en la Cañada Real (Madrid Capital), desde el marco institucional de las entidades no gubernamentales han realizado procesos de acompañamiento de la población en situación de vulnerabilidad para acceder a los recursos institucionales (salud, educación, empleo, servicios sociales, etc.). Este acompañamiento ha sido clave para la resolución de problemas cotidianos de las familias como son la consecución de cupos escolares, tramitación de tarjeta sanitaria y solicitud de la Renta mínima de inserción. De igual modo, se destacan el desarrollo de proyectos socioeducativos y culturales, como respuesta a las problemáticas relacionadas con el analfabetismo y absentismo escolar de los niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, los trabajadores sociales de entidades gubernamentales también realizan procesos de acompañamiento, pero coordinando sus acciones directamente con el personal de otras entidades públicas.

La visibilización de los problemas de la Cañada Real son un objetivo de los trabajadores y trabajadoras sociales quienes, junto a otros profesionales, trabajan por lograr los derechos de acceso a la salud, la educación, al sistema público de servicios sociales y a la vivienda digna para estos ciudadanos; aspectos indispensables para su integración a la ciudad en condiciones de igualdad.

Referencias Bibliográficas

Chueca, Fernando (2009) Breve historia del urbanismo, Madrid, Alianza Editorial.

Accem, Ayuntamiento de Madrid, Comunidad de Madrid, Fundación Secretariado Gitano y Obra Social La Caixa (2015) Monografía comunitaria. Infancia, Familia y Convivencia en la Cañada Real Galiana, disponible en https://www.gitanos.org/upload/98/32/Monografia-2016-imprimible.pdf

Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana. Boletín Oficial del Estado n°. 158, de 4 de julio de 2011, pp. 70704- 70715.

Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Boletín Oficial del Estado, n° 71, del 24 de marzo de 1995, pp. 9206-9211.

Cortés, Luis; Adames, Glenny; Lebrusan, Irene y Morenos, María (2011) Informe Social de la Cañada Real Galiana. Programa de Intervención. Madrid, Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo. (Mimeo).

Cortés, Luis; Morenos, María y Andújar, Andrea (2013). Vulnerabilidad social y residencial en la Cañada Real del Municipio de Madrid, disponible en http://fes-sociologia.com/files/congress/11/papers/802.pdf

Lizcano, Emmánuel (2012). Investigando cómo se construye/analiza un imaginario: retórica e ideología en los discursos expertos sobre la crisis económica en Guinea-Martín, Daniel (Coord.) Trucos del oficio de investigador: casos prácticos de investigación social, Barcelona, Gedisa, pp. 223-263.

Raya, Esther y Hernández, Manuel (2014) "Acompañar los procesos de inclusión social. Del análisis de la exclusión a la intervención social" en Revista Trabajo Social, n°. 16, pp.143-156.

Ruiz, Naxhelli (2012). "La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo" en Investigaciones Geográficas, n°. 77, pp. 63-74.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

LOS PROFESIONALES EN LA GESTIÓN INTERSECTORIAL DE ATENCIÓN EN SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL A LOS USUARIOS DE DROGAS.

Dias, Míriam Thais Guterres
miriam.dias@ufrgs.br

Grupo 3.1
Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

RESUMEM

El artículo tiene como objetivo evidenciar a la intersectorialidad como parte esencial de las acciones y en la gestión de los profesionales de la Salud Mental y de la protección social destinada a los usuarios de drogas. Lleva a cabo una revisión de los conceptos y propósitos de la intersectorialidad y presenta las peculiaridades de los sectores de Salud y Asistencia Social en Brasil, en el contexto del ajuste estructural económico, y su determinación en el enfoque de las políticas sociales. La demanda de la intersectorialidad, en el ámbito de las políticas públicas y el debate necesario sobre su carácter indispensable en la gestión de Salud y Asistencia Social en los procesos de atención a salud y protección social para los usuarios de drogas, son discutidos teóricamente y analizados críticamente. Este debate teórico se encontró necesario durante el desarrollo de una investigación en curso, la cual es ejecutada con el financiamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

PALABRAS CLAVE: Intersectorialidad. Contrarreforma de Estado. Políticas públicas. Gestión. Profesionales de políticas públicas.

1 INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de Salud y Asistencia Social en Brasil tienen peculiaridades y sufren determinaciones según el contexto de ajuste estructural de la economía, bajo la dirección de las agencias internacionales, tales como la focalización y la mercantilización de los bienes sociales y la reducción del gasto público, lo que se refleja notablemente en las agendas de las políticas sociales y, en consecuencia, en la vida de la población.

La intersectorialidad es un reto para la acción conjunta de las políticas públicas en la prestación de servicios y programas, teniendo en cuenta la sectorialidad de los sistemas de Salud y Asistencia social. La demanda por integración de acciones entre las políticas sectoriales se determina por la fase actual del capitalismo, la cual produjo la desreglamentación y la flexibilización del trabajo, con el aumento de la gestión por resultados en el servicio público. La Ley de Responsabilidad Fiscal intensifica esta situación, y los municipios adoptan formas precarias de trabajo. La ausencia de una política de gestión del trabajo en el Sistema Único de Salud (SUS) y en el Sistema Único de Asistencia Social (SUS), junto con la multiplicidad de las relaciones de trabajo en los servicios, empeoran las condiciones de trabajo y la oferta de calidad de atención en la salud y la protección social, por lo que la gestión se convierte en el centro de los esfuerzos de las acciones intersectoriales.

Los profesionales de la Salud y Asistencia Social están llamados a coordinar su sector de servicios, enfrentando desafíos en la atención diaria y en la relación con los asuntos de la administración municipal, como las finanzas, el manejo de personas y además de las condiciones precarias de trabajo y de cuidado a la población.

Para abordar este asunto, se realizará un análisis de la demanda por intersectorialidad en el campo de las políticas públicas, lo que implica situar, en este contexto, la reforma administrativa del Estado brasileño y la descentralización como una directriz emitida para distribuir la responsabilidad y formas de financiación. Una revisión de la literatura sobre la intersectorialidad revelará el fuerte interés de estudio del termino y las diversas expresiones que lo representan, sin embargo, lo más importante es entender su relevancia para la gestión de las políticas públicas.

La intersectorialidad entre Salud y la Asistencia Social y el debate necesario para la gestión de los procesos de atención a la salud y protección social de los usuarios de drogas, es otro tema del artículo, que apuntará a las particularidades y desafíos de cada sector. Una de ellas es la capacidad de suministro de servicios de calidad para la atención a los usuarios de drogas, combinado con el dimensionamiento de los derechos de los ciudadanos, lo que se constituye en uno de los aspectos

fundamentales de la crítica a la política hospitalo-céntrica y de manicomios, presente en la sociedad brasileña a lo largo de la historia, y es la pauta principal para la reivindicación ciudadana de aquellas personas con trastornos mentales y psíquicos (Dias, 2015).

La temática de las políticas públicas sobre drogas tiene relación directa con la comprensión de su contexto en la relación entre sociedad y Estado, teniendo en cuenta que el fenómeno del consumo de drogas es multifactorial e históricamente determinado. La intersectorialidad representa un reto para ser usada de manera articulada en las políticas públicas y en la prestación de servicios y programas a la población, considerándose la fuerte sectorialidad en los sistemas de Salud y la Asistencia Social y su impacto en la atención de la salud y protección social, lo que requiere una comprensión de algunas de sus características.

Este artículo tiene pretende llevar a cabo una discusión sobre el desafío de la intersectorialidad en las acciones de atención a la salud y protección social a los usuarios de drogas. Necesidad evidenciada en el proceso de desarrollo de la investigación llamada: *Procesos de coordinación y organización de la red de Salud Mental y de la Asistencia Social en la atención en Salud Mental, con énfasis al usuario de drogas, en los municipios de la Región Metropolitana del Estado de Rio Grande do Sul*, financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

Analizar y reflexionar sobre el lugar de los profesionales en la gestión de los servicios de Salud Mental - Centros de Atención Psicosocial (CAPS) y de Atención Primaria, y Asistencia Social Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y Centros de Referencia Especializada en Asistencia Social (CREASs) en los municipios de la Macrorregión Metropolitana de Porto Alegre, en el estado de *Rio Grande do Sul*, consiste en la contemplación de las políticas sectoriales de Salud y de Asistencia Social. Las consideraciones finales que se contemplan en este debate, pretende contribuir a la labor de los profesionales en el ámbito de la gestión de políticas públicas.

2 LA DEMANDA POR INTERSECTORIALIDAD EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El creciente interés, en el campo de las políticas sociales y públicas sobre la integración de las acciones de políticas sectoriales está determinado naturalmente por la fase actual del capitalismo, que, con su movimiento a la producción flexible, produjo crisis estructurales que afectaron en diferentes dimensiones, y éstas son expresadas "por el capital con la reestructuración productiva, la globalización y la ofensiva neoliberal" (Behring, 1998, p. 187).

La ofensiva neoliberal en respuesta a las crisis del capitalismo en los años 70 del siglo XX, es el renacimiento teórico de los principios liberales clásicos y tienen su eje en la crítica del mercado sobre las consecuencias del intervencionismo estatal de los países centrales, admitido con el Estado de Bienestar Social y su alianza con la socialdemocracia, ya que esta último impide la expansión de la economía.

Los países centrales comenzaron a hacer una serie de ajustes para hacer frente a la crisis, que se centraron en los derechos sociales conquistados por las luchas históricas de la clase obrera, porque "[...] cuando el gran capital rompe el "pacto" que apoya el *Welfare State*, comienzan la retirada de las coberturas sociales públicas y hay recorte de los derechos sociales "(Netto, 1996, p. 99).

Las décadas de crisis golpearon a los países de América Latina con el aumento de su deuda pública, la recesión y el desempleo, panorama que Antunes (2004) denomina como décadas de desertificación social y de política neoliberal. Los países acreedores de la deuda establecieron un prontuario para hacer frente a los problemas de la deuda pública y de la inflación. Esto guio a la adopción de la disciplina fiscal, la apertura al mercado internacional, las privatizaciones, la desreglamentación estatal, el control de la inflación y la reducción de los gastos del Gobierno en la prestación de servicios sociales y mejoras de la infraestructura pública, (Batista, 1994), causando la reducción de la función del estado en el crecimiento de la economía y en la garantía de los derechos sociales.

Ya en la década de los 90 se expresaron varias rupturas importantes en Brasil. En el contexto político, con el retorno del sufragio universal, se dio el regreso de la democracia representativa; en el área económica, la política de estabilización por medio de la recesión, para combatir el legado de la inflación, la desreglamentación de la economía a través de la liberación de los precios de los productos y las consecuentes privatizaciones, además de la liberación de las importaciones y la flexibilización de las relaciones entre capital y trabajo (Soares, 2001).

El estado perdió su función de agente económico productivo, y, por lo tanto, sus funciones fueron revisadas con la adopción de la denominada reforma administrativa. A pesar de que "[...] el ajuste estructural sigue siendo uno de los objetivos principales, el énfasis se desplazó para la reforma del Estado, en particular para la reforma administrativa" (Bresser Pereira, 1998, p. 21).

Las privatizaciones y la flexibilización de la gestión, sobre todo de las relaciones de trabajo, fueron fundamentales para la reforma de los años 90 (Pierantoni, 2001). Al igual que en todos los países de América Latina, la reforma se convirtió en el eje que justifica los profundos cambios realizados en los pilares de la estructura del Estado, en Brasil. "Las 'reformas económicas'

implementadas en América Latina son, en realidad, 'contra-reformas' destinadas a aumentar la desigualdad económica y social y con el fin de agotar todo el contenido de las instituciones democráticas" (Borón, 1999, p. 11).

La expresión de la contrarreforma del Estado llegó a representar la crítica al proceso de desmantelamiento del Estado brasileño (Noronha y Smith, 2001; Behring, 2003), que dio como resultado el incumplimiento de los compromisos asumidos en la ejecución de la Seguridad Social. Este proceso produjo una alteración en el proyecto social construido en medio de la lucha por la democratización y aprobado en los principios de la Constitución Federal, de un estado público garantizador de la ciudadanía.

La descentralización es uno de los aspectos centrales de los cambios realizados en la contrarreforma del Estado (Arretche, 1997), ya que permite visualizar la transferencia de responsabilidades a otros niveles gubernamentales, inclusive como una forma de "[...] resolver la crisis de financiamiento del sistema, aumentando la participación de estos niveles locales en el gasto público en salud "(Viana, 1997, p. 207). Este objetivo se logró, con los estados y municipios que presentan una "curva de crecimiento del gasto estatal y municipal en las políticas sectoriales" (Cohn, 2002, p. 155), aunque todavía no ha sido un proceso de descentralización federal más radical, tanto en el aspecto de la definición de prioridades, como en la distribución de los ingresos tributarios punto de partida de la reivindicación de los municipios en el país.

La descentralización es un objetivo estructural de las Políticas de Salud y de Asistencia Social en el ámbito de la Seguridad Social en el país, después de la Constitución Federal, con diferentes perspectivas conceptuales (Junqueira, 1998; Pereira y Teixeira, 2013). Desde un punto de vista, la descentralización parte de la agenda de lucha de las fuerzas sociales en contra de la dictadura militar, tratando de distribuir el poder y reducir la fuerza centralista presente en instancia federal, lo que hizo de los estados y los municipios se convirtieran en rehenes de las decisiones del Gobierno Central. El campo progresista aboga por la descentralización como estrategia para "[...] reestructurar el aparato estatal [...] democratizando la gestión mediante la creación de nuevas instancias de poder y redefiniendo las relaciones del Estado y de la sociedad" (Junqueira, 1998, p. 12).

El grado de centralización de las políticas sociales existentes estaba asegurado en la Constitución Federal de 1969, durante la dictadura militar, que institucionalizó la "[...] concentración absoluta de los poderes y los recursos financieros en las instituciones federales" (Cohn, 2002, p. 151-152). Sin embargo, el escenario de los cambios requeridos en el papel del Estado brasileño, en los años 90, exigieron la aplicación de la descentralización como un instrumento importante para la racionalidad

y la eficacia. "[...] la reestructuración del Estado parecía indispensable y la descentralización surgió como una posibilidad para que se redefinieran los distintos niveles de intervención gubernamental". (Junqueira, 1997, p. 179).

La descentralización que tuvo lugar en el país tomó las características de la contrarreforma, con la implementación de una política de Salud en línea con el ajuste fiscal y la reforma administrativa, así como fue guiado por los organismos internacionales para la lucha contra la pobreza y, por lo tanto, se centra en las políticas sociales (Rizzotto, 2012). Los gobiernos han demostrado la aplicación gradual de estas orientaciones, y diversas luchas de los movimientos sociales reaccionan a un desmantelamiento de un patrón de la política social arduamente conquistado por el nivel de civilización de la población brasileña. Sin embargo, como una expresión de las contradicciones de la realidad social, algunas iniciativas de las organizaciones internacionales son relevantes, siendo una guía abanderada para la formulación de políticas públicas y la creación de mecanismos de protección de los derechos de los segmentos que lo solicitan, como las personas con sufrimiento psíquico.

Cabe resaltar dos Declaraciones importantes que contribuyeron a los movimientos de reforma psiquiátrica en el mundo y en Brasil. La primera es la Declaración de Caracas, de la Conferencia Regional para la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina, promovida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 1990, cuando: recomendó a los países miembros que la Salud Mental debe ser de base comunitaria y local, con una atención psiquiátrica participativa, integral, continua; advirtió que el hospital psiquiátrico genera condiciones desfavorables para los derechos humanos y civiles de los pacientes con trastornos mentales; y aconsejó la creación de leyes nacionales que protejan y garanticen los derechos de las personas con trastornos psíquicos (OPAS, 1997).

Al año siguiente, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Resolución Nº119, *Declaración Sobre la Protección de las Personas Afectadas con Trastorno Mental y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental* (ONU, 1997), convirtiéndose en una guía para que los Estados ordenaran sus legislaciones y sus sistemas de protección y atención en Salud Mental.

La crisis actual estructural del capital, "[...] que se extiende por todas partes y viola nuestra relación con la naturaleza, socavando las condiciones fundamentales de la supervivencia humana" (Mészáros, 2009, p. 130), también ha desreglamentado y flexibilizado el trabajo y la gestión, con diferentes formas precarias de vínculos en el trabajo. Las políticas públicas dependen del trabajo humano, pues, para el alcance de sus directrices y de sus objetivos, se requiere la presencia de

trabajadores, para que la población tenga garantizado el acceso y la prestación de los servicios esenciales para su vida y reproducción social. En el caso del sector de la salud, él es "[...] constituido por actividades eminentemente intensivas en mano de obra, a pesar del vehemente dinamismo con el que se incorporan nuevas tecnologías cada vez más en sus prácticas" (Gadelha et al., 2012, p. 157).

El impacto de la reforma de Salud fue más significativo "[...] en cuestiones relacionadas con los recursos humanos mediante la introducción de cambios sustanciales y generalizadas en las relaciones de los vínculos laborales, derechos y beneficios y las carreras de servicio público" (Pierantoni, 2001, p. 345). Esto se refleja en la ausencia de una política de recursos humanos en el SUS y en SUAS, con las diferencias estructurales entre los entes del gobierno, en la multiplicidad y la tercerización de relaciones de trabajo en los servicios, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y en la prestación de servicios cualificados en la atención en Salud y Asistencia Social.

La relación entre la sociedad y el Estado, mediada por los gobiernos, proporciona una comprensión de las peculiaridades presentes dentro de la aplicación en el ámbito de las políticas sociales, circunstancia en la que los trabajadores sienten el impacto y las tensiones en esta relación. Por lo tanto, las políticas públicas son "[...] un espacio autorizado para la toma de decisión autorizada o sancionada por medio de actores gubernamentales, incluidos los actos que permiten agendas de innovación en política o que responden a las demandas de los grupos de interés" (Costa, 1998).

Esta peculiaridad de la política pública expresa el grado de relación con la movilización y la organización de grupos y colectivos que defienden sus proyectos sociales, cuyo trama de negociación y relación con las condiciones sociales y económicas en el momento determinará la forma de suministro de bienes y servicios a la población con mayor visibilidad y presión política a nivel municipal, es decir, "[...] las políticas públicas estructuran el sistema político, definen y delimitan los espacios, los retos, los actores" (Thoenig, 1985, como citado en Saraiva, 2006, p. 32).

Con el modelo actual de las políticas públicas, por el proceso de descentralización, corresponde a los municipios la tarea de llevar a cabo la creación de los servicios que reciben recursos de inversión y de financiación del gobierno federal, pero que tienen la responsabilidad de ejecutar y cubrir los costos de gastos personales, causando y, principalmente, la tercerización de la fuerza de trabajo. Inojosa (1998, p. 42) analiza esta situación, señalando que los municipios salen de una posición de "actuación marginal en la gestión de políticas públicas" y se enfrentan a la necesidad de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos en todas las políticas sectoriales que afectan directamente a la vida de las personas.

El intenso interés contemporáneo por la intersectorialidad (Bellini y Faler, 2014) se deriva de esta forma de integración, donde es un factor importante para la eficacia de los servicios y programas para la población. La naturaleza de las necesidades humanas y sociales tienen en sí, una complejidad relevante que no se puede responder desde la perspectiva de la sectorialidad.

Andrade (2006, p. 281) describe el significado del sector, al explicar que cada política se piensa desde el interior, "[...] en función de su objeto y acumulación de prácticas y saberes, a partir de los cuales se exterioriza un conjunto de acciones siempre tratando de justificar su propia existencia". Esta es la realidad de las políticas públicas en Brasil, tanto en los sectores de Salud, como en los de Asistencia Social y de la Previdencia Social, los cuales se reúnen en un solo componente, conocido como Seguridad Social.

La gestión de políticas públicas tiene, contemporáneamente, el papel de ser el protagonista en los esfuerzos de acciones intersectoriales. Varios autores han debatido la estrategia de gestión para el logro de los propósitos de política pública, como Junqueira e Inojosa, referidos en gran parte de la literatura sobre el tema. Para estos autores, la intersectorialidad es "[...] entendida como la articulación de saberes y la experiencia en la planificación, la implementación y evaluación de las acciones, con el fin de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, con vistas a un efecto sinérgico sobre el desarrollo social" (Junqueira e Inojosa, 1997, como citado en Junqueira, 1998, p. 14; Inojosa, 1998, p. 43).

En la misma dirección, Monnerat y Souza (2011, p. 42) definen la intersectorialidad como dirigida a "[...] la construcción de interfaces entre los sectores e instituciones de gubernamentales (y no gubernamentales), destinados a abordar problemas sociales complejos que van más allá del alcance de un sólo sector del gobierno o área de política pública ". Sampaio et al. (2009) complementan que la intersectorialidad “[...] busca superar la fragmentación de las políticas, respetando las especificidades de cada área".

Sposati (2006, p. 140) sigue en la misma dirección, indicando estrategias para la eficacia de la intersectorialidad, diciendo que esta misma "[...] se basa en el principio de convergencia de la acción, debiendo reflejar una racionalidad interna del deber gubernamental. [...] Lo que la motiva es el pacto de una acción colectiva, integrado en un objetivo". Y los desafíos intrínsecos a su realización son señalados por Campos (2004, p. 747), que asegura que es necesaria la "[...] existencia de un cierto grado de apertura en cada sector involucrado para instaurar un dialogo, estableciendo lazos de corresponsabilidad y co-gestión con el fin mejorar la calidad de vida de la población ".

El reto es debatir y alcanzar un cierto grado de efectividad de la intersectorialidad entre la Salud y la Asistencia Social, con el propósito de integrar a los ciudadanos brasileños, especialmente a los usuarios de drogas.

3 INTERSECTORIALIDAD A PARTIR DE LA SALUD Y DE LA ASISTENCIA SOCIAL: DEBATE NECESARIO PARA LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE ATENCIÓN A SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS USUARIOS DE DROGAS

Las políticas públicas sectoriales de Salud y de Asistencia Social se gestaron en el contenido, en el ritmo y en el tiempo característico de formación y de consolidación del Estado brasileño a lo largo del siglo XX. Estas disponen de una estructura con características contradictorias, a veces de negación, a veces de reconocimiento de la cuestión social, entendida como un conjunto de manifestaciones de las desigualdades sociales generadas en la sociedad capitalista y de las formas de reacción de las clases en las luchas por el acceso a los bienes y derechos (Iamamoto, 1998). Para su enfrentamiento, en determinado momento histórico, la sociedad y el Estado brasileño constituyeron formas de protección social, a partir del siglo XX, incluyendo la Seguridad Social en la Constitución Federal de 1988, como resultado de la fuerte movilización social para lograr beneficios ciudadanos y la democratización del Estado brasileño.

El principio de la integridad es fundamental en las políticas de Salud y Asistencia Social, la cual requiere una acción coordinada de las políticas públicas para el suministro integral a los ciudadanos del país. Para Mioto y Nogueira (2006, p. 278) "[...] la integridad está basada en dos pilares fundamentales que son la interdisciplinaridad y la intersectorialidad ", revelando las relaciones intrínsecas y necesarias de la integración en el campo epistemológico y de los sectores de las políticas públicas para alcanzar la integralidad. La integridad se expresa en la Asistencia Social a través de la Seguridad Socioasistencial: con Atención Primaria, Media y de Alta Complejidad. En la Salud, es uno de los principios del SUS para combinar las acciones dirigidas a la materialización de la salud como un derecho y como un servicio hacia la población.

Ambas políticas sociales tienen un conjunto de directrices y objetivos comunes, por estar situadas dentro del marco de la Seguridad Social de Brasil, establecida, en el país como un "conjunto integrado de acciones de iniciativa de los Poderes Públicos y de la sociedad, para garantizar los derechos relativos a salud, providencia y asistencia social ", según el artículo N°194 de la Constitución Federal. Las políticas de Salud, Asistencia Social y Previdencia Social se caracterizaron como una

expresión de la Seguridad Social en el país, pero cada uno con un tipo de protección social: la universalidad en la Salud, los mínimos sociales en la Asistencia Social y Previdencia Social continuando como el Seguro Social.

La protección social en Brasil, tiene tres modelos principales que tipifican diversas combinaciones de los ya existentes en los países centrales: la universalidad de la Salud, típico de los sistemas estos países, el *Welfare State*; en la Previdencia Social, las características del modelo de seguro social, que es la primera forma de intervención del Estado en el área social, que comenzó en 1883 en Alemania y fue adoptado por varios países a lo largo del siglo XX en Europa; y, por último, la Asistencia Social como una mezcla, ya que garantiza el derecho a todos los que la necesitan, con definiciones de los criterios de pobreza para el acceso a las prestaciones y servicios, similar a los iniciados por Inglaterra en el siglo XV (Viana, 2002; Fleury, 2003; Baptista, 2014; Couto, 2004; Kuschnir e Fausto, 2014).

No obstante, los avances construidos se destacan y se consolidan en la Constitución de 1988 en la que, según Fleury (2003), la Salud pasó a ser parte de la acción estatal, la Asistencia Social no es más filantrópica y asistencialista, y la Previdencia Social, a pesar de que el seguro social, pasó a tener retribución por el trabajo realizado y no sólo por la contribución hecha. Por lo tanto, la sociedad brasileña innovó al incluir el derecho social en su Carta Magna, entendida como el principio de igualdad, ya que anuncia la existencia de desigualdades sociales. Este principio es ejercido por los hombres a través de la intervención del Estado, quien debe proporcionarla (Couto, 2004).

Las políticas públicas de Salud y Asistencia Social son sistemas, ya que contienen una serie de órganos funcionales, componentes, entidades, partes o elementos, y la integración de estas unidades se da por medio de diversos flujos de información, existiendo una comunicación interna entre sus elementos en cada política. Sus acciones se hacen más complejas en la intersectorialidad, pues, además de solicitar las acciones de otras esferas de la sociedad, se encuentran con barreras en el marco legal, en la organización del trabajo, en el sistema de financiación regulado por las legislaciones específicas, así como resistencias en la distribución y en la disputa del poder existente en los sectores. Estos factores son mencionados por Monnerat y Souza (2011, p. 45), al informar sobre las dificultades identificadas en la literatura especializada sobre los "[...] altos niveles de conflicto y la disputa política entre las diferentes áreas y actores involucrados en el proceso. Además de la competencia en torno a las estructuras de poder, también se perciben las disputas corporativas que permean el aparato del Estado".

Las condiciones materiales para la aplicación de estos sectores están sufriendo el impacto del ajuste fiscal del Estado brasileño, causando falta de financiación de las políticas sociales, como

informan los datos de Mendes (2015): el 45% del presupuesto general de Gobierno federal ejecutada en 2014 se había comprometido con los pagos a la deuda pública; 9,19% eran transferencias federales a los estados y municipios; 21,76% para la Previdencia Social; 3,98% para la Salud; 3,73% para la Educación; y 3,08% para la Asistencia Social. Asociado con este factor, la Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley Complementaria Nº 101/2000, uno de los instrumentos creados por la contrarreforma del Estado, obliga a los entes federados a limitar el gasto público, especialmente en el cálculo del costo de los gastos en fuerza de trabajo del Estado, dando prioridad al superávit primario a expensas del gasto social y de la inversión en infraestructura.

Agrava aún más la situación de la financiación de la Desvinculación de Recursos de la Unión (DUR), que, desde 1994, conserva el 20% de todos los impuestos federales vinculados por la ley a los fondos o gastos, debido a los compromisos del Gobierno Federal con los objetivos negociados con financiadores internacionales, derivando en la violación de la norma constitucional sobre la financiación de la Seguridad Social. En 2014, la DRU retiró del Presupuesto de la Seguridad Social R $ 63.161 millones (Mendes, 2015).

Un escenario necesario para el análisis de la gestión de las políticas públicas en Brasil es la triple soberanía del federalismo, que produce resultados diferentes en la descentralización de las políticas sociales, que pueden ser fragmentadas y poco concluyentes por las profundas disparidades inter e intra-regionales, y un sistema complejo de dependencias políticas y financieras entre las esferas gubernamentales (Lima, 2007). Esto produce un modelo en particular en la gestión compartida, uno de los requisitos necesarios para que los procesos de descentralización operen entre las entidades federales en la aplicación de las políticas sectoriales.

Para que los municipios cumplan con sus responsabilidades constitucionales es necesario que hagan frente a estos problemas, ya que, como Junqueira (1998, p. 14) señala, cada sector tiene sus propias formas de transferencia de recursos y normalizaciones de las políticas, y el municipio, finalmente, "[...] produce esta fragmentación en la gestión de cada política sectorial, lo que refleja las condiciones en las que cada una se encuentra [...] [cuando] los servicios están dirigidos a los mismos grupos sociales que ocupan el mismo espacio geográfico".

La presencia de la intersectorialidad en la salud se remonta a los documentos de la OMS, en 1961; a través de la Conferencia Internacional de Alma-Ata sobre Atención Primaria en Salud en 1978; por los movimientos de comprensión de la determinación social en el proceso de salud-enfermedad, y en consecuencia por la formulación del movimiento de la promoción social (Andrade, 2006; Teixeira y Paim, 2000; Mioto y Schutz, 2011; Monnerat y Souza, 2011; Silva, 2014 Ferreira e). En Brasil, la Ley

orgánica de Salud de 1990, se refiere a la integración de las labores y servicios de Salud y el nivel ejecutivo de las acciones de Salud, medio ambiente y saneamiento básico. Explícitamente, la intersectorialidad fue parte del Pacto por la Salud (Brasil, 2006), cuando se obtenga el requisito "en coordinación con las distintas etapas del ciclo de planeamiento" con el fin de calificar el sistema de planeamiento de SUS. Las políticas estructurales del sistema de Salud relativas a la atención de la salud de la población, tales como las Redes de Atención a la Salud (Brasil, 2010b) y la Política Nacional de Atención Primaria (Brasil, 2011a), incorporan la intersectorialidad, explícitamente como condición para la satisfacción de los propósitos de universalidad y de la integralidad.

La literatura del sector trata del tema de la intersectorialidad como requisito para lograr mejores indicadores de salud de la población, lo que revela una posición endógena (Monnerat y Souza, 2011), produciendo un dilema, diagnosticado por Andrade (2006, p. 29) de "[...] operar una política necesariamente intersectorial, explícita en un entorno tradicionalmente sectorial, implicando la mediación con otros actores para la introducción de cambios necesarios para dar viabilidad a la política." El concepto ampliado de salud en Brasil, construido bajo los auspicios de la Reforma Sanitaria, teniendo en cuenta los determinantes y las condiciones del proceso salud-enfermedad, es una consecuencia de las condiciones de vida, por lo tanto, es intrínseca a la presencia de otros sectores de las políticas públicas.

La Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) (Brasil, 2004), constituida en el marco del proceso de democratización de la sociedad brasileña, es orientada por el principio de respeto a la dignidad del ciudadano, el respeto a su autonomía y del acceso a las prestaciones y servicios calidad. Tiene como directos afectados a ciudadanos y a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y riesgo social, entre éstos, las personas con problemas derivados del uso de sustancias psicoactivas.

La intersectorialidad está presente desde la creación de la política pública de la Asistencia Social, de acuerdo con la Ley Natural de Asistencia Social (LOAS), de 2003, de manera implícita, donde se indica la necesidad de la construcción de una relación de complementariedad entre las políticas públicas. La PNAS, hace parte de los principios organizativos de SUAS, cuando explícitamente, se refiere a " la articulación intersectorial de competencias y acciones" entre SUAS y SUS, del Sistema Nacional de Previdencia Social y del Sistema Educativo. En la Norma Operacional Básica de 2012 (Brasil, 2012), nuevamente aparece la intersectorialidad en los principios organizativos de SUAS, como la integración y articulación de la red de asistencia social con otras políticas y organismos sectoriales.

La PNAS pone en relieve la relación esencial entre la descentralización e intersectorialidad, teniendo en cuenta que "[...] una mayor descentralización, que recorte las regiones homogéneas, por lo general se torna un requisito previo para las acciones integradas, desde la perspectiva de la intersectorialidad". Junqueira (1998, p. 15) hace hincapié en que la descentralización y la intersectorialidad "[...] son dos conceptos que se complementan entre sí y determinan un nuevo camino para la gestión de las políticas públicas en la ciudad," como ejemplo de las experiencias existentes en el país. Pereira y Teixeira (2013, p. 121) resaltan que "[...] la descentralización se ha establecido como una categoría pionera de la intersectorialidad [...] y les corresponde a los gestores locales la función de poner en práctica el desarrollo de acciones intersectoriales en el contexto de la gestión de las políticas sociales ".

Uno de los retos, sin embargo, de acuerdo con Pereira y Teixeira (2013), es que las políticas sectoriales sean capaces de diseñar los puntos de contacto desde la planificación de las acciones y programas, cambio, por lo tanto, la dinámica existente en cada uno, ya que sólo el acercamiento entre sectores no es suficiente para superar la fragmentación existente frente a las necesidades de la población. La descentralización y la intersectorialidad ponen en evidencia el rol de los municipios en la prestación de servicios relacionados con todas las políticas sectoriales necesarias para la realización efectiva de mejores condiciones de vida para todos.

Dentro de esta responsabilidad municipal, se encuentra la oferta de atención de Salud Mental de sus ciudadanos, una realidad que "[...] los tipos de servicios que componen el sistema de salud no se distribuyen uniformemente, ya que, [...] la prestación de servicios especializados y de alta complejidad en el SUS es bastante concentrada" (Lima et al., 2014 p. 78). Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (CFA, 2016), la mayoría de los municipios brasileños (68,4%) tienen un máximo de 20 mil habitantes y representa sólo el 15,8% de la población del país (32,3 millones habitantes). Y, de acuerdo con el Ministerio de Salud (Brasil, 2015), en Brasil, el 61% de los municipios tienen hasta 15.000 habitantes, por lo tanto, no cumplen con los requisitos para la prestación de servicios especializados en Salud Mental, construidas en medio de la reforma psiquiátrica, conocida como CAPS.

Es por esto, que la atención primaria tiene un papel importante en el cuidado de las personas con problemas con el consumo de drogas, al igual que en el conjunto de las acciones de la Salud Mental. La articulación entre la Salud Mental y la Atención Primaria se ha consolidado en la última década, siendo incorporada a la Política Nacional de Atención Primaria (Brasil, 2011a), y es uno de los componentes de la Red de Atención Psicosocial (RAPS) (Brasil, 2011b). Por lo tanto, el SUS incorpora

la Salud Mental en la Atención Primaria, consolidando la premisa del movimiento de reforma psiquiátrica de que la Salud Mental es de base territorial e integrante de la atención a Salud a toda la población.

La política de salud mental tiene particularidades que lo hacen esencialmente una política de naturaleza intersectorial, teniendo en cuenta que el sufrimiento psíquico, así como el estado general de salud de cada sujeto, requiere condiciones de vida en consonancia con las necesidades humanas. El marco legal de las políticas públicas en materia de drogas en el país es muy dinámico y controvertido, teniendo en cuenta el intenso debate sobre el tema en la sociedad. Pero no es objetivo de este estudio hacer una demostración de esta peculiaridad, sino más bien de abarcar las políticas sectoriales en análisis. Sin embargo, es interesante presentar brevemente la prevalencia del consumo de drogas en el país y el índice de dependencia, para proporcionar visibilidad de la magnitud de este problema de salud pública.

La Epidemiología en Salud Mental es muy compleja, y los estudios utilizan diferentes metodologías, siendo los índices sólo una aproximación de la realidad. En un estudio de tipo encuesta de hogares, el Centro Brasileño de Informaciones sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid) (Unifesp, 2005) identificó un porcentaje de 12,3% de la población brasileña con dependencia del alcohol, donde por cada cuatro hombres que alguna vez consume alcohol en su vida, uno se vuelve dependiente; por otra parte, por cada 10 mujeres, una se vuelve dependiente.

El Observatorio Brasileño de Informaciones Sobre Drogas, de la Secretaría Nacional de Política sobre Drogas (Senad) (Brasil, 2016), en la encuesta de hogares realizada en 2005, encontró que la prevalencia (número total de casos en una población determinada y un punto dado en el tiempo) del uso de alcohol se extiende en un 68,7%; un 44% para tabaco; 6.9% para marihuana. En el levantamiento del estudio se encontró que el 5,9% de los estudiantes consumen marihuana y 18% solventes; además un 2,3% de los encuestados afirmaron usar cocaína y / o crack al menos una vez en su vida, por su parte, los estudiantes lo hicieron en un 2,0%. Los datos de la Encuesta Nacional de Salud de la Escuela 2011 (Brasil, 2015) indican una prevalencia de 71,4% para el consumo de al menos una vez de alcohol y el 27,3% para el consumo regular de alcohol entre los adolescentes del noveno año de educación básica en las escuelas públicas.

Estos datos ponen de manifiesto que el uso de drogas, cuando se convierte en perjudicial, llega a una parte significativa de la población, lo que afecta en varias escalas la vida personal y social, por lo que se requieren acciones públicas intersectoriales para la prevención y el tratamiento. En 2003, el Ministerio de Salud puso en marcha la Política de Atención Integral para los usuarios de Alcohol y

Otras Drogas (Brasil, 2003), donde se señaló la intersectorialidad como factor de capilaridad en la aplicación de la política pública. En 2010, se produjo la IV Conferencia Nacional de Salud Mental Intersectorial, siendo la primera iniciativa de control social en la se centra la intersectorialidad. La Deliberación 485 hace resaltar que la confrontación de las problemáticas del uso drogas requiere la implementación y el desarrollo en los tres niveles de atención de las políticas públicas intersectoriales, en consideración con los criterios de la reforma psiquiátrica: el SUS, el SUAS (del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)) y el Programa de Atención Integral a los Usuarios de Alcohol y Otras drogas (Brasil, 2010a).

En SUAS, los objetivos de la Asistencia Social son la protección social, la vigilancia de la asistencia social y la defensa de los derechos. Estas protecciones se ofrecen en CRAS y CREAS, servicios gubernamentales, y por las entidades sin fines lucrativos de Asistencia Social (Brasil, 2011c). Su público se compone de individuos y grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y riesgo, entre ellos están las personas con problemas de abuso de sustancias psicoactivas.

Las actividades desarrolladas en cada sector son diferentes y específicas dependiendo de la naturaleza de su propósito, pero son los usuarios los que pertenecen a los mismos territorios de servicios de ambas políticas. La Salud Mental define, a través de la Guía Estratégica Para el Cuidado de Personas con Necesidades Relacionados al Consumo de Alcohol y Otras Drogas, que "[...] las intervenciones deben tener como norte el tema del abuso de sustancias psicoactivas como un fenómeno complejo, lo que requiere respuestas intersectoriales "(Brasil, 2015, p. 15).

Estas orientaciones son indicativas de la importancia de la articulación entre las políticas de Salud y Asistencia Social a fin de permitir una acción más decidida hacia la integridad y de respeto de los derechos de todos los ciudadanos que usan drogas y que afrontan sus consecuencias. En este contexto, los personajes involucrados directamente son los profesionales de políticas públicas, ya que son ellos los que están en la tarea diaria de atención a los usuarios, con sus peticiones dirigidas a las especificidades de cada sector, pero con la necesidad de tener respuestas en relación a sus necesidades sociales.

Con la expansión de los servicios de Salud y Asistencia Social en los municipios por la descentralización de las políticas públicas, la estructura administrativa debe ser ampliada para satisfacer la gama de nuevas asignaciones. En este escenario, los profesionales están llamados a coordinar sus correspondientes servicios sin formación específica en gestión y necesitando hacer frente a enormes desafíos en el cuidado diario y en relación con los ámbitos de la administración municipal como finanzas, manejo de personas y la precariedad en las condiciones de trabajo y en el

cuidado de pacientes, debido a que el proceso de gestión implica tanto "[...] producción de material, relaciones sociales y experiencia sobre ellas; no sólo son dimensiones técnicas y económicas las que están envueltas, sino también políticas e ideológicas en la organización del trabajo, en la relación entre los trabajadores, y de estos con los gestores y con la población de usuarios "(Barbosa, 2004, p. 67).

Los estudios realizados con trabajadores sociales y enfermeros contribuyen al conocimiento sobre cómo los profesionales están percibiendo la intersectorialidad en sus áreas de trabajo. La intersectorialidad como una estrategia para que las políticas públicas se integren y superen la fragmentación en la prestación de servicios a la población, también se expresa en la realidad del trabajo profesional. Un estudio de Mioto y Schutz (2011, p. 22) con los asistentes sociales de la Asistencia Social señala que la "[...] gestión de servicios contribuye no sólo a la labor de los asistentes sociales, sino también para el trabajo de otros profesionales. Por lo tanto, es una herramienta importante en la construcción de acciones intersectoriales", ya que son los "[...] técnicos los que serán responsables de la ejecución de la acción intersectorial en la práctica "(Pereira y Teixeira, 2013, p. 123).

Otro estudio sobre el trabajo socioeducativo que realizan los asistentes sociales en una región del estado meridional del país ha identificado peticiones de los profesionales. Las provenientes de los gerentes eran, fueron entre otras, de conocimiento de "presupuesto, finanzas y planificación estratégica; [...] seguimiento y evaluación de las acciones de política "; mientras que las demandas de los otros profesionales de la Asistencia Social eran sobre el "volumen significativo de las actividades derivadas de la complejidad de las peticiones, lo que necesariamente requiere la construcción de acciones intersectoriales" (Torres y Adams, 2014, p. 184). La flexibilidad del mercado laboral y las dificultades de los municipios hace que el personal requerido para la administración deba poseer competencias para las cuales no fueron preparados. Como Saravia (2006, p. 38-39) dice,

> […] toda organización formal intenta movilizar los recursos humanos y técnicos, como un medio para lograr sus fines. Sin embargo, los individuos dentro del sistema tienden a resistirse a ser tratados como medios. [...] El papel de las organizaciones estatales en la sociedad capitalista es ayudar en el proceso de acumulación de capital y jugar una función legitimadora.

Lo expresado por los enfermeros de la Atención Primaria de un municipio, de acuerdo con un estudio realizado por Paula et al. (2004), reveló conocimientos sobre la intersectorialidad típica del sistema de salud. Uno de ellos es que estos conocimientos son un desafío a la atención de la salud ya que "[...] los sujetos trabajan de una manera fragmentada y el trabajo en equipo es todavía compartimentado, así como la organización de los servicios de salud" (Paula et al., 2004, p. 338). La informalidad ha sido el principio del trabajo intersectorial, por ser una innovación. "A medida que surgen las necesidades, vamos estableciendo los contactos y las puertas se van abriendo. Si conocemos las personas y su trabajo, en el momento de entablar una conversación sobre un caso, el canal ya estará

abierto" (Paula et al., 2004, p. 341). Y, por último, la intersectorialidad requiere formar una red de gran tamaño, siendo necesario aprender qué es "[...] lo que el otro está tratando de decir, y esto a menudo se dificulta debido a la falta de disponibilidad, incluso para sentarse, escuchar y discutir los diferentes puntos de vista sobre un objeto y desde allí tomar una decisión conjunta, es algo que nunca hemos hecho antes, sin estos espacios es difícil aprender" (Paula et al., 2004, p. 343).

No obstante, hay poca literatura sobre la gestión para los profesionales de estos sectores, es decir, de aquellos profesionales que tienen su vínculo en las instituciones como ejecutores terminales de los objetivos y son convocados a través de diversas formas, para ser los coordinadores o gerentes de los servicios, pasando a tener una relación jerárquica con sus colegas. Este cambio de posición crea una nueva relación, por más de que el enfoque de administración sea participativo. Debido a la antigüedad del sector de la Salud en la organización de su sistema y la acumulación significativa de la formación profesional y de gestión durante décadas, es posible que estos profesionales encuentren un apoyo técnico para las tareas de administración. Pero esta situación no se da en la Asistencia Social, donde no hay contribución en la gestión de SUAS.

La racionalidad administrativa es una expresión de la administración pública gerencial (Bresser Pereira, 1998), en donde la eficiencia y eficacia se han convertido en el tónico de la gestión basada en los resultados, instalando se en todos los niveles jerárquicos de las instituciones de la Salud y Asistencia Social. El cumplimiento de metas, el seguimiento y la evaluación de los procesos de atención y protección y control de los resultados son el énfasis de las políticas sectoriales, ya que la lógica de la gestión es aplicable a la "organización de servicio; la política organizacional de recursos humanos; las relaciones laborales y el modelo de financiación y gastos "(Barbosa, 2004, p .66).

La afirmación de Gaulejac (2007, p. 75) de que "[...] la gestión se ha convertido en la ciencia del capitalismo, subentendida por unas ganas de dominio que se presenta como fundamentalmente racional", resume el lugar de la gestión en la sociedad contemporánea. Pero también puede ser un espacio estratégico para la construcción de modos de conducción de la política público en dirección a los propósitos de una sociedad más igual para todos.

4 CONCLUSIÓN

El análisis de las políticas de Salud y de Asistencia Social desde la perspectiva de la intersectorialidad revela lo elemental: apunta a acciones directas hacia los ciudadanos. La interfaz es clara, con acciones que se complementan entre sí. Por lo tanto, se requiere de los administradores,

trabajadores y proveedores de servicios un esfuerzo para pensar la política pública teniendo como eje la población de usuarios y, a partir de ese enfoque, revisar las normas, los procesos y las acciones para la construcción de su articulación. Es necesario tener como objetivo la aplicación de las políticas sociales públicas la integridad, enlazando los medios para lograr la mayor cobertura posible de acciones interdisciplinarios y éticas a fin de respaldar las políticas a las personas perjudicadas por el alcohol y otras drogas, desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos y la integralidad.

La clave es la tensión permanente entre un Estado garantizador de derechos y un Estado privatizador, lo que determina la financiación pública insuficiente para las necesidades de la población a través de políticas públicas. Por último, la organización de los servicios de Salud y de Asistencia Social, así como las demás políticas sectoriales, deben guiarse hacia el cuidado del usuario; ésta es la máxima que posibilitará acciones intersectoriales. Por lo tanto, es esencial fomentar la participación social en el proceso de decisión y la gestión de las políticas públicas, en especial en el control social.

El tema de la atención a los usuarios de drogas es relevante, teniendo en cuenta las peculiaridades de este problema de salud que afecta a la sociedad en diferentes dimensiones, y en la singularidad de la vida en sociedad, impregnada de los prejuicios y la falta de respeto a los derechos humanos. Por lo tanto, esta realidad produce, probablemente, características específicas en la tarea de organizar y coordinar la atención de la salud y la protección social.

Existen pautas comunes en la política de Salud y de Asistencia Social en la garantía de los derechos y de la asistencia a los individuos que usan drogas, y el reto de la intervención profesional es detectar y construir procesos de intersectorialidad, contribuyendo en dar respuesta a sus desafíos en las políticas sectoriales, para que continúen mejorando la atención prestada a la población. Y en este contexto, los profesionales tienen un punto culminante, ya que están directamente involucrados en situaciones que requieren una acción intersectorial y el reto para la investigación para contribuir en campo del conocimiento de las políticas públicas.

REFERENCIAS

Andrade, L. O. M. (2006). A saúde e o dilema da intersetorialidade, São Paulo, Hucitec.

Antunes, Ricardo. (2004). A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula, Campinas, Autores Associados.

Arretche, Marta. (1997). “O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas” en Gerschman, S., & Vianna, M. L. W. (Org.). A miragem da pós-

modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização, Rio de Janeiro, Fiocruz, pp. 127-152.

Barbosa, Rosângela. (2004). "Gestão: planejamento e administração" en Revista Temporalis n. º 8, Porto Alegre, ABEPSS, pp. 51-73.

Batista, Paulo Nogueira. (1994). O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. (Caderno Dívida Externa, n. 6).

Baptista, Tatiana Wargas de Faria. (2014). "As políticas de Saúde no Brasil: da cidadania regulada ao direito universal e integral à saúde" en Kuschnir, Rosana, & Fausto, Márcia Cristina Rodrigues (Org.). Gestão de redes de atenção à saúde, Rio de Janeiro, EAD/ENSP, pp. 19-58.

Behring, Elaine R. (2003). Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos, São Paulo, Cortez.

Behring, Elaine R. (1998). Política social no capitalismo tardio, São Paulo, Cortez.

Bellini, Maria Isabel Barros, & Faler, Camila Suzana. (2014). Intersetorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos, Porto Alegre, EDIPUCRS.

Borón, Atílio. (1999). "Os novos leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina" en Sader, E., & Gentili, P. (Org.). Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?, Petrópolis, Vozes, pp. 7-67.

Brasil. Ministério da Saúde. (2003). "A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_atencao_alcool_drogas.pdf.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (2004). "Política Nacional de Assistência Social — PNAS 2004" disponible en http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.

Brasil. Ministério da Saúde. (2006). "Portaria nº 399" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html.

Brasil. Conselho Nacional de Saúde. (2010a). "IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial: Relatório Final" disponible en http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_final_IVcnsmi_cns.pdf.

Brasil. Ministério da Saúde. (2010b). "Portaria nº 4.279" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt4279_30_12_2010.html.

Brasil. Ministério da Saúde. (2011a). "Portaria nº 2.488" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html.

Brasil. Ministério da Saúde. (2011b). "Portaria nº 3.088" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html.

Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). (2012). "Resolução nº 33" disponible en file:///D:/Downloads/CNAS%202012%20-%20033%20-%2012.12.2012.pdf.

Brasil. Ministério da Saúde. (2015). "Guia Estratégico Para o Cuidado de Pessoas com Necessidades Relacionadas ao Consumo de Álcool e Outras Drogas: Guia AD" disponible en http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2015/dezembro/15/Guia-Estrat--gico-para-o-Cuidado-de-Pessoas-com-Necessidades-Relacionadas-ao-Consumo-de---lcool-e-Outras-Drogas--Guia-AD-.pdf.

Brasil. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (Senad). (2016). "Observatório brasileiro de informações sobre drogas" disponible en http://obid.senad.gov.br/obid/dados-informacoes-sobre-drogas/pesquisa-e-estatisticas/populacao-geral/levantamento-domiciliar.

Brasil. Lei n.º 12.435. (2011c) disponible en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm.

Bresser Pereira, Luiz C. (1998). "Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado" disponible en http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrategia&Estrutura.pdf

Campos, Gastão Wagner do Santos. (2004). "Avaliação de política nacional de promoção da saúde" disponible en http://www.scielo.br/pdf/csc/v9n3/a20v09n3.pdf.

Cohn, Amélia. (2002). "Os governos municipais e as políticas sociais" em Soares, José Arlindo, & Caccia-Bava, Silvio (Org.). Os desafios da gestão municipal democrática, São Paulo, Cortez, pp. 143-192.

Cohn, Amélia, & Elias, Paulo Eduardo Mangeon. (2002). "Equidade e reformas na Saúde nos anos 90" disponible en http://www.scielo.br/pdf/csp/v18s0/13803.pdf.

Conselho Federal de Administração (CFA). (2016). "Conselho Federal de Administração informa que o IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016" disponible en http://cgp.cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/.

Costa, N. R. (1998). Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social, São Paulo, Hucitec.

Couto, Berenice Rojas. (2004). O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira*:* uma equação possível?, São Paulo, Cortez.

Dias, Míriam Thais Guterres. (2015). "Saúde mental no Rio Grande do Sul: marcos da mudança e desafios" en Martini, Sandra Regina (Coord.). Saúde, direito e transformação social: um estudo sobre o direito à saúde no Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, pp. 129-140.

Ferreira, Vitória Solange Coelho, & Silva, Lígia Maria Vieira. (2014). "Intersetorialidade em Saúde: um estudo de caso" en Hartz, Zulmira Maria de Araújo, & Silva, Lígia Maria Vieira (Org.). Avaliação

em Saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de Saúde, Salvador, EDUFBA; Rio de Janeiro, Fiocruz, pp. 103-150.

Fiori, José Luis. (2003). O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro, Rio de Janeiro, Record.

Fleury, S. (2003). "Seguridade social: a agenda pendente" en Saúde em Debate**,** v. 27, n. 65, pp. 414-424.

Gadelha, P. et al. (2012). "A saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro" disponible en http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/sa%C3%BAde-no-brasil-em-2030-diretrizes-para-prospec%C3%A7%C3%A3o-estrat%C3%A9gica-do-sistema-de-sa%C3%BAde.

Gaulejac, Vincent de. (2007). Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social, Aparecida, Ideias & Letras.

Iamamoto, Marilda Vilela. (1998). O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional, São Paulo, Cortez.

Inojosa, Rose Marie. (1998). "Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional" disponible en http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7698.

Junqueira, Luciano A. Prates. (1997). "A descentralização e a reforma do aparato estatal em Saúde" em Canesqui, Ana Maria. Ciências Sociais e Saúde*,* São Paulo, Hucitec; Abrasco, pp. 173-204.

Junqueira, Luciano A. Prates. (1998). "Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal" disponible en http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696.

Kuschnir, Rosana, & Fausto, Márcia Cristina Rodrigues. (2014). "Sistemas de Saúde e sistemas de proteção social: a gênese dos sistemas de Saúde" en Kuschnir, Rosana, & Fausto, Márcia Cristina Rodrigues (Org.). Gestão de redes de atenção à saúde, Rio de Janeiro, EAD/ENSP, pp. 93-110.

Lima, Luciana Dias. (2007). Federalismo, relações fiscais e financiamento do Sistema Único de Saúde, Rio de Janeiro, Museu da República.

Lima, Luciana Dias de et al. (2014). "O Sistema de Único de Saúde (SUS): princípios e lógica organizativa; avanços, dificuldades e desafios" en Kuschnir, Rosana, & Fausto, Márcia Cristina Rodrigues. (Org.). Gestão de redes de atenção à Saúde, Rio de Janeiro, EAD/ENSP, pp. 59-90.

Mendes, Áquilas. (2015). "O desafio do financiamento dos sistemas universais de Saúde: a dura batalha do SUS" disponible en http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/audiencias-publicas/audiencias-publicas-anteriores/forum-sistemas-comparados-de-saude/apresentacao-aquilas.

Mészáros, István. (2009). A crise estrutural do capital, São Paulo, Boitempo.

Mioto, Regina Célia Tamaso, & Nogueira, Vera Maria Ribeiro. (2006). "Sistematização, planejamento e avaliação das ações dos assistentes sociais no campo da Saúde" en Mota, Ana Elisabete et al. (Org.). Serviço social e saúde*:* formação e trabalho profissional, São Paulo, Cortez, pp. 273-303.

Mioto, Regina Célia Tamaso, & Schutz, Fernanda. (2011). "Intersetorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais" disponible en http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf.

Monnerat, Giselle Lavinas, & Souza, Rosimary Gonçalves de. (2011). "Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil" en Revista Katálysis**,** v. 14, n. 1, pp. 41-49.

Netto, José Paulo. (1996). "Transformações societárias e Serviço Social" en Serviço Social e Sociedade, n. 50, pp. 87- 132.

Noronha, J. C., & Soares, L. T. R. (2001). "A política de Saúde no Brasil nos anos 90" disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232001000200013&script=sci_abstract&tlng=pt.

Organização das Nações Unidas (ONU). (1997). "Princípios para a proteção de pessoas com enfermidade mental e para a melhoria da assistência à Saúde Mental: 17 de dezembro de 1991" disponible en http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/saude-mental/principios_protecao_pessoas_transtorno_mental_onu/view

Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). (1997). "Declaração de Caracas: 14-17 de novembro de 1990" disponible en http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_caracas.pdf.

Paula, Kelly Andressa et al. (2004). "Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado?: o discurso do sujeito coletivo dos enfermeiros nos núcleos de Saúde da Família do Distrito Oeste — Ribeirão Preto" disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832004000200011&script=sci_abstract&tlng=pt.

Pereira, Karine Yanne de Lima, & Teixeira, Solange Maria. (2013). "Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de Assistência Social" disponible en http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12990.

Pierantoni, Celia Regina. (2001). "As reformas do Estado, da Saúde e recursos humanos: limites e possibilidades" disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200006.

Rizzotto, M. L. F. (2012). Capitalismo e Saúde no Brasil nos anos 90: as propostas do Banco Mundial e o desmonte do SUS, São Paulo, Hucitec.

Sampaio, Ana Paula Santos et al. (2009). "Glossário de Assistência Social" disponible en http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/319.

Saraiva, Enrique. (2006). "Introdução à teoria da política pública" em Saraiva, Enrique, & Ferrarezi, Elisabete (Org.). "Políticas públicas" disponible en file:///D:/Downloads/cppv1_0101_saravia.pdf.

Soares, L. T. R. (2001). Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina, Petrópolis, Vozes.

Sposati, A. (2006). "Gestão pública intersetorial: sim ou não?: comentários de experiência" en Serviço Social e Sociedade, n. 85, ano XXVII, pp. 133-141.

Teixeira, Carmen Fontes, & Paim, Jairnilson Silva. (2000). "Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida" disponible en http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348.

Torres, Mabel Mascarenhas, & Almeida, Denise Maria Fank. (2014). "Uma análise do assistente social no SUAS a partir da lei de regulamentação da profissão e da NOB RH/SUAS" en Brisola, Elisa Maria Andrade, & Silva, André Luiz (Org.). O trabalho do assistente social no SUAS: entre velhos dilemas e novos desafios, Taubaté, Cabral Editora e Livraria Universitária, pp. 161-215.

Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). (2005). "CEBRID — II Levantamento Domiciliar Sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil — 2005" disponible en http://www.cebrid.com.br/ii-levantamento-domiciliar-2005/.

Viana, Ana Luiza. (1997). "As políticas sociais e as políticas de Saúde no contexto do processo de globalização en Gerschman, Silvia, & Vianna, Maria Lucia Werneck (Org.). A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização, Rio de Janeiro, Fiocruz, pp. 201-210.

Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck. (2002). "Em torno do conceito de política social: notas introdutórias" disponible en https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=VIANA%2C+em+torno+do+conceito+de+pol%C3%ADtica+social.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

LOS CAMBIOS EN LA MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL URUGUAYA Y SUS IMPACTOS PARA EL TRABAJO SOCIAL.

Ximena Baraibar
xbaraibar@cienciassociales.edu.uy

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

institucionalización. Son expresión de esto, la creación del Ministerio de Desarrollo Social y un conjunto variado de programas sociales.

Esta realidad también ha implicado -entre otros aspectos- una ampliación del campo ocupacional para diversas profesiones, entre ellas para el Trabajo Social.

Este trabajo tiene como objetivo problematizar las tensiones instaladas para el Trabajo Social, dentro de la política asistencial poniendo particular foco en los denominados programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo). Estos tienen como elementos comunes la focalización en la extrema pobreza, tener plazos acotados de actuación y una baja materialidad e institucionalidad y desarrollar sofisticados sistemas de registro y monitoreo del trabajo realizado. El carácter interinstitucional y la estrategia de proximidad con los destinatarios se declaran como sus principales innovaciones.

La referida problematización se hará considerando a las políticas sociales en tanto espacio de provisión de bienes y servicios y como ámbito de inserción profesional.

Palabras claves: política asistencial, proximidad, Trabajo Social, Uruguay.

1 - Introducción

El Trabajo Social, como práctica profesional no puede ser comprendido y analizado por fuera de la institucionalización y transformación de las políticas sociales. El cambio de estas genera impactos en el ejercicio profesional, en tanto espacio de provisión de bienes y servicios y también como ámbito de inserción profesional.

Desde el año 2005 al asumir el gobierno nacional el Frente Amplio, en el Uruguay se ha venido modificando la matriz de protección social y específicamente la política asistencial, entendiendo por esta el conjunto de programas dirigidos específicamente a los pobres en su condición de tales (Arias, 2012). Son expresión de esto la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el desarrollo del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, el Plan de Equidad y la Reforma Social.

Dentro del conjunto de programas implementados, se destacan los de transferencias de rentas condicionadas, sumando otros vinculados al apoyo en alimentación, al empleo y atención a la población en situación de calle y otras medidas en torno a la educación y la salud. A esto se suman desde el año 2012, los programas de proximidad.

La ampliación de la política asistencial ha generado, como una de sus consecuencias, el crecimiento del campo ocupacional para diversas profesiones, entre ellas para el Trabajo Social.

Este trabajo tiene como objetivo problematizar las tensiones instaladas para el Trabajo Social dentro de la política asistencial, poniendo foco en los programas de proximidad y tomando como base la investigación "Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social"[1].

En la primera parte del documento se conceptualiza el vínculo entre el Trabajo Social y las políticas sociales. Luego se presentan los elementos que han configurado el campo asistencial en el Uruguay de los últimos años, poniendo énfasis en los programas de proximidad. En la tercera parte se analizan las tensiones que estos programas instalan a la profesión. El artículo se cierra problematizando algunos de los asuntos planteados.

2– Políticas Sociales y Trabajo Social

El Trabajo Social se encuentra estrechamente vinculado a las políticas sociales. Señala Iamamoto (1992: 104) que el Trabajador Social es un profesional cuya actuación está generalmente mediatizada por la prestación de servicios sociales en instituciones que implementan políticas sociales y esto implica dos aspectos.

La profesión se torna posible y necesaria cuando el Estado amplía sus funciones en la sociedad, pasando a administrar el conflicto social, dentro de una perspectiva de la regulación de la vida social (Iamamoto, 2002: 31). A medida que se amplía la clase trabajadora y su presencia política, se pasa de la caridad tradicional a la centralización y racionalización de la actividad asistencial y de prestación de servicios sociales por el Estado. Así, la institucionalización del Trabajo Social como profesión, se encuentra estrechamente vinculada al crecimiento de las instituciones prestadoras de servicios sociales y asistenciales, administradas o subsidiadas por el Estado. Este proceso genera la expansión del mercado de trabajo para trabajadores especializados (Iamamoto, 1992: 93).

El segundo aspecto es que el Trabajador Social no es un profesional liberal, sino un trabajador asalariado que vende su fuerza de trabajo a entidades empleadoras, a cambio de un salario. Por lo tanto, es imposible aislar el análisis del ejercicio del profesional de las condiciones y relaciones de trabajo. El salario, la naturaleza de los contratos de trabajo, los recursos disponibles y las formas de

[1] Se trata de una investigación realizada durante 2016, por Sandra Leopold, Carolina González, Laura Paulo y Ximena Baráibar, docentes e investigadoras del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. A partir del análisis de la documentación de los programas y de la realización de 60 entrevistas a operadores, supervisores, facilitadores y referentes temáticos, el estudio estuvo centrado en las estrategias de proximidad en dichos programas, con el propósito de precisar sus definiciones, supuestos y modalidades de implementación. Aunque el ejercicio profesional del Trabajo Social no constituyó el eje central de la investigación, el estudio permite visualizar tensiones presentes en el mismo.

organización y gestión de la fuerza de trabajo afectan el contenido y las posibilidades de ejecución del propio trabajo (Iamamoto, 1992: 31, 94; 2002: 94).

Al cambiar la realidad y en particular las políticas sociales, también lo harán las condiciones para el ejercicio profesional. Iamamoto (1992) señala la historicidad de la profesión: a medida que se presentan nuevas situaciones, la práctica profesional también está obligada a redefinirse.

3– La política asistencial en el Uruguay de los últimos años

En el 2005 y por primera vez en la historia del Uruguay, asume un gobierno a cargo de la izquierda política (Frente Amplio) en un contexto marcado fundamentalmente por elementos negativos (aumento del desempleo, pobreza e indigencia y desigualdad), luego de la crisis del año 2002.

El Frente Amplio otorgó jerarquía a la agenda social y desarrolló como una de sus líneas principales de acción la asistencia a la pobreza. Mediante la ley 17.866 se crea el *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES*) estableciendo como competencias: i) implementar, ejecutar y coordinar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social; ii) gestionar políticas y planes vinculados a juventud, familia, adultos mayores, discapacidad y desarrollo social en general; iii) articular y coordinar acciones, planes y programas intersectoriales y iv) organizar y gestionar un sistema de información de la oferta pública social, del desempeño de los programas y avanzar hacia un registro único de beneficiarios.

La Ley 17.869 y como respuesta a la emergencia social, crea el *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)* y define como componentes: Plan Alimentario; Programa Emergencia Sanitaria; Programa de Ingreso Ciudadano; Programa Educación en Contextos Críticos; Programa Empleo Transitorio; Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

El PANES buscó proporcionar asistencia contingente fundamentalmente a través de transferencias monetarias (siendo el componente de mayor relevancia) y alimentarias y además tuvo como objetivo que los beneficiarios alcanzaran oportunidades e instrumentos que les permitieran salir de la pobreza y la exclusión social en el mediano plazo (Amarante et al, 2009: 4).

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó el *Plan de Equidad (PE*) que comenzó a implementarse en enero de 2008. Constituye una línea de acción de largo plazo que se propone modificar desigualdades económicas, de género, étnicas, etarias, para lo cual se organiza en dos conjuntos de acciones. Los *componentes estructurales* de la matriz de protección social están conformados por la reforma tributaria, de salud y educativa y el plan de igualdad de oportunidades y derechos (Consejo Nacional de Políticas Sociales -CNPS-, 2008: 31).

Por otro lado la *Red Moderna de Asistencia e Integración Social(RAIS),* está destinada a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo. No se traduce en simples programas de ayuda a los pobres, sino que pretende articular con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales que garantizan los derechos sociales (CNPS, 2008: 9, 30).

Forman parte de la RAIS las prestaciones sociales no contributivas (asignaciones familiares y pensiones a la vejez), seguridad alimentaria, trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de inclusión social y orientadas a fomentar la participación social (CNPS, 2008).

En el año 2010, asume por segunda vez el gobierno nacional el Frente Amplio. En un contexto donde los indicadores sociales mostraban una clara mejoría, la política asistencial continúa su expansión. En el 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales, aprueba la *Reforma Social*, la que se propone avanzar en la nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales, en los asistenciales y en los nexos entre ambos. Se entiende que solamente así se podrán reducir sustentablemente la pobreza, la segmentación social y la desigualdad (CNPS, 2011: 11).

Se señala que es necesario profundizar las políticas desarrolladas y generar nuevas y fortalecer su llegada a los sectores más vulnerables. También se hace referencia a la segmentación socio territorial y la necesidad de articular las dimensiones sectoriales con las territoriales (CNPS, 2011: 16,18).

En el marco de estas orientaciones, surgen a partir de 2012 los programas de proximidad: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo.

4 – Programas de Proximidad y su impacto para el Trabajo Social

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, *Cercanías*, supone un esfuerzo interinstitucional para la atención de familias en situación de extrema vulnerabilidad y basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones existentes en los territorios y promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. También se propone desarrollar un trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio – familiar y garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes (MIDES et al, 2012b: 2).

La proximidad supone una intervención cercana al grupo familiar como sujeto, acompañando sus procesos, las urgencias, necesidades, preferentemente en el domicilio o en los espacios donde transita, orientada en la perspectiva de fortalecer sus capacidades y autonomía. No implica asumir a la familia

como una totalidad aislada sino articulada a su contexto, identificando factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias (MIDES et al, 2012b: 3-4).

La implementación del trabajo se organiza a partir de una Comisión Político Técnico Interinstitucional, una Unidad de Gestión, Espacios Locales de articulación de servicios y Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). Estos desarrollan una metodología de proximidad para el acompañamiento a las familias en el proceso de restitución de derechos y la articulación con actores interinstitucionales a nivel local para el acceso a prestaciones (MIDES et al, 2012b: 3).

Cada ETAF es gestionado por una Organización de la Sociedad Civil y supervisado por la Unidad de Gestión. Los Equipos deberán estar integrados por técnicos con formación y experiencia en trabajo social y comunitario, en las áreas de Trabajo Social, Psicología, Educación Social, Ciencias Sociales, Salud y/u otras ciencias sociales y humanas. Todos los integrantes deberán al menos, ser estudiantes avanzados (con más del 80 % de las materias/créditos aprobadas/os) en el campo de las áreas mencionadas. Al menos 2 integrantes del equipo deberán poseer título de grado de Licenciado en Psicología, Trabajo Social o Ciencias Sociales y cubrir no menos de 30 horas semanales cada uno. El plazo contractual será de 12 meses a partir de la firma del convenio, pudiéndose renovar por hasta 3 períodos de 12 meses, previo informe favorable de gestión (MIDES, 2016: 11-12).

Jóvenes en Red está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudian ni culminaron el Ciclo básico, pertenecen a hogares con ingresos debajo la línea de pobreza y no tienen un empleo formal. Tiene como objetivo general promover el ejercicio de derechos de esa población, desde un abordaje integral, territorial y en comunidad (MIDES et al, 2012 a: 8).

El Programa se desarrolla en base a cuatro componentes. El primero está referido a la convocatoria, apoyo, acompañamiento a los jóvenes y al seguimiento para el egreso. El segundo componente refiere a los espacios de formación y el tercero está centrado en aspectos laborales. Finalmente, hacen parte del cuarto componente la proyección y fortalecimiento comunitario.

La estructura operativa se conforma por el Equipo de Gestión orientado a establecer una dinámica que posibilite el cumplimiento de los objetivos y el Equipo de Trabajo Territorial, con la tarea de desarrollar los cuatro componentes mencionados. Cada 20 adolescentes y jóvenes, habrá un docente u otro técnico con perfil socio – educativo (MIDES et al, 2012 a: 18).

El documento señala la conformación de los equipos de trabajo: un coordinador; docentes/educadores; talleristas; profesional técnico con formación en comunidad, grupos o instituciones; personal de servicio y administrativo.

Los Términos de Referencia para el educador/a del equipo socio educativo territorial presentan el perfil requerido para el cargo. Se señala que podrá ser un Profesional titulado/a o estudiantes avanzados con un 75% de la carrera aprobada en el Área Social o Educativa y allí se indican: Licenciatura en Psicología, Trabajo Social, Sociología, Ciencias de la Educación y Antropología. También podrán postular los profesores de la Enseñanza Secundaria y Maestros de Educación Primaria, Educadores Sociales y Profesores de Educación Física. Asimismo se valorará la experiencia de trabajo en proyectos socioeducativos con impacto territorial e inclusión social y en proyectos educativos formales y no formales. También se considerará favorablemente el conocimiento del territorio y de sus instituciones y de las redes sociales y educativas para el trabajo con adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social (MIDES s/f: 4).

La forma de contratación es vía arrendamiento de servicios y el contrato tiene una duración de un año. Las tareas requieren disponibilidad horaria para adaptarse a las dinámicas comunitarias (MIDES, s/f: 5).

Uruguay Crece Contigo es entendido como una forma de contribuir a mejorar la calidad de vida de los más pequeños, especialmente los más desfavorecidos, desde su concepción y en base al acompañamiento familiar y comunitario integral e integrador (Lustemberg, 2012: 1,6)

La estructura organizativa del programa está conformada por una Mesa de Coordinación Interinstitucional encargada de la gestión política de UCC siendo la responsable de dar seguimiento estratégico al programa. La Unidad Técnica Central es quien debe fijar los objetivos de trabajo de acuerdo a la planificación estratégica, coordinar con las sectoriales y realizar el seguimiento y evaluación de las acciones (Lustemberg, 2012: 8). También forman parte de la estructura organizativa, los equipos de cercanía integrados por facilitadores, supervisores y operadores. Estos tienen como tarea principal el realizar el acompañamiento socio – sanitario a las familias (OPP/UCC, 2014 a: 29-31).

Los términos de referencia para la contratación de operadores señalan como perfil para el cargo el ser profesional o estudiante avanzado del área social y/o de la salud. Se indica que se valorará la formación y/o experiencia en políticas públicas especialmente aquellas vinculadas a la primera infancia y que el postulante deberá poseer habilidades para la comunicación interpersonal y trabajo vincular con familias que habitan en contextos críticos. La contratación se realiza vía el arrendamiento de servicios y tendrá vigencia desde la firma del contrato, hasta un plazo definido, pudiéndose renovar de acuerdo a las evaluaciones de desempeño (OPP/UCC, 2014: 3,8).

4.1. Puntos de encuentro de los Programas de Proximidad

En la puesta en marcha de los programas de proximidad es posible observar paradojas, ilusiones y tensiones. Algunas son visualizadas y expresadas por los Trabajadores Sociales, pero en otros casos son los propios profesionales que contribuyen a su consolidación.

Estos programas se orientan al trabajo con sectores en extrema pobreza, desvinculados o con grandes dificultades en el vínculo con el entramado institucional existente y con el mundo formal del trabajo. Son programas que se proponen revertir esa situación, por tanto vincular o re vincular con los ámbitos señalados.

Uno de los principales elementos de la proximidad es la accesibilidad, es población que está excluida de un montón de servicios, y por ende está siendo vulnerada en sus derechos. El poder ir a las casas, poder moverse en el territorio, tiene como objetivo poder suplir algunas falencias que tienen las redes institucionales en el barrio, que a veces generan dificultades en acceder a la educación, al trabajo, a la salud. (Operador).

Este trabajo con sectores en extrema pobreza, se realiza desde dispositivos que tienen plazos acotados de actuación y que poseen muy baja materialidad e institucionalidad. Esto significa muy poca capacidad de dar respuesta a las necesidades extremas de la población destinataria de los programas. Así, en el punto de partida es posible visualizar un desajuste entre propósitos y dispositivos.

Es una estrategia súper ambiciosa, para el dispositivo, y para los tiempos, y para todo lo que pretende. Se trabaja con familias muy pobres, que vienen en condiciones de materialidad muy crudas, es difícil poder trabajar otras cosas cuando la materialidad es tan precaria (Operador).

Los objetivos de los programas de proximidad se alcanzarían a partir de diseños interinstitucionales y del trabajo de proximidad y de aquí se deriva una segunda tensión. La interinstitucionalidad -señalada como parte de las innovaciones de los programas- es un presente – ausente.

Cuando se plantea la estrategia, aparece una cuestión de interinstitucionalidad que se supone que funciona. Hay un montón de cosas que tienen que ver con esos protocolos que no son reales. Por ejemplo, para conseguir un cupo para un refugio, pasamos por lo mismo que cualquier otro programa. Lo interinstitucional no funciona, y en realidad no hay respuesta distinta a nada. Con vivienda, hay un protocolo de mitigación, que es el mismo que para todo el mundo, y que son prestaciones que no se adecuan a las familias. La gran mayoría queda afuera, pero si encontrás un caso en que sí, y presentás ese formulario, pasas un par de años, y no hay resolución (Operador).

La otra novedad radicaría en el trabajo de proximidad. Es posible observar que dada la distancia entre necesidades y respuestas, esta dimensión del trabajo adquiere gran relevancia. El trabajo de proximidad, además de una dimensión física referida al "ir hacia la población destinataria" supone para los entrevistados aspectos de índole afectivo que permitirían la construcción o recomposición del vínculo con las instituciones y el mundo del trabajo formal.

La proximidad implica ir al hogar, tener un vínculo más afectivo con las familias. Vínculo afectivo pero estableciendo a la vez la distancia, si bien hay objetivos establecidos, se genera un vínculo de confianza, desde la comprensión, empatía. Si podemos ir varias veces a la casa, nos sentamos,

conversamos. Me parece que tiene que ver con la confianza que se genera, con el vínculo, porque nosotros nos abrimos a que nos pueda contar de todo, vemos por donde van sus preocupaciones (Operador).

Los programas de proximidad encuentran en los discursos de los entrevistados, una justificación importante en el fracaso de instituciones. El "llegar" a una población a la que el resto del entramado institucional "no llega" hace parte importante de lo que los programas dicen de sí mismos.

Estos dispositivos vienen a llenar esos vacíos para lograr que esas familias accedan a prestaciones y a la restitución de sus derechos. La proximidad viene a dar respuesta justamente a esta supuesta incapacidad, es un dato de que estos dispositivos tradicionales de protección no llegan a estas familias, y por lo tanto desde una política social se ha pensado en el tema para dar respuesta eso. (Coordinador).

Pero luego se instala aquí una paradoja. El conjunto de las políticas públicas, que se reconoce como contribuyendo en la producción de los destinatarios de los programas de proximidad, en el devenir de lo que estos hacen efectivamente, se consolida como dato. Esto no implica que quienes trabajan en los programas desconozcan la relevancia de estos aspectos, pero no forma parte de lo que los programas de proximidad efectivamente realizan; esto es, no hay acciones orientadas a que la oferta pública modifique la cantidad y calidad de las prestaciones brindadas. Cuando las políticas públicas aparecen en el discurso, lo hacen fundamentalmente asociadas a la coordinación y superación de la fragmentación. A la falta de acceso a las instituciones y prestaciones -sin que quede claro de qué manera- se pretende dar respuesta desde los programas de proximidad.

Solamente con la proximidad vos podés entender o ver a la familia, me parece que si esto lo trabajaras desde una institución donde la familia tuviese que trasladarse, hay muchas cosas que te perdés. El hecho de recorrer el barrio, las instituciones, de ser parte de ellos, de acompañar, le va dando a la familia otra visión. A veces se cuestiona que la familia no va al sistema de salud, no va al sistema educativo y después cuando vos acompañas a la familia, entendés por qué muchas veces se alejan de ese servicio, no te digo que se la discrimina, pero sí se la estigmatiza como que no puede, que nunca pudo, que no se comprometió y entendés por qué las familias no logran ciertas cosas. Me parece que la estrategia de proximidad es maravillosa porque te permite ver realmente a la familia y qué es lo que pasa (Operadora).

Así, la proximidad termina siendo un trabajo realizado fundamentalmente con los destinatarios de los programas y más específicamente centrado en el terreno vincular, en el acompañamiento afectivo y "cuerpo a cuerpo".

La cercanía tiene que ver con esto de estar presente en el cuerpo a cuerpo en el trabajo con el joven en esa construcción del camino que va haciendo y que comienza a transitar. Lo que nosotros hacemos es un acuerdo educativo con los jóvenes con los que trabajamos, los acompañamos en el cuerpo a cuerpo, en un proceso donde a lo que apuntamos es que cada adolescente o joven pueda proyectarse a futuro y tratar de modificar su realidad (Operador).

Se realiza una apuesta -y es parte de lo que se valora- a un trabajo que además de cuerpo a cuerpo es a medida de cada sujeto.

El programa permite la adecuación de cada equipo a su territorio, con sus particularidades y las improntas personales de cada gurí. Te permite diseñar estrategias acordes al territorio, al chiquilín, a la situación en la que está viviendo. A veces también se generan tensiones en el sentido de que habemos cuarenta y pico de equipos y como que hay muchas maneras de hacer, entonces a veces eso también atenta contra la integridad de un programa, tantos programas como equipos (Coordinador).

Se trata de programas, que en términos generales, deben salir a la construcción de la demanda.

Vamos y presentamos la propuesta y vemos que no están decididos de que el equipo esté ahí, les dejamos la propuesta y nuestras tarjetas y volvemos a la semana para una contestación. Los acuerdos que nos planteamos, capaz en la primera entrevista no se van a trabajar tantas cosas, lo vamos dejando para más adelante, el equipo va investigando un poco más el terreno, en qué cosas puede ayudar, qué cosas puede decir (Operador).

Los entrevistados señalan que la participación en los programas de proximidad es siempre de carácter voluntario e implica un acuerdo con los destinatarios y la idea que estos deben poner de sí mismos para salir de la situación en la que están.

Cuando vamos, primero presentamos el programa, lo que hacemos, y participar en el programa es una invitación. Nosotros le decimos todo lo que vamos a trabajar, el tiempo que vamos a estar. Aclaramos que requiere acuerdos con la familia, y que ellos deben también poner su parte, hacer sus "deberes" y cumplir los acuerdos. Si bien nosotros hay muchas cosas que vamos a facilitar, ellos son los que tienen que sostener, nosotros nos vamos (Operador).

Luego, el trabajo de proximidad es una acción que queda a cargo de operadores sociales, incluyendo dentro de esto un conjunto variado de disciplinas (entre ellas el Trabajo Social) y también de estudiantes avanzados.

Aunque con diferencias entre ellos, se trata de programas que presentan niveles importantes de protocolización de su accionar.

El protocolo plantea el marco orientador pero también tiene líneas más concretas, de frecuencia, de intensidad o de cómo planificar un poco la intervención, te da distintos elementos para el trabajo. Tiene anexos con temas prácticos como por ejemplo cómo responder a un juzgado, los oficios…tiene esa parte práctica muy concreta que son orientaciones para cuestiones a las que los equipos se pueden enfrentar. Cómo hacer informes para un juzgado o para INAU [Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay], tiene las líneas generales de trabajo y cosas concretas, además de estos anexos prácticos para ayudar a instrumentar el trabajo (Facilitador).

Y que presentan sofisticados procesos de registro y monitoreo de las diversas actuaciones realizadas por los operadores sociales.

Hay protocolos que tiene que ver con el proceso de intervención, que hay una serie de momentos que están predeterminados para hacer ciertas acciones. Se espera que en los primeros 2 meses se haga un diagnóstico y un plan de trabajo, que se debe ingresar en un sistema informático, que está monitoreado de manera central, si esos pasos no se cumplen, llegan como alertas a las cuales se avisa que hay que cumplir con esos pasos, no es que sea algo deseable, sino que es obligatorio. Y luego hay unos tres seguimientos en el proceso que son cada 6 meses, en los cuales existe un programa informático en el cual hay que rellenar campos, donde se da cuenta de las metas establecidas en el Plan, donde se ve cómo evoluciona el trabajo. Por ejemplo se revisan las metas,

hay una parte más estandarizada, y otra más cualitativa, en donde poner comentarios de lo que se viene trabajando. Y luego también tenemos formularios de egreso, que refieren al protocolo de egreso (Operador).

4.2. Impactos para el ejercicio profesional del Trabajo Social

Se trata de programas que se dirigen a la extrema pobreza y que generalmente deben transitar un proceso de construcción de la demanda. Este aspecto, no es exclusivo de los programas de proximidad, pero en el marco de otras características que estos tienen, genera tensiones y preguntas por el sentido de la intervención.

En los casos que es una institución que deriva, la demanda aparece más clara, ya viene más definida en la entrevista. Cuando llegamos por lista de Dinem[2] *es cuando más se complica, y la familia no entiende para qué vamos, nos dicen que tienen todo resuelto. Es difícil llegar sin que nadie te llame, nadie te pidió que fueras a su casa* (Operador).

Son programas orientados a sectores en extrema pobreza y que contribuyen a activar la demanda de bienes, servicios y prestaciones para los cuales no se cuenta con las respuestas en cantidad, calidad, tiempo y forma. Esto instala un desajuste que se expresa como tensión entre los objetivos y la posibilidad de dar respuesta a los mismos lo que tiene impactos para las familias y los operadores. Estos son receptores de enojos y frustraciones y se instala la pregunta sobre el sentido de movilizar aspectos para los cuales no habrá respuesta y también dilemas éticos en torno a ser testigo de asuntos que no podrán ser abordados.

Otra cosa es el tiempo de las prestaciones. Con el INDA [Instituto Nacional de Alimentación] a veces estás dos horas con el celular para conseguir una fecha. Y todos los trámites y papeles que te piden, cuando se supone que son familias ETAF. Se supone que por algo te estoy pidiendo los tickets, no es porque sí. Y hay prestaciones que no han salido, un acogimiento familiar que pedimos para una familia, hace siete meses lo estamos esperando, entonces te preguntas qué es lo que está pasando. Está el informe, está todo pronto… No me esperes cuatro meses para decirme más «peros». Porque la familia ya no sabe más que hacer y aparecen los enojos, y somos nosotros los que estamos para recibir ese enojo. Cuando no aparecen las respuestas a nosotros llega un momento que se nos acaban las estrategias. Uno la va piloteando hasta esperar que llegue la famosa prestación, pero hay personas que se enojan más (Operador).

Una tiene la función de detectar y vincular y poder aportar en algo que haga que esa situación mejore pero nosotros no somos el dispositivo clínico que va a hacerse cargo de eso ni el equipo de intervención que le va a dar seguimiento. Nos ha pasado de movilizar a una mamá, llamando previamente y haciendo las coordinaciones que podemos, donde la madre hace todo el proceso para salir de su casa finalmente y cuando llegamos nos dicen "no tengo lugar en ningún lugar", y la mujer ya está con el bolso y todo ahí. Hay que ver bien qué movilizas porque después no sabes si vas a tener una respuesta para eso (Operador).

[2] Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

A lo anterior se suma, el riesgo de que el no cumplimiento de las metas y objetivos, se traslade como responsabilidad a los operadores sociales:

La dificultad es convertirte en la cara del 'no' de las no respuestas del Estado. Es tu cara ahí delante de la familia diciendo 'no hay esto, no hay lo otro, no se puede'. Eso es agobiante y cansador para uno. También sucede acá y en los otros programas que se responsabiliza al operador del error en el diseño de la política y en la ejecución. Como que se corta por el hilo más fino. Que no haya vivienda no es un error del operador, que no puedan ir a la Escuela porque tienen que caminar tres kilómetros con barro… ¿qué culpa tiene el operador de eso? Hay una cuestión ahí bastante macabra…no por las personas sino que la institucionalidad tiende a eso. Si tengo que apelar a un conocido para poder conseguir un número en la Policlínica –por ejemplo-, el que está fallando es el Mides. Entonces, las no respuestas de la interinstitucionalidad obstaculizan el trabajo, porque en realidad la familia –en todo su derecho- te puede decir 'bueno, entonces ¿a qué venís?' (Operador).

Ante la realidad señalada, los operadores sociales aparecen atrapados en una difícil disyuntiva: la frustración por la ausencia de respuestas o la sobrevaloración de la palabra.

Es obvio que las metas son demasiado ambiciosas para el tiempo de trabajo, y para lo amplias que son esas metas. Si bien son orientadoras las metas, es un trabajo muy frustrante, uno se encuentra con las familias, y todas las áreas que se impone para la estrategia, están vulneradas, y en todas habría que intervenir. Obviamente en un año y medio, y con este dispositivo, es imposible (Operador).

Como alternativa a la frustración o conviviendo con ella, se produce una sobre valoración del trabajo de proximidad. La importancia de la palabra, del vínculo afectivo que se construye, de los micro cambios que se procesan, forman parte del discurso de quienes trabajan en los programas.

La proximidad permite trabajar con las familias desde otro lugar. Hacer pequeños cambios, es muy soberbio pensar que con tu intervención, pero sin embargo se ven pequeños cambios que a los niños les significan muchas cosas. Con pequeñas pautas de alimentación les cambia la vida a esos niños y a las mamás. Nosotros le hacemos unas preguntas si les gustó el proceso de trabajo, que más les gustó, y nos responden el conversar, el compartir, que los escuchen. Para nosotros es algo naturalizado, pero para ellos es muy importante (Operador).

Parecería instalarse la idea de que son posibles cambios importantes solamente desde el acompañamiento afectivo, y que además es transitorio.

Las fortalezas de la proximidad tienen que ver con el dispositivo, que genera un tipo de vínculo distinto desde el comienzo, a partir del cual la gente se siente escuchada, contenida, sin prejuicios o valoraciones negativas. Te habilita a trabajar desde otro lugar que permite que los cambios o logros sean más sólidos, que se internalicen de otra forma y se genera una referencia duradera (Operador).

Se trata de un terreno vincular que apuesta a la construcción de autonomía, pero no queda clara la forma de alcanzar la misma sin que se procesen cambios en las condiciones materiales de existencia de las familias destinatarias de los programas.

La idea de este trabajo es que seamos un insumo para la familia, y que nuestro trabajo se dirija a fortalecer a los referentes familiares. No buscamos ser un equipo "muleta", sino que vamos a informar sobre sus derechos en la atención, buscando despejar los filtros con los que se encuentran

en las instituciones. Estamos llegando a lugares donde antes no llegaba ningún equipo técnico. Igualmente, buscamos no generar dependencia de nosotros. Apostamos a la construcción de procesos de autonomía, donde tengan respaldos institucionales para acudir y satisfacer sus necesidades y demandas (Operador)

Nuestro objetivo es que cuando el equipo se vaya la familia pueda lograr hacer por sí sola lo que hasta el momento le era dificultoso (Operador).

Como otra versión de la sobrevaloración de la palabra, se observa la actualización de la histórica tensión dentro del Trabajo Social, entre el componente promocional y educativo y el asistencial. Aunque en varios casos se plantean los límites del trabajo derivados de las condiciones materiales de vida de los destinatarios y de falta de respuesta de parte de los programas, en otros casos, se sospecha sobre la dimensión asistencial. Esta sospecha no es debida a la escasez y distancia casi absoluta con la realidad extrema en que viven estas familias, sino con ese viejo fantasma. Muchos de quienes operan en los programas, parecerían no convivir bien con la parte asistencial de los mismos, que se expresa en una preocupación por no ser valorado solamente en tanto programa asistencial y no ser fundamentalmente eso.

Esta primera etapa nos lleva dos visitas más o menos y luego vemos para cada familia cuáles son los temas más importantes para trabajar, también se considera la demanda que en general tiene que ver con servicios concretos. Por ejemplo, se enteran que alguno tuvo tickets…los tickets son el enemigo, porque a veces quieren que comiences a trabajar con ellos para poder tramitar eso y después se terminan a los seis meses, tampoco es ninguna solución y sentís que quedas medio atado a lo asistencialista y cuesta desligarse de eso (Operador).

Otra tensión en la que navega el accionar de los Trabajadores Sociales, refiere a la que se da entre los resultados y procesos, muchas veces operando como reacción a lo señalado. Las extremas condiciones de vida en que están las familias y las escasas respuestas que los programas movilizan, hacen que el cumplimiento de los objetivos sea algo muy complejo, lo que lleva a una valorización -que parece exagerada- de los procesos viabilizados por los programas.

Cuando egresaban los gurises habían dos calificaciones: baja o egreso. Egreso cuando se cumplían cierta cantidad de metas y baja cuando no se cumplían algunas cosas en función del sistema operativo, eso iba generando un montón de sentimientos encontrados, porque de repente había un montón de gurises que tenías que poner como baja eran gurises que habían hecho un montón de logros y cosas que evaluás como muy exitosas, pero que quedan en el recuadro "baja" y era como vivido de forma muy frustrante...eso ahora se está por redefinir (Coordinador).

La sobrevaloración de la palabra y de los micro logros encuentran límites en la propia realidad.

Estamos con los primeros egresos, y nos está costando mucho, porque la familia crea una referencia muy fuerte con los equipos. A la vez vemos que hay una complicación muy fuerte con los SOCAT´s[3]*, entonces no están tomando situaciones para seguimiento de egresos. No sabemos bien qué hacer,*

[3] Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial del MIDES. Apunta a impulsar el desarrollo comunitario y la activación de redes de protección local, a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas.

nos cuesta mucho trabajar con familias que tenemos temas pendientes, parece que no se cierra nunca el trabajo. Lo que intentamos hacer es crear una referencia con el SOCAT, y cuando es un servicio del INAU [Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay], es más complicado. Un SOCAT puede llegar a tener más contacto con la familia, puede ajustarse más a un seguimiento de una familia, hay una referencia, puede dar respuestas. Cuando es con INAU, el servicio no lo tiene claro, el seguimiento de egreso se diluye, parece que no se va a hacer nada, solo se deja la referencia. No pueden hacerlo, porque no van a poner más recursos ni el SOCAT, ni en el INAU (Operador).

Los programas de proximidad -y quienes en ellos trabajan- parecen quedar atrapados en muchos momentos en sus propias promesas. La apuesta al vínculo afectivo, que se configura como el sostén del proceso, parece tener por momentos un efecto boomerang.

Hay algo que tiene que ver con las familias cuando terminás y hay familias que siguen viniendo, siguen llamando. Por ejemplo, uno cerró una familia en determinada situación, y les cae una judicialización, y ahí vienen, y uno actúa. Eso es una discusión importante que tenemos, si desde la estrategia se hace tanto énfasis en el vínculo, después plantear no trabajar si sucede alguna crisis. Eso es una tensión que existe y la estrategia no tiene un pienso de cómo seguir con eso. (Operador).

Otra de las novedades de los programas de proximidad, se encuentra en los niveles de protocolización e informatización del trabajo. Esto en algunos casos es algo que molesta, dificulta o genera cuestionamientos. Varios profesionales plantean el sin sentido de algunas preguntas, la inoportunidad de otras, estigmas asociados y dilemas éticos por el destino de la información. En otros casos, no parecen existir dificultades al respecto.

Se busca la construcción de un espacio más horizontal con las familias, hay ciertos contenidos en los cuestionarios que pueden poner al operador en un rol controlador. Si yo voy y ni siquiera escuché tu historia…. Hay preguntas que incomodan, por ejemplo, en la primera o segunda entrevista, si su pareja toma alcohol, y cuánto. O pautas de crianza, saber si le pega al niño, con la mano abierta, o con la mano cerrada. Es difícil que te digan la verdad, no te conocen. En cuanto al tema de alcohol, para ese momento de intervención no es un dato útil, pero flecha la cancha, se parte del supuesto que sí sos de ese perfil de población, es seguro que tomes, que le pegues a tu hijo. Ahí ahí se marca la violencia simbólica. Además los datos no son confiables, la persona no te va a decir la verdad si le pega a sus hijos (Operador).

*Hay preguntas que generan incomodidad hacerlas, tratamos de que si sabemos de la situación nosotros lo contestamos, aunque hay preguntas que te explicitan que las hagas. Entonces creo que es una parte engorrosa de hacer, son preguntas incómodas, pero es un mal necesario. Igual el registro es súper útil (*Operador).

Otras tensiones se derivan de las condiciones para el ejercicio profesional, en cuanto campo ocupacional y aquí interesa destacar la indiferenciación profesional, y el desarrollo del trabajo en condiciones de precariedad laboral y -con mayores o menores niveles- de desprotección institucional.

La existencia de diferentes técnicos que aporten miradas y saberes distintos aunque específicos es algo que generalmente los programas sociales esperan y valoran. Aquí no se trata de una convocatoria a la interdisciplina sino a lo que parecería ser una supra disciplina o cierta indiferenciación profesional

que viene desde el propio nombre, en tanto todos son denominados como operadores. Los Trabajadores Sociales no son convocados en tanto tales y a partir de un saber y una práctica específica, sino a un trabajo que parecería puede ser realizado por unos u otros profesionales.

Es como que pusieron una bolsa de operador y ahí hay de todo. Encontrás desde Psicólogos, Educadores Sociales….todos hacemos lo mismo. Pero en realidad cada uno es específico en su disciplina, eso es lo que hace la diferencia. Yo no me ubico como operadora social, es como un rotulo que nos pusieron que espero que algún momento nos digan bueno, Licenciada en Trabajo Social, Psicóloga, Educador. Te ponen ese rótulo y vos decís bueno, ¿qué hace un operador social?. Creo que es porque abarca todas las disciplinas sociales que hay, pero lo que hace la diferencia después es la Licenciatura que tenés (Operador).

Pero además, los profesionales son contratados bajo modalidades eventuales y en el marco de programas que en términos generales, tienen bajísima institucionalidad e institucionalización, lo que implica una situación de desprotección en varias dimensiones.

Esto de la institucionalidad y de tener un lugar físico de referencia en una institución es diferente, te posiciona desde un lugar diferente. (…) estar a monte sin nada y ningún otro que esté ahí, hace bien particular el trabajo (Operador).

Los Términos de contratación no exigen que tengan local los equipos. En algunos casos, la supervisión se hace en el local de la Oficina Territorial. En otros, en la Policlínica, en el consultorio médico, pero nos condiciona el horario que tenga el médico. Es un problema el local para los equipos, porque quienes no tienen local, no tienen lugar para hacer entrevistas fuera de la casa de las familias, si quieren tener un encuadre distinto de trabajo (Supervisor).

Al ser una organización [en el caso del programa Cercanías], hay una reflexión interna crítica, con otros respaldos a la hora de plantear cuestionamientos, que los técnicos de UCC o de Jóvenes en Red no la tienen tanto. Queda muy puertas adentro del Estado, y donde muchas veces la gente cuida más su trabajo que el posicionamiento político crítico sobre determinadas situaciones (Coordinador).

Todo esto genera como resultado, un trabajo que se vive como muy desgastante, expresado en la idea de un trabajo que debe ser a término y en la necesidad de cuidar los equipos de trabajo.

Yo me he vuelto defensora de la metodología de proximidad, pero no es algo para hacerlo toda la vida, porque quema la proximidad, ...a mí no me pasó todavía, pero pienso que no es algo para intervenir mucho tiempo, porque tenés que estar todo el tiempo haciendo un esfuerzo por no sobre implicarse, uno mete mucho el cuerpo porque es la herramienta de uno, o sea para todos los que trabajamos en lo social, es la herramienta que tenemos y somos nosotros la herramienta, pero con la proximidad se juega un poco más. Porque con la proximidad y en estos marcos institucionales que parecen difusos, no lo son, pero parecen difusos porque en realidad, andamos nosotros y nuestras almas llegando a la casa de la gente y no tenés una institución, una estructura edilicia o un cartel que te identifique, entonces no es tan fácil (Operador).

5. Síntesis y conclusiones

Este trabajo parte de considerar que no es posible pensar el Trabajo Social por fuera del proceso de institucionalización y transformación de las políticas sociales entendidas como forma de provisión de bienes y servicios y también como campo ocupacional. En el caso uruguayo, desde el año 2005 se asiste a la ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial.

En el análisis realizado sobre los programas de proximidad se visualizan preguntas no formuladas y/o algunos supuestos de partida poco observables en la realidad. Estos programas amplían el campo ocupacional para el Trabajo Social, pero lo hacen en un formato complejo.

El "llegar" a una población a la que el resto del entramado institucional "no llega" hace parte importante de lo que los programas dicen de sí mismos y lo que justificaría la estrategia para quienes operan en ella. Pero no se observan preguntas sobre el porqué se llega a esa situación y que por tanto la explica.

El entramado institucional aparece como problemático y hostil pero las acciones orientadas al acuerdo y cambio se instalan con los destinatarios de los programas y no con el mundo institucional, incluso con aquel que es parte de la interinstitucionalidad de los programas. Pero esta huida encuentra límites y esto se expresa en frustración o en un discurso que tiende a estar centrado en los micro cambios y trayectos. No quiere decir que estos no sean valorables, pero el énfasis en los micro procesos tiende a aparecer disociado de la problematización por los objetivos no alcanzados.

Sumado a la insistencia en los micro procesos se observa una confianza, que por momentos parece desmedida en la palabra y el acompañamiento afectivo. Y aquí se llega tanto por convicción, como por ausencia de otros aspectos configurándose casi en lo único posible. Incluso por momentos parecería la prestación es solamente el operador.

Esta tensión entre resultado/ proceso, aparecer como reclamo por el no reconocimiento de procesos que tendrían relevancia para las familias y los Trabajadores Sociales. Pero la problematización no avanza y por tanto no llega a la discusión sobre los motivos y las respuestas -que no estarán en la política asistencial- a la desigualdad que estos programas y sus destinatarios expresan.

El rescate de la dimensión afectiva generalmente convive con el discurso de las limitaciones de las condiciones de vida, pero parece una convivencia de asuntos paralelos y no implicados entre sí. Así, no queda claro como podrán procesarse cambios solamente desde ese trabajo, sin que nada de las condiciones materiales cambie. Y suponiendo que esto fuera posible, tampoco queda claro que pasará cuando este soporte afectivo que proveen los programas de proximidad ya no esté y prácticamente nada del entramado institucional haya cambiado.

Otro nudo problemático se deriva del discurso de la singularidad. El llegar a cada uno de acuerdo a sus necesidades, es parte de lo que los operadores -y dentro de ellos, los Trabajadores Sociales- valoran. Esto termina en un discurso donde todo es diferente y nada parece parecerse a nada. Así, se vuelve difícil visualizar los elementos comunes a los destinatarios y ubicar las singularidades como expresiones de la realidad social de la que son parte. En términos más concretos tampoco queda claro cómo se visualiza el tránsito desde esta singularidad hacia la universalidad que implica generalización.

Los entrevistados destacan una valoración positiva de los programas de proximidad de parte de los destinatarios. Los programas y operadores parecen otorgar algún reconocimiento a quienes viven en el desamparo que implica la extrema pobreza; lo sujetos existen para otro (Duschatzky y Redondo, 2000: 172). Esto es importante, el punto es en las condiciones en que esto se produce.

Señalan las autoras que la fragilidad de los vínculos institucionales y la pobreza material, hace que los sujetos se adhieran -como adherencia y no como adhesión- a cualquier oportunidad que se instale, con tal de no queda fuera de cualquier ámbito de reconocimiento. El punto es donde se pone el foco: si es en la ruptura de los procesos institucionales para la integración o la “incapacidad” de grupos para apropiarse de los bienes sociales (Duschatzky y Redondo, 2000: 138, 174)

Aquí conviene advertir sobre los riesgos de la responsabilización y activación en las políticas sociales indicados por Merklen (2013: 49, 73-76). Señala el autor que la exigencia de individuación, toma la forma de responsabilización. Cada cual es responsable de su suerte y su actuación, incluyendo las consecuencias de su participación en la vida social; debe ser activo con el fin de minimizar costos en la comunidad. Las políticas del individuo apuntan al individuo como tal y no a las dinámicas que afectan la integridad o la autonomía de los individuos; toman como población a los perdedores por el hecho de haber perdido, pero no se ocupan de las reglas de juego que llevan a unos a ganar y a otros a perder, generando una situación que es al menos paradójica.

El problema del desajuste entre realidad y dispositivo, no es solamente este hecho concreto. Es también que esto está escasamente problematizado. La no configuración de preguntas, no implica una no configuración de respuestas. Si el discurso social y político no recoge las contradicciones y desigualdades persistentes en la sociedad uruguaya y, por el contrario, tiende solo a centrarse en las mejoras operadas, es muy fácil correr el foco de la responsabilidad y la solución a las familias pobres y/o hacia quienes trabajan con ellas.

La política asistencial es expresión del lado oscuro y desigual del bienestar existente en tanto evidencia lo que no se ha avanzado en la reducción de las desigualdades. Los programas de proximidad surgen en un contexto de mejora de los indicadores sociales y esta aparente paradoja

aparece escasamente problematizada. Estos programas surgen también en un contexto en que persisten situaciones sociales de alto nivel de exclusión en muchas dimensiones de la vida, que insinúan la existencia de una sociedad dual (MIDES y OPP, 2015: 9). La política asistencial muestra lo que las sociedades son y lo que no son y también por esto, precisan permanentemente trasladar a los sujetos pobres las explicaciones de las ausencias.

Bibliografía:

Amarante, Verónica; Burdín, Gabriel; Ferrando, Mery; Manconrda, Marco; Vernengo, Adriana; Vigorito, Andrea (2009): "Informe final de la evaluación de impacto del PANES". Convenio MIDES – Universidad de la República. Disponible en: www.mides.gub.uy

Arias, Ana (2012): Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008): Plan de Equidad. Montevideo, Uruguay. IMPO.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011): La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Montevideo, Uruguay. MIDES.

Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000): "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en Duschatzky, Silvia (compiladora): Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós, pp. 121 – 185.

Iamamoto, Marilda (1992): Servicio Social y División del Trabajo. San Pablo, Brasil. Cortez Editora.

Iamamoto, Marilda (2002): "Fenómeno social de la exclusión" y "La intervención profesional frente a la actual cuestión social", en Severino, Sonia (coordinadora): Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial. pp 28 – 56 y 93 – 107.

Lustemberg, Cristina (2012): Uruguay Crece Contigo. Hacia un sistema de protección integral a la primera infancia. Mimeo.

Merklen, Denis (2013): "Las dinámicas contemporáneas de la individuación", en Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis; Murard, Numa: Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?. Buenos Aires, Argentina. Editorial Paidós, pp. 45 – 86.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2011): "El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social", en Idiart, Alma (editora): Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires, Argentina. Editorial Biblos, pp. 21 – 48.

MIDES (s/f): "Programa Jóvenes en Red. Términos de Referencia Educador/a referente del equipo socio – educativo territorial para localidades del área metropolitana". Disponible en: www.mides.gub.uy

MIDES y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2015): "Reporte Uruguay 2015". Montevideo, Uruguay. Disponible en: www.mides.gub.uy

MIDES (2016): "Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo a los efectos de implementar los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) del programa Cercanías en todo el territorio nacional". Disponible en: www.mides.gub.uy

MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU (2012a): Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional. Mimeo.

MIDES, INAU, ANEP, ASSE, MVOTMA (2012b): Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Mimeo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Uruguay Crece Contigo (2014 a): Programa Uruguay Crece Contigo. Componente Acompañamiento Familiar y Trabajo de Cercanía. Protocolo de intervención. Mimeo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Uruguay Crece Contigo (2014 b): "Términos de Referencia para la contratación de Operador de Cercanía. Programa Uruguay Crece Contigo". Disponible en: www.uruguayconcursa.gub.uy

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

LA ACTIVACIÓN COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA. ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE ACTIVACIÓN PRESENTES EN LOS PROGRAMAS SOCIO-LABORALES DEL PLAN DE EQUIDAD DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE URUGUAY.

José Pablo Bentura
pbentura@gmail.com

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

A partir de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los esfuerzos de los Estados Sociales son reorientados: los procesos de ampliación de la ciudadanía con enclave en el mundo del trabajo retroceden apuntando a generar sistemas residuales de integración social de los sectores "marginados". En otras palabras, el Estado desplaza la centralidad de sus intervenciones desde la esfera productiva a la "social" intentando regular aspectos reproductivos de la vida en la pobreza.

La administración de la cuestión social sufre, entonces, una alteración sustancial, la solidaridad entendida como el lazo vinculante entre individuos interdependientes se enfrenta a la existencia, aparentemente irreductible, de contingentes humanos, que son visualizados como "inútiles al mundo". La tarea de Estados Sociales, garantizar el pleno empleo y desarrollar políticas tendientes al bienestar de la población se trasmutan en la necesidad de garantizar la integración social en una sociedad donde la interdependencia dejó de ser visualizada como una realidad operante.

La salida de la pobreza reside en mejorar las capacidades económicas del eslabón más débil de la cadena, los propios pobres. Para ello, se propone la potenciación de los recursos del capital social y activos humanos de las familias pobres, generar capacidades de realización de emprendimientos microempresariales. La mejora en capital social y humano contribuiría para que los propios pobres se beneficien de las oportunidades del mercado.

Introducción

Hay cierto consenso en establecer los años noventa como la década en que la perspectiva neoliberal impuso su hegemonía a nivel planetario, los gobiernos de Reagan y Tatcher en EUA e Inglaterra respectivamente irradiaron con su poder imperial esta perspectiva que tuvo eco en Latinoamérica primero con los gobiernos dictatoriales ochentistas, donde el caso más paradigmático fue la dictadura pinochetista en Chile. Pero los economistas conocidos como Chicago Boys tuvieron también una influencia determinante en las dictaduras de Argentina, Brasil, Uruguay y buena parte del resto de América Latina.

Posteriormente, ya entrados los noventa y luego de las restauraciones democráticas que en sus inicios tuvieron un cierto tinte de restauración de los estados sociales, los gobiernos de Fernando Enrique Cardozo en Brasil, Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Alberto Lacalle en Uruguay, solo por mencionar algunos de los gobiernos considerados más ortodoxos, retomaron las propuestas de los Popes del Neoliberalismo.

Desde nuestra perspectiva lo que caracterizó los noventa no fue el triunfo coyuntural de la

1 Doctor en Ciencias Sociales FLACSO (cede Argentina) Docente investigador del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República - Uruguay

hegemonía neoliberal, por el contrario, lo que caracterizó a los noventa fue la enorme resistencia popular, expresada en los movimientos sociales, sobre todo y fundamentalmente el movimiento obrero, los partidos de izquierda y los intelectuales progresistas, a la imposición de la hegemonía cultural del neoliberalismo.

El triunfo de la hegemonía neoliberal, coyuntural pero activamente operante, debe ser datada cuando toda esa resistencia se esfumó y quedó reducida a pequeños grupos minoritarios que ven con horror cómo la cultura neoliberal logró permear el sentido común, no solo de la población en general sino de los militantes y políticos de las propias organizaciones que se le oponían.

Para comprender el neoliberalismo no alcanza con visualizar las nefastas reformas estructurales promovidas en los años noventa. Comprender el neoliberalismo, al igual que la reproducción intelectual de cualquier fenómeno social, supone necesariamente remitirse a sus origenes, entender su intencionalidad, el universo sociopolítico al que se oponía, su propuesta global y sus alcances.

El neoliberalismo no es apenas un modelo económico, ni apenas una propuesta política, ni un modelo de organización de las políticas sociales. Es todo eso y mucho más, es un completo modelo civilizatorio que engloba una visión de hombre, de organización social, de relaciones humanas, es una completa utopía, por no decir distopía.

Con el final de la segunda guerra - como respuesta a la bestial deshumanización de la guerra y la derrota de la ideología más inhumana que la humanidad conoció - comenzó el desarrollo, con una influencia planetaria de una propuesta de administración del capitalismo que configuró el rostro más humano que tuvo y podrá tener, fue el comienzo de la "decada de oro" (Hobsbawm, 1995)

Al igual que el neoliberalismo, el "Estado de Bienestar" que configuraba una completa utopía, fue el primer intento sistemático de llevar adelante las consignas de la revolución francesa, suponía un pacto interclases donde la conciliación ofrecía cierta satisfacción a todas las clases en pugna: la burguesia podía estar tranquila, el Estado garantizaba la propiedad privada y la libertad de mercado, el azul de la bandera continuaba ondeando. La aristocracia transvestida en alta burocracia tenía su lugar garantizado, la legalidad gozaba de completa salud, la bandera blanca monárquica continuaba ondeando, y el proletariado tenía la convicción, y no le faltaba razón, de que los derechos sociales eran resultado de sus luchas históricas, la bandera roja continuaba ondeando[2].

En América Latina, los Estados Sociales inspirados en los Estados de Bienestar habían logrado cierto desarrollo sin superar la dependencia de las economías centrales y a pesar de los desiguales

2 "Los partidos socialistas y los movimientos obreros, encajaban perfectamente con el nuevo capitalismo reformado. Un capitalismo reformado que reconociera la importancia de la mano de obra y de las aspiraciones socialdemócratas ya les parecía bien." (Hobsbawm, 1995: 275)

términos de intercambio. El Estado Social tenía sentido en tanto combinaba dos aspectos sustantivos que le daban su razón de ser, i) un sistema de protección social basado en políticas universales, donde el seguro social era central y se articulaba con la asistencia para los inhabilitados para el trabajo y ii) una política estatal que garantizaba el pleno empleo, combinando la clásica industrialización por sustitución de importaciones con obra pública y ampliación de la plantilla de empleados públicos en los períodos de crisis.

El origen de la utopía neoliberal es contemporánea al inicio de los Estados de Bienestar. En 1947 Friedrich Hayek convoca a un grupo de intelectuales, en su mayoría economistas; su propuesta fue construir una oposición global a la hegemonía "anti liberal" que estaba conduciendo a la sociedad por "el camino de la servidumbre". Es el origen de la sociedad de Mont Pelerin: era necesario realizar una propuesta global, una ética completa, un modelo de sociedad, un modelo de hombre, construir desde la base una nueva hegemonía que recuperara los valores perdidos del liberalismo. El pensamiento neoliberal surgirá como una oposición a los recién formados Estados de Bienestar en Europa. Hayek y su sociedad de Mont Pélerin se constituyeron, en aquel entonces, en los solitarios opositores al desarrollo de la creciente intervención del estado sobre "lo social".

En 1944 Hayek publicará "El Camino de la servidumbre" (2006) afirmando que el desarrollo de esta intervención se constituía en un límite insoportable a la libertad. Este pensamiento, que sólo se tornará hegemónico tres décadas después[3];es la primera versión de la "Cuestión Social" neoliberal.

> *"Que el socialismo haya desplazado al liberalismo, como doctrina sostenida por la gran mayoría de los <<progresistas>>, no significa simplemente que las gentes hayan olvidado las advertencias de los grandes pensadores liberales del pasado acerca de las consecuencias del colectivismo. Ha sucedido por su convencimiento de ser cierto lo contrario a lo que aquellos hombres predecían. Lo extraordinario es que el mismo socialismo que no sólo se consideró primeramente como el ataque más grave contra la libertad, sino que comenzó por ser abiertamente una reacción contra el liberalismo de la Revolución Francesa, ganó la aceptación general bajo la bandera de la libertad." (53)*

La oposición franca y decidida del neoliberalismo es contra cualquier intención de promover la igualdad en la sociedad, el neoliberalismo no se opone a cualquier intervención del estado sobre lo social pues incluso la intervención sobre la indigencia es tolerada, siempre y cuando no se intente

3 "Por más difícil que sea recordar en la era de la teología del neoliberalismo económico, entre el inicio de la década de 1940 y la de 1970 los más prestigiosos y hasta entonces influyentes defensores de la completa libertad de mercado, veíanse y a sus semejantes como profetas en el desierto, advirtiendo en vano a un capitalismo occidental que no les prestaba atención de que estaban recorriendo el `Camino de la servidumbre' (Hayek, 1944)". (Hobsbawm, 1994: 176)

promover la igualdad.

> *"Un resultado necesario, y sólo aparentemente paradójico, de lo dicho es que la igualdad formal ante la ley está en pugna y de hecho es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualación material o sustantiva de los individuos, y que toda política directamente dirigida por un ideal sustantivo de justicia distributiva tiene que conducir a la destrucción del Estado de Derecho." (Hayek, 2006: 113)*

Friedrich Hayek constituye la expresión más acabada de esta perspectiva. Desnaturaliza el mercado estableciendo su carácter histórico, el que como construcción histórica adquiere una perfección insustituible.

De ahí que, toda intervención humana sobre el mercado, a partir de cualquier principio de justicia, no hace otra cosa que distorsionar esta construcción.

> *"La planificación con fines de seguridad que tan dañinos efectos ejerce sobre la libertad es la que se dirige a una seguridad de clase muy diferente. Es la planificación destinada a proteger a individuos o grupos contra unas disminuciones de sus ingresos que, aunque de ninguna manera las merezcan, ocurren diariamente en una sociedad en régimen de competencia, contra unas pérdidas que imponen severos sufrimientos sin justificación moral, pero que son inseparables del sistema de la competencia. Esta demanda de seguridad es, pues otra forma de la demanda de una remuneración justa, de una remuneración adecuada a los méritos subjetivos y no a los resultados objetivos de los esfuerzos de un hombre. Esta clase de seguridad o justicia parece irreconciliable con la libertad de elegir el propio empleo." (Hayek, 2006: 160)*

La perspectiva neoliberal construye una nueva "Cuestión Social": los monopolios, las corporaciones, las regulaciones estatales, y todas las formas de limitar el libre juego de la competencia son el blanco de esta nueva Cuestión Social. La nueva tarea que se impone es liberar al hombre de todas estas nuevas sujeciones, que se han constituido en nuevas formas de servidumbre, nuevas tutelas, no muy distintas a aquellas que fueron destruidas por la revolución burguesa y han renacido debiendo, para esta perspectiva, ser destrozadas.

La perspectiva liberal aspira producir un hombre libre. La constitución de un hombre libre para esta concepción está asociada inevitablemente a la idea de propiedad privada que incluye la idea de propiedad privada de si mismo. El hombre es libre en tanto es dueño de si mismo, incluso la

participación política está sujeta a no depender de otros en tanto no se es dueño de si mismo. Esta perspectiva entonces aspira a construir un individuo posesivo.

Es el hombre emprendedor, capaz de superar las situaciones adversas a partir de su disposición a asumir riesgos individuales, que reconoce la situación en que se encuentra como resultado de sus errores estratégicos y se dispone a identificar las oportunidades que le permitirán diseñar una estrategia para superar su situación. Todas las políticas sociales implementadas en América Latina a partir del "ajuste estructural" (Grassi et all, 1994) están orientadas en ese sentido. La perspectiva liberal aspira producir un hombre libre y la constitución de un hombre libre para esta concepción está asociada inevitablemente a la idea de propiedad privada que incluye la idea de propiedad privada de si mismo.

La reestructuración productiva no debe ser pensada como el resultado inexorable del avance tecnológico, es resultado directo de la ruptura del pacto inter-clases mencionado y opera directamente sobre la posibilidad de garantizar pleno empleo (cf. Antunez , 1998) erosionando la eficacia política de los seguros sociales que eran el dispositivo material sobre el que se asentaba el "bienestar" como la promesa contenida en el ideal de progreso. Una de las principales rupturas que se generan a partir de la reestructuración productiva fue el nexo que, establecía automáticamente el sentido común, entre avance tecnológico y progreso, entendido este como el desarrollo del bienestar de la humanidad. (Cf. Netto 2012)

La administración de la cuestión social sufre, entonces, una alteración sustancial, la solidaridad entendida como el lazo vinculante entre individuos interdependientes se enfrenta a la existencia irreductible de contingentes humanos, que son visualizados como "inútiles al mundo". Los doce trabajos de Heracles en los Estados Sociales, garantizar el pleno empleo y desarrollar políticas tendientes al bienestar de la población se trasmutan en la necesidad de garantizar la integración social en una sociedad donde la interdependencia dejó de ser visualizada como una realidad operante.

La crisis de integración social que padecen las sociedades contemporáneas es resultado directo de una regulación mercado céntrica. De ningún modo la reducción de las intervenciones del Estado pueden tener un efecto positivo, por el contrario, una sociedad mercado céntrica es una sociedad donde la única institución fuerte y saludable es el mercado mientras que el resto de las instituciones padecen un deterioro permanente, y lo más dramático es que cuando se evalúa el funcionamiento de las instituciones acaba por utilizarse parámetros mercantiles, la legitimidad de las instituciones pierde parámetros propios y es colonizada por parámetros mercantiles, verbigracia la educación es mala porque no forma para el mercado laboral. (cf. Bentura y Vecinday, 2013)

La preocupación central del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), expresada hasta el

cansancio por los operadores tecno -políticos fue recogida en las entrevistas realizadas en 2005 para nuestra tesis doctoral. Expresaba que el principal objetivo de todo el sistema de programas del MIDES, apuntaba a mejorar las condiciones de empleabilidad de la población objetivo. De algún modo se expresaba que la preocupación central radicaba en convertir las políticas asistenciales pasivas en políticas activas o de activación.

La principal tarea que fue configurando el MIDES desde su fundación fue avanzar de políticas de protección social esencialmente pasivas propias del modelo anterior a políticas esencialmente activas o de activación. Esta tarea supone una construcción de la cuestión social que implica como presupuesto establecer que apuntar a su resolución supone que determinados aspectos de la persona deben ser activados para incorporarse al mercado laboral.

La administración del Frente Amplio no modificó sustancialmente "las pautas internacionales" que propiciaron el "ajuste estructural" en América Latina (Grassi et al., 1994). Lo que resulta novedoso de esta administración, y le permite completar las reformas promovidas desde el "Consenso de Washington", es su preocupación por atender las situaciones de "pobreza extrema". Esto genera la expectativa sobre su capacidad de "aliviar las situaciones de pobreza más acuciantes" sin abandonar "las pautas internacionales de estabilidad macroeconómica y por ende de control del gasto público" (Midaglia y Antia, 2007: 1)

Esta decisión política de mantenerse dentro de la pauta definida por los organismos internacionales parecía, además, constatar que

> *(...) se hizo patente que había comenzado un período de dificultades duraderas y los países capitalistas buscaron soluciones radicales, en muchos casos ateniéndose a los principios enunciados por los teólogos seculares del mercado libre sin restricción alguna, que rechazaban las políticas que habían dado tan buenos resultados a la economía mundial durante la edad de otro pero que ahora parecían no servir. Pero los defensores a ultranza del laissez faire, no tuvieron más éxito que los demás. (Hobsbawm, 1995: 20)*

En otros términos, la aplicación del ajuste estructural generaba problemas permanentes, y la crisis de integración social no era apenas "los dolores de parto" de la imposición del nuevo modelo que se resolvería cuando este estuviera operante en pleno, por tanto era preciso resolver los tres problemas, reseñados, en la adaptación del sistema de protección social a la nueva realidad.

i) El presupuesto para financiar la nueva programática tendiente a crear un nuevo sistema de protección social es incluido en el presupuesto nacional, votado en el parlamento por todos los partidos políticos.

ii) La decisión de crear un ministerio para administrar políticas asistenciales, focalizadas, gestionadas por la "sociedad civil organizada" parece estar respondiendo a que la exclusión social es sub producto inevitable de la política de desarrollo "posible" a implementar, y que la nostalgia del Uruguay mesocrático, no es otra cosa que un lastre del pasado del que es necesario desembarazarse para ponerse a construir el Uruguay del futuro.

iii) Los programas apuntan al alcanzar transformaciones en los comportamientos de la población beneficiaria con la finalidad de mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado, espacio éste que aparece naturalizado como escenario donde se procesa la verdadera integración social:

> *La salida de la pobreza reside en mejorar las capacidades económicas del eslabón más débil de la cadena, los propios pobres. Para ello, se propone la potenciación de los recursos del capital social y activos humanos de las familias pobres, generar capacidades de realización de emprendimientos microempresariales. La mejora en capital social y humano contribuiría para que los propios pobres manejen mejor los riesgos imprevistos (como crisis económicas, desastres naturales, epidemias, etc.), se reinserten en la economía y se beneficien de las oportunidades del mercado. (Serna, 2007: 4-5)*

De algún modo, se consolida un sistema bivalente de protección/integración tal como fue señalado por Pierre Rosanvallon (1995), estableciendo de un lado, i) el ciudadano pleno, respetado en su privacidad, es protegido e integrado a partir de una institucionalidad que lo reconoce como titular de derechos y, por tanto, no condiciona la protección:

> *Desde el momento en que se lo universaliza (por la obligación), el seguro se vuelve verdaderamente social. Cumple entonces el papel de una especie de transformador moral y social. El seguro social funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres.* (1995: 26)

ii) Del otro, los perdedores del ajuste estructural, se individualiza su incapacidad de desempeñarse en el mercado, justifica la ruptura del derecho y la indiscreción apoyada en argumentos instrumentales que establecen que es preciso conocer para auxiliar:

> *Por otra parte, más allá de los procedimientos estandarizados tradicionales, es preciso igualmente que el Estado providencia pueda personalizar sus medios, para adaptarse a la especificidad de las situaciones: en materia de desocupación de larga duración y de exclusión, no hay, en efecto, sino situaciones particulares. (Rosanvallon, 1995: 11)*

Esta bivalencia del nuevo sistema de protección social, con un claro énfasis en la activación de los "excluidos" es expresada claramente por un operador tecno político entrevistado en nuestra tesis de doctorado:

> *La izquierda promueve un modelo, donde los pobres, se integren mediante la participación y el control, porque las clases medias nos integramos por el consumo y no vamos a ninguna asamblea, y nosotros que nos integramos por el consumo, somos los que promovemos la participación activa de otros, les pedimos que gasten tiempo suyo para participar, la gente también resuelve sus problemas por medio de la participación, es decir, cobra, tiene una devolución del servicio. (Entrevista a director político del MIDES)*

Todo lo que es pasivo se debe activar

En nuestra investigación de doctorado uno de los aspectos que nos pareció más interesantes de la nueva institucionalidad creada para la administración y coordinación de los programas sociales, el MIDES, es su enorme plasticidad y fluidez. Adaptó rápidamente un edificio, paradójicamente el edificio del Banco Montevideo fundido durante la crisis del 2002, incorporó a su plantilla funcionarios en comisión de toda la administración pública, se las arregló para usar el trabajo de las ONGs existentes y creó otro tanto adaptadas a sus necesidades, supo captar e instrumentar un enorme caudal de trabajo voluntario.

> *Hay que tender puentes de todos lados. Nosotros somos muy vigilantes en lo que hacen las organizaciones sociales, también respetamos las autonomías y ciertas metodologías, porque hay una riqueza formidable. El MIDES podría haber llamado a concurso y armar 50 equipos técnicos, era muy difícil, pero además, seguimos creyendo igual que la mayoría de los que trabajamos acá, de que el trabajo con la sociedad civil es muy importante. (Entrevista a Director Político del MIDES)*

Pero el aspecto más sorprendente fue la capacidad, inédita en Uruguay, de crear y recrear programas, de implementar transferencias de activos dirigidas a una población y luego retirar esas transferencias y redirigirlas a otras poblaciones. Todo esto sin generar ningún conflicto significativo. En este sentido se hace hincapié en que la población asistida no opuso resistencia de ningún tipo a la finalización del "Plan de emergencia" porque desde el inicio se había planteado claramente que su duración era de dos años, y por tanto la población, "que respeta los acuerdos cuando le son planteados claramente" no reaccionó cuando se les quitó el recurso.

En verdad esta capacidad inédita se asienta en un cambio sustantivo, las políticas clasicas,

universales, centralizadas, operaban sobre todo sobre una población identificada como trabajadores y sobre todo trabajadores organizados mientras que las nuevas políticas sociales operan sobre una nueva construcción de la población que supone su delimitación no como trabajadores sino como pobres y si bien son pensados institucionalmente como población, (identificados como población MIDES) su vinculo con la institución es individual.

El MIDES muestra con esta capacidad una potencialidad inédita con la que no contaron la institucionalidad que administró las políticas sociales de los 90, ubicado en el centro de la institucionalidad, sin by-passear a las instituciones.

> *De esa manera cambió la identidad de algo creado tipo by-pass, y la meta en el lugar de coordinación de todas las políticas sociales y lo que hicimos fue, dejar de pensar en los sectores, salud, educación… a pensar en problemas y desde los sectores a los individuos. (Entrevista a director político del MIDES)*

La preocupación central del MIDES, expresada hasta el cansancio por los operadores tecno -políticos fue recogida en las entrevistas realizadas en 2005 para nuestra tesis doctoral. Expresaba que el principal objetivo de todo el sistema de programas del MIDES, apuntaba a mejorar las condiciones de empleabilidad de la población objetivo. De algún modo se expresaba que la preocupación central radicaba en convertir las políticas asistenciales pasivas en políticas activas o de activación.

> "Porque no genera empleo genuino, [se refiere al programa Trabajo por Uruguay] porque impacta en el nivel de empleabilidad, si la gente mejora su autoestima sale con mejores condiciones a buscar empleo, con mejores herramientas: técnicas de búsqueda de empleo, derechos laborales, un sin fin, y aparte porque internamente las incorpora y se apropia de modo distinto de su búsqueda de empleo." (Entrevista a Directora Política del MIDES)

Resulta notable esta preocupación, recurrente en los entrevistados, la asistencia siempre tuvo una preocupación por generar modificaciones en los sujetos sobre los que intervenía, pero está sistematica referencia a la necesidad de incoporar contenidos, sobre todo morales, mejorar la autoestima, mejorar la presentación, apropiarse de mecanismos de búsqueda de empleo etc. es propia de esta ideología que acaba responsabilizando a los sujetos de su suerte y los responsabiliza de la salida de su condición, es una psicologización expresa de la cuestión social.

> "Hay cosas que es parte del trabajo protegido del Plan de Equidad. Aunque tengamos la varita mágica y todo el trabajo del mundo hay gente nuestra que no accedía porque no sabía poner su nombre, porque no sabe hacer un curriculum,

porque no tenía dientes, porque nunca tuvo trabajo formal, porque tiene una capacitación que no la puede acreditar y se puede hacer una lista de cuáles son las razones por las cuales no se integra al mercado laboral." (Entrevista Ministra de Desarrollo Social)

"La gente quiere ir a laburar, hemos tenido infinidad de problemas, pero en el 90 % de las evaluaciones tenemos que todo el mundo trabaja, todos trabajan, les quedará mejor o peor pintada la pared pero todos trabajan. Y esto es doblemente valioso en las mujeres, porque todas tienen muchos hijos, porque no es decir me anoto y trabajo, primero hay que ver qué hago con los niños, supone toda una movida familiar para ver quién se hace cargo de los niños, es doble compromiso con la tarea, después habrá que enseñarles muchas cosas sobre el código del trabajo, sin duda pero la motivación está. Por más que vos armes grupos obligatorios vas a ir en contra de la desmotivación de la gente, lo demás que le pongas potencia lo que ya viene con las ganas de la gente. (Entrevista a Directora Política del MIDES)

"Un paréntesis, nosotros hicimos una experiencia el año pasado con la UTU, firmamos un convenio MIDES-UTU. Y convocamos a protagonistas mayores de 30 años, promedio 40, desempleados, para realizar cursos de capacitación que dio la UTU en 4 escuelas del interior, en distintos rubros o áreas, albañilería, jardinería, gastronomía-hotelera, y confección de prendas. Se inscribieron 103 en los 4 departamentos y finalizaron 101. Los 2 que no finalizaron fue que uno se había ido del país y el otro se enfermó y no pudo continuar con los cursos. Ese curso de 4 meses les acreditó capacitación. Por su nivel de escolarización no podían ingresar a la UTU. Se permitió que hicieran un curso acreditado de 4 meses, y además, que pudieran hoy inscribirse en otros cursos de UTU. Teniendo como bagaje estos 4 meses y pudiendo ampliar sus competencias en nuevos cursos. Si no lo haces, los trabajadores desocupados iban a tener escasas posibilidades de acceso al mercado de trabajo." (Entrevista a Director Político del MIDES)

Uno de los aspectos que resulta interesante es la tensión que se percibe en los entrevistados entre una población que manifiesta su voluntad de trabajar y un mercado de trabajo que no los recibe. Sse percibe claramente la ambición de incorporar contenidos para que puedan acceder al

mundo del trabajo, pero también la sensación de que el mercado de trabajo no tiene condiciones de incorporarlos.

En ese sentido surge la interrogante de si esta sensación explica los programas que apuntan al emprendedurismo como solución ya sea a través de cooperativas o de microemprendimientos. Son evidentes las dificultades de ofrecer sustentabilidad a este tipo de salidas, una línea de indagación es identificar las estrategias de sustentabilidad que se buscan a través de la apuesta a empresas y cooperativas protegidas a través de mercados cautivos, cooperativas de limpieza en empresas públicas, sistemas de cuidados articulados con el sistema sanitario etc.

Otra línea de indagación refiere a lo que la última entrevista citada llama "sector impermeable" ¿cuál es la estrategia prevista para alcanzar a ese sector? La población atendida por el Plan de Emergencia - recordemos que hubo barriadas para alcanzar a toda la población en situación de indigencia – tenía la obligación de participar de talleres de capacitación. Las transferencias previstas en las AFAM del Plan de Equidad, dirigidas a niños y adolescentes, solo prevén controlar contraprestaciones vinculadas a la población objetivo. Tienen un componente evidente de activación asociado a la ampliación de capital humano, pero esta activación opera a mediano y largo plazo, ¿qué ocurre con los adultos en vista de que la participación en los programas de activación es voluntaria?. ¿Cómo ha incidido este cambio de estrategia? ¿Resulta razonable pensar que la población que más necesita ser activada es precisamente la que no se presenta voluntariamente a estos programas?

Por otro lado resulta interesante indagar la relación que se establece en las propuestas de capacitación entre lo que podemos llamar aspectos transversales y aspectos de capacitación técnica específica. Una hipótesis que surge casi de inmediato es que los programas dirigidos a la población desempleada de larga duración hacen un mayor énfasis en la formación en componentes transversales, que van desde la incorporación de hábitos de trabajo hasta talleres de género, pasando por elaboración de curriculum hasta la mejora en el aspecto personal.

De acuerdo con la página oficial del MIDES los programas de inclusión socio-laboral son programas que pretenden fortalecer las capacidades y oportunidades de: desocupados de larga duración, jóvenes sin experiencia y pequeños emprendimientos de personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

• Programa *Uruguay Trabaja* se orienta a la inserción laboral de desocupados de larga duración (más de 2 años), con edades entre 18 y 64 años y pertenecientes a hogares de vulnerabilidad socioeconómica. Propone un régimen de acompañamiento social y para favorecer la integración al mercado laboral. Los beneficiarios llevan adelante tareas transitorias de valor público por un período de hasta 9 meses ocupando 30 horas semanales. El beneficio económico se presta bajo la

forma de un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral”.

• Programa *Emprendimientos* también va dirigido a personas en situación de vunerabilidad socioeconómica y su objetivo es promover el desarrollo de las capacidades para emprender. Ofrece asistencia técnica, apoyo financiero y apoyo a la formalización.

• *Uruguay Clasifica* es un programa que se presenta como una contribución al desarrollo de procesos de inclusión social de los hogares clasificadores de residuos. Parte de reconocer la tarea de clasificación como un trabajo y a estos trabajadores como “primeros agentes ecológicos”. El programa promueve la conformación de colectivos y cooperativas de clasificadores informales de residuos ofreciendo acompañamiento técnico, capacitación, apoyo económico, apoyo material, coordinación con organismos gubernamentales y actores locales.

• Programa *Cooperativas Sociales* se orienta a desocupados en situación de vulnerabilidad socioeconómica que subsisten del trabajo irregular promoviendo la formación, capacitación, formalización y registro de cooperativas sociales.

• Programa Jóvenes en Red dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo y que se encuentren bajo la línea de pobreza. Apunta a mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones mejorando las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales de inserción laboral, y dotar de las estrategias y oportunidades para implementarlo.

• Marca social: Productos con Valor Social (ProVAS) ProVAS es una Marca Social que busca reconocer el esfuerzo y la trayectoria de trabajo de emprendimientos productivos y cooperativas sociales en el proceso de integración productiva, así como fortalecer las estrategias de comercialización.

• Programa de Inserción Laboral, dedicado a generar oportunidades de trabajo dependiente para personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza, así como apoyar a las personas y empresas en los procesos de inserción laboral. Dirigido a todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza que no tienen empleo y buscan una oportunidad de trabajo formal en el sector privado. Ofrece: orientación para la búsqueda de empleo y perfil de inserción laboral.

A modo de conclusiones

El retorno del liberalismo decimonono en su presentación neoliberal pregonado por los

organismos internacionales e incorporado por los sectores tecnocráticos del gobierno progresista supone un principio innegociable: la política social no debe interferir en el mercado por lo que debe ser focalizada. Con un principio básico que delimita la focalización: la política social no debe transferir recursos de negociación a los individuos que están integrados al mercado.

En otras palabras los beneficiarios de la política social no deben estar integrados al mercado; no deben aportar recursos de negociación a los trabajadores. En los términos de Esping-Andersen (1990) se debe evitar la desmercantilización que es un recurso de la clase trabajadora para negociar con el capital.

Se crea entonces una esfera desmercantilizada que funciona en paralelo al mercado y no interfiere con éste donde la práctica moralizante de los sectores neoconservadores opera con autorización del pensamiento liberal. La participación social es entendida no como conformación de grupos de presión sino en sus formas de autoayuda, autoconstrucción, autoempleo, agricultura para el autoconsumo, etc.

Subordinada a esta regulación se encuentra la regulación sobre la población en situación de pobreza e indigencia. Desde el Ministerio de Desarrollo se controla el uso que la población hace de las prestaciones transferidas procurando que la intervención no interfiera sobre las leyes del mercado. El elemento rector es el trabajo concreto: el valor de uso es su capacidad de disciplinamiento.

La intervención sobre lo social es aceptada por la perspectiva neoliberal, en tanto la misma se restrinja a una población previamente desacreditada y por tanto no calificados para ejercer su ciudadanía por haber fracasado en el mercado.

La regulación social predominante es liberal, la vigilancia está en manos del Ministerio de Economía que mantiene la tendencial mercantilización de todas las esferas de la vida, regula las relaciones capital trabajo, los criterios de gasto, etc. El elemento rector es el trabajo abstracto: su capacidad de generar valor de cambio. Tal como señalan Britos y Caro (2002), la inversión de la relación trabajo asalariado – protección social es el eje que permite comprender el pasaje hacia un régimen de bienestar liberal – residual a partir de un régimen conservador, en donde la propia intervención asistencial exige los méritos del trabajo.

La intervención sobre lo social es aceptada por la perspectiva neoliberal, en tanto la misma se restrinja a una población previamente desacreditada y por tanto no calificados para ejercer su ciudadanía por haber fracasado en el mercado.

Referencias bibliográficas.

ANTUNES, R. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do

trabalho. Cortez, São Paulo, 1998.

BENTURA, José Pablo y VECINDAY, María Laura (2013) La evaluación "tautológica" de los programas de transferencia de renta condicionada. Revista de Políticas Públicas, Programa de Pós-graduaçao em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão.

ESPING-ANDERSEN, G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge : Polity Press, 1990.

HAYEK, Friedrich A. Camino de servidumbre. Alianza Editorial, Madrid, 2006.

HOBSBAWM, Eric. Era dos extremos o breve século XX 1914-1991. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.

GRASSI, Estela et all. Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994.

MIDAGLIA, Carmen; ANTIA, Florencia. La izquierda en el gobierno: cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, vol.16, no.1, p.131-157, Montevideo, 2007.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. Serviço Social e Sociedade Nº 111. Cortez Editora São Paulo 2012.

ROSANVALLON, Pierre. La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado providencia. Ediciones Manantial, Buenos. Aires, 1995.

SERNA, Miguel Las políticas de la pobreza en los gobiernos de izquierda del cono sur: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social Este artículo forma parte de los resultados del Proyecto de investigación "Las políticas sociales de las izquierdas ¿un modelo de desarrollo alternativo?", financiado por el Programa de Becas Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones de desarrollo en América Latina y el Caribe, CLACSO, 2007.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

INCORPORAR LOS DERECHOS HUMANOS AL TRABAJO SOCIAL. EL ENFOQUE DE DERECHOS: UN MARCO DE REFERENCIA.

Cubillos-Vega, Carla
carlacub@ucm.es

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

Los derechos humanos representan uno de los principios éticos centrales del Trabajo Social desde que se originara la profesión hasta actualidad, ya que están expresamente señalados como una prioridad dentro del mandato profesional de actuar en contra de las injusticias y desigualdades sociales, esto es, en favor del bienestar social; para ello, el enfoque de derechos humanos supone un marco conceptual de gran utilidad. El objetivo de este trabajo de carácter teórico es revisar y perfilar el enfoque de derechos humanos aplicado a la intervención social: analizando las características generales del enfoque de derechos, su sistematización en políticas públicas y su extensión al Trabajo Social a través de la revisión de las propuestas de implementación que se han desarrollado en el marco de la disciplina y de los ámbitos y acciones concretas en que puede ser aplicado. Se ha recurrido a la revisión y análisis de literatura, principalmente de fuentes documentales de organismos internacionales oficiales, documentos y literatura académica sobre la materia. El análisis, además de dar respuesta a los objetivos planteados, permite concluir que, pese a los desafíos pendientes a nivel académico, científico y profesional, así como político, el enfoque de derechos humanos constituye una herramienta efectiva para abogar por el bienestar social y reclamar la implementación/restitución/realización efectiva de los derechos sociales conquistados.

Palabras clave: Enfoque de derechos. Trabajo Social. Derechos humanos. Bienestar social. Derechos sociales.

1. Introducción[1]

El bienestar social es uno de los fundamentos de los derechos humanos así como la razón de ser del Trabajo Social. De ahí que Trabajo Social y derechos humanos se encuentren estrechamente relacionados, no solo porque estos constituyen la misión declarada de esta profesión (Flagler y Mita, 2003; Cheng *et al.*, 2014; Healey, 2008; Hawkins, 2009; IASSW et al., 2012; Duarte, 2014) sino porque históricamente han sido un elemento que ha fundamentado en gran medida el desarrollo de la misma; así, desde los inicios del S.XX existen bastantes evidencias de la colaboración del Trabajo Social con la defensa y promoción de los derechos humanos para dar respuesta a los problemas sociales: el surgimiento de organizaciones de bienestar que colaboraron con Naciones Unidas y centraron su atención en establecer una serie de principios éticos para el Trabajo Social

[1] Este trabajo se inscribe en el marco de la investigación doctoral de la autora sobre Educación en Derechos Humanos y Trabajo Social desarrollada en el Programa de Doctorado en Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid, y ha sido financiado por el "Programa Formación de Capital Humano Avanzado CONICYT", Becas Chile Doctorado.

fundamentados en los derechos humanos; la importante labor de las pioneras del Trabajo Social involucradas en movimientos de defensa de derechos humanos y por la paz; y, en lo colectivo, la labor de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS) y la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social (AIETS) en el plano internacional, así como de las asociaciones de trabajadoras/es sociales locales, que han constituido importantes lobbies en la defensa de los derechos humanos (Centre for Human Rights, 1994; Lundy y Van Wormer, 2007; Healy, 2008; Ife, 2012; Cheng *et al.*, 2014; Androff, 2016). Tras un largo período de descuido de los derechos humanos en la literatura científica de esta disciplina (Cubillos-Vega, 2017) y en el currículo académico de la profesión, en la última década la preocupación o interés por ellos ha resurgido, entre otras formas, bajo el interés creciente por el enfoque de derechos en Trabajo Social, el cual, a quienes apostamos por él, nos parece una de las alternativas de acción más coherentes con el mandato profesional de promover el bienestar social, combatiendo la inequidad, la pobreza y la marginalización a través de la exigencia de derechos sociales para toda la población y la promoción de su ejercicio efectivo. En este trabajo no se revisarán los aspectos teóricos de los derechos humanos ni se pretende zanjar en modo alguno el debate peliagudo e incesante en torno a ellos, por constituir una tarea inabarcable. Se parte de la premisa de que los derechos humanos representan uno de los principios éticos centrales del Trabajo Social desde que se originara la profesión hasta el momento actual y, entre los diversos enfoques jurídicos, morales y políticos, se apuesta por una perspectiva amplia y compleja que, frente a la idea extendida de las generaciones de derechos como algo jerárquico, los entienda de manera integrada y horizontal, reconociendo su interdependencia e indivisibilidad (Cordero *et al.* 2006); así mismo, frente a la visión estrecha, reduccionista y eurocéntrica/etnocéntrica de los derechos humanos como un producto de la hegemonía occidental, se apuesta por una perspectiva más profunda que los considera un constructo histórico (Mihr, 1992; Tuvilla, 2001; De Lora, 2006; Griffin, 2009; INDH, 2012) que se ha ido conformando y ha ido adoptando diferentes matices, según las necesidades humanas que, en cada época y sociedad, han venido surgiendo (Storme, 2013), ello no justifica situarlos en ningún caso en el ámbito del relativismo cultural, sino que se trata de concebirlos como unas normas mínimas construidas para proteger el bienestar y la integridad de todas las personas en un marco de justicia; de ahí que el valor de la dignidad humana sea uno de sus pilares fundamentales en el cual se suele sentar la noción de universalidad. Por último, dicha universalidad no viene dada por sí sola de manera natural, sino que ha de ser consensuada, basándose en un enfoque pluralista, cosmopolita y dialógico (De Sousa, 2003; Benhabib, 2008; Al-Daraweesh y Snauwaert, 2013; Figueiredo, 2013).

Como ya se señaló, los derechos humanos forman parte de la identidad profesional del Trabajo social, de su historia y explícitamente son identificados como un elemento fundamental en la definición de la profesión. Ello implica un mandato profesional a actuar en contra de las injusticias y desigualdades sociales reconocidas como violaciones de derechos humanos, a actuar en favor del bienestar social, que constituye uno de los pilares de los derechos humanos. Las/los profesionales del Trabajo Social ocupan en la sociedad un lugar privilegiado para ejecutar dicho mandato y, además, cuentan con las herramientas necesarias para poder desarrollarlo en sus respectivos ámbitos de actuación, en concreto para: planificar acciones dirigidas a hacer efectiva la aplicación de los mismos cumpliendo con los criterios del enfoque de derechos; vigilar que se cumplan en las instituciones donde trabajan (supervisión); y difundirlos, esto es, dar a conocer sus derechos a las personas usuarias de los servicios sociales y a toda la comunidad. Por ello, no cabe duda de que las investigaciones y las intervenciones sociales realizadas en el marco de esta disciplina pueden (y deben) tener un alto impacto en la mejora del bienestar social de las personas, y por lo tanto en la realización de los objetivos de los derechos humanos; para lo cual, el enfoque de derechos humanos supone un marco de gran utilidad.

En este contexto, el objetivo es delimitar o definir el enfoque de derechos humanos (en adelante EnDH) aplicado a la intervención social; el trabajo se divide en dos partes, primero se analizan las características generales del enfoque de derechos y su sistematización o aplicación a las políticas públicas, abordando luego su extensión al Trabajo Social mediante la revisión de algunas propuestas de implementación y los ámbitos en que se está aplicando. La estrategia utilizada ha sido la revisión y análisis de literatura, principalmente de fuentes documentales de organismos internacionales oficiales (instrumentos jurídicos, informes y comunicados de organismos de Naciones Unidas), documentos de derechos humanos publicados por ONG internacionales independientes y literatura académica relevante sobre la materia.

2. El enfoque de derechos humanos (EnDH)

Frecuentemente el EnDH es referido por las/los trabajadores sociales en diversas fuentes, tales como artículos científicos, redes sociales, blogs o foros profesionales, entre otros medios de comunicación; no obstante, persiste la sensación de que hay un desconocimiento generalizado sobre qué es en concreto dicho enfoque, tanto entre sus defensores como en sus detractores: sobre sus fundamentos, sus objetivos y la manera en que es operacionalizado para ser aplicado a la práctica de la intervención social y la planificación de políticas públicas. Solo una vez que se conocen esos aspectos, el EnDH se podrá incorporar efectivamente a la práctica del Trabajo Social en el ámbito

de las políticas e instituciones de bienestar social del sector público o privado (o si se quiere, se podrá criticar con argumentos más sólidos). En este epígrafe se tiene por objeto aclarar, en la medida de lo posible y dentro de los límites de extensión que permite este medio, algunas de estas cuestiones preliminares, conscientes de que no es posible hacer un análisis exhaustivo que haga justicia a la materia.

El EnDH se fue gestando en el marco de un movimiento progresivo en favor de los derechos individuales y sociales, pero que hundía sus raíces en dos procesos simultáneos aunque contradictorios:(a) el cuestionamiento, tanto por parte de la derecha como de la izquierda, del Estado Social; y (b) el fortalecimiento de ideologías que favorecían el mercado, el individualismo y el traspaso de los roles del Estado Social a la gestión privada, la familia y la iniciativa de la sociedad civil. En esta coyuntura se cuestionaba, por una parte, la institucionalidad jurídica, política y social vigente; aunque por otra, se impulsaban nuevos marcos jurídicos e institucionales que configuraran nuevos patrones de conducta y de organización social (Güendel, 2000). En dicho contexto surge el EnDH, en concreto, tuvo primeras manifestaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo a finales de la década de los 90, cuando en el marco de reformas de Naciones Unidas, su entonces Secretario General hizo un llamado a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para incorporar los derechos humanos en sus diversas actividades y programas dentro de sus respectivos mandatos. A partir de ese momento cada Agencia ha tendido a tener su propia interpretación del enfoque y de su debida operacionalización. Sin embargo, la colaboración interinstitucional de Naciones Unidas a nivel mundial, regional y local, ha venido requiriendo un marco de entendimiento común; Así, en 2003 el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró, con dicho fin, la Declaración de la ONU sobre el Entendimiento Común del EnDH para la Cooperación al Desarrollo y la Programación, más conocida como el "Entendimiento Común" (HRBA, 2016)

En la actualidad, el EnDH se puede definir como un marco conceptual orientado a articular una nueva ética basada en lo principios de los derechos humanos: un marco normativamente orientado por las normas internacionales de los derechos humanos y operativamente orientado por la promoción y la protección de dichos derechos (Güendel, 2000; OACDH, 2006; HRBA, 2016).

2.1. Características

El EnDH, como se señaló, es una perspectiva ética e institucional orientada a construir una cultura ética fundada en los valores de los derechos humanos en el seno de las instituciones sociales. Su objetivo es transformar y corregir la inequidad de las relaciones de poder existentes y las prácticas

discriminatorias (Fernández *et al.*, 2010). Esta perspectiva se ha de manifestar en dos facetas: por una parte, en un diagnóstico adecuado de los problemas sociales a cuya resolución posteriormente se orientarán las políticas públicas; y por otro, en la configuración de dichas políticas en todos sus niveles (Güendel, 2000). Son estas dos facetas donde encontraremos una serie de características que distinguen este enfoque del enfoque actual, al cual pretende dar respuesta o reconfigurar. El cuadro 1 resume dichas diferencias, que se abordarán a continuación.

Cuadro 1. Diferencias entre el marco socio-jurídico hegemónico de las políticas públicas frente al EnDH. Elaboración propia a partir de Güendel (2000).

Marco socio-jurídico hegemónico	**Enfoque de derechos humanos**
Concepción de ciudadanía[2]	
▪ Ciudadanía social: excluyente y basada en una noción estandarizante ▪ Ciudadanía tutelada	▪ Ciudadanía para todas las personas, distinguiendo sus diferencias ▪ Ciudadanía activa
Relaciones sociales	
▪ Fundamentadas en el poder ▪ Cultura del sometimiento	▪ Relaciones de igualdad en un marco de libertad ▪ Cultura de la democracia
Políticas públicas	
▪ Invisibilidad social de personas y grupos víctimas de marginalización social ▪ Satisfacción de necesidades a partir de una perspectiva biológica (Enfoque curativo) ▪ Búsqueda de soluciones parciales	▪ Sujetos políticos y emancipados: mecanismos de exigibilidad que garanticen el ejercicio de los DDHH ▪ Satisfacción de necesidades a partir de las causas de los problemas sociales (Enfoque preventivo) ▪ Búsqueda de soluciones integrales

Respecto a la concepción de la ciudadanía, este enfoque tiene como objetivo prioritario revisar el marco jurídico actual transformándolo en un marco que permita el reconocimiento de una ciudadanía inclusiva, de todas las personas, independientemente de sus diferencias; es más, reconociendo las diferencias físicas, biológicas y sociales, frente a un modelo totalmente estandarizante e invisibilizador de los sujetos. Este cambio, requiere el paso de una ciudadanía social a una ciudadanía diferenciada o multicultural (García, 2000). La importancia de un estatuto de ciudadanía para todas las personas, contemplando sus diferencias, sitúa su impacto en el reconocimiento de todos sus derechos. La cuestión de la integración social repercute directamente en la inclusión social: una persona o colectivo que se encuentra incluido institucionalmente estará integrado en la sociedad. Así, se entiende a la inclusión como una manifestación de la integración social; en este punto es preciso aclarar que no se debe interpretar dicha integración como una forma de asimilación, pues ya se señaló que el enfoque de derechos da valor a las diferencias, sino como antónimo de exclusión o marginalización social, o como señala Güendel (2000) de los denominados

[2] Sin duda el tema de la ciudadanía –y de la democracia- es un aspecto medular en la concepción teórica del enfoque de derechos. No obstante, el formato de este trabajo no permite abordarlo, por lo cual se recomienda para una revisión detallada de dichos temas ver a Bustelo (1998) y Güendel (2000).

sujetos invisibles, esto es, personas que social y políticamente son ignoradas, pese a que existan físicamente. Por otra parte, también se plantea la cuestión de un gobierno transparente, que rinda cuentas (Oskoz, 2013), que facilite la participación ciudadana así como la vigilancia y la exigencia de sus derechos; ello implica necesariamente "la construcción y consolidación del sujeto en la política" (Güendel, 2000, p.182) a través del ejercicio de una ciudadanía activa y responsable, frente a un modelo de ciudadanía tutelada o, en palabras de Bustelo (1998) ciudadanía asistida, que solo le interesa mantener el *statu quo*.

Por su parte, la estructura social vigente está conformada a partir de relaciones sociales que tienen su fundamento en el poder, que atravesarían la sociedad de manera transversal (configurando una verdadera cultura del sometimiento) y que históricamente han estado internalizadas en la sociedad a nivel individual e institucional. Por ello este modelo exige la configuración de una cultura democrática, basada en relaciones de igualdad encuadradas en un marco de libertades (Güendel, 2000). Y es aquí donde este enfoque pone su acento en la emancipación de las personas, que solo es posible promoviendo un sujeto integral, consciente de sus capacidades, de su historia y de su pertenencia a un sector o colectivo social y cultura concretos. El marco que proporciona el enfoque de derechos para la erradicación de las inequidades e injusticias sociales, parte del reconocimiento de que las personas que viven dichas situaciones no son entes pasivos (o meramente víctimas), sino titulares de derechos y agentes de su propio cambio (y por ende, colectivamente, agentes del cambio de la estructura social) para lo cual deben contar con el apoyo del Estado, es decir, pueden y deben exigir la implicación de éste (Oskoz, 2013).

El desarrollo de las políticas bajo este enfoque va a requerir que se institucionalicen mecanismos para que las/los ciudadanos exijan sus derechos, mecanismos de exigibilidad que garanticen el ejercicio real de sus derechos humanos, ante la invisibilidad social de personas y grupos víctimas de marginalización social, antes señalada. Aterrizando ya en un plano más operativo, dichas políticas han de dirigirse a la satisfacción de las diversas necesidades sociales de cada sociedad concreta, a partir de las causas de los problemas sociales, esto es, adoptando un enfoque preventivo. Sin embargo, el enfoque de derechos no describe los problemas o situaciones de las personas en términos de necesidades, sino en términos de una obligación fáctica de responder a sus derechos humanos (Fernández *et al.*, 2010). Busca transformar el modelo vigente cuyas políticas se centran en la satisfacción de las necesidades biológicas de los individuos, desvinculadas de los factores que generan los problemas sociales y que se realiza bajo un enfoque meramente curativo o reparador. Por su parte, la configuración de los servicios en que se manifiestan dichas políticas, responde a una organización sectorial con un enfoque unilateral, en función de las deficiencias biológicas

producidas por dichas necesidades. Un ejemplo en el ámbito de los servicios sociales es su especialización en áreas como la atención a la drogodependencia o la salud mental, configuradas de manera estandarizada y parcial. En cambio, bajo un enfoque de derechos los problemas son entendidos como problemas de poder, lo cual exige atender a las causas de los mismos para buscar soluciones acordes a éstos y en la medida de lo posible, su prevención; sitúa, además, al sujeto en el centro de dicho diagnóstico y de las futuras propuestas (Güendel, 2000). Así, la configuración de los servicios, con un enfoque de derechos, responde a perspectivas integrales, que abarcan la totalidad de las necesidades de los individuos: biológicas, sociales y culturales; considerando al mismo tiempo sus diferencias individuales. Esto no significa que no se reconozca la operatividad de ciertos servicios sectoriales, sino que se aboga por una atención que incorpore todas las facetas del individuo y no se centre solo en aquellas que "entran" dentro del concreto ámbito de intervención. En suma, ampliar el análisis y el abordaje de la realidad social a todos los factores sociales, culturales, económicos, políticos, psicosociales… que inciden en la vida de las personas, entendiendo la satisfacción de las necesidades, y a los propios servicios que de éstas se derivan, como un derecho. El EnDH constituye no solo una obligación para los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales, sino también una oportunidad en la transformación estructural de la pobreza, producto de las desigualdades sistémicas en todos los órdenes (social, económico y cultural); las injusticias no son inevitables, así como la pobreza extrema se puede combatir (Pogge, 2013) estas situaciones se pueden prevenir, pues la responsabilidad recae en quienes tienen el poder para evitarlas (Sen, 2010).

2.2. El EnDH sistematizado en las políticas públicas

Una vez caracterizado, pasemos a ver cómo se concreta el enfoque de derechos en la configuración de políticas públicas que desarrollen el marco ético institucional referido. Como punto de partida, es preciso señalar que las normas internacionales de derechos humanos establecen una serie de obligaciones a los Estados que se adscriben a ellas mediante la ratificación de un determinado Tratado[3]. Las obligaciones del Estado que imponen estas normas, respecto a los derechos humanos, se refieren a tres tipos (OACDH, 2012; Oskoz, 2013):

[3] El Estado Español ha ratificado recientemente (en 2010) el Protocolo Facultativo del PIDESC, firmado en 2009, convirtiéndose en el primer país de Europa en formar parte de dicho Protocolo tras su apertura a firma y ratificación. La importancia de dicho protocolo radica en que permite a las personas y grupos que aleguen violaciones de sus DESC, presentar ante el Comité de DESC de la ONU su caso. Junto con dicho protocolo, el Estado español ha ratificado los siguientes instrumentos en materia de DESC: CDN (Convención de los Derechos del Niño/a); CEDAW (Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer); CERD (Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial); CDPD (Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). En contraste, como subraya Oskoz (2013), es preocupante la laguna respecto al CPTM (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares) el cual no ha sido ratificado por ninguno de los principales países europeos receptores de inmigración.

1) Respetarlos: no interferir en su disfrute
2) Protegerlos: adoptar medidas para garantizar que bajo su jurisdicción terceras personas no interfieran en su disfrute (si el Estado no hace nada para prevenir una violación de un derecho humano –o para castigar una vez violado- se le puede acusar de no protegerlo)
3) Realizarlos o hacerlos efectivos: adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo de un determinado derecho. Ello implica: (a) facilitar la realización del derecho (tiene que ver con poner a disposición de las personas ciertas capacidades para disfrutarlos), y (b) poner los medios necesarios para ello (tiene que ver con la implementación de infraestructura y/o servicios).

Esta última obligación (realizar o tomar medidas para hacerlos efectivos) implica, a su vez, una serie de principios o elementos que las Administraciones deben tener en cuenta a la hora de realizarlos, mediante la implementación de políticas públicas bajo la perspectiva de derechos (Oskoz, 2013, pp. 139-140):

a) Disponibilidad. Garantizar servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio para materializar los derechos para toda la población.
b) Accesibilidad. Los elementos que materializan la disponibilidad arriba citada, deben ser accesibles y asequibles a todas las personas sin discriminación.
c) Calidad. Tanto los medios como los contenidos por los cuales se materializa el ejercicio de un derecho han de ser aceptables para cumplir con esa función.
d) Adaptabilidad. Así mismo, esos medios y contenidos han de tener la flexibilidad necesaria para poder ser modificados o adaptados a las diversas necesidades (en transformación) de las sociedades y comunidades, respondiendo, además, a contextos culturales y sociales variados.
e) Aceptabilidad. Dichos medios y contenidos, deben ser aceptados por las personas a quienes está dirigido; ello está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios de pertinencia y de adecuación cultural, así como de participación ciudadana en la elaboración de las políticas.

En cuanto a la obligación de los Gobiernos de proporcionar estos derechos, ello dependerá, primero y como ya se señaló, de si han ratificado los instrumentos correspondientes; de ser así, por lo que respecta a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), ello no implica que tengan la obligación de proporcionar bienes y servicios de manera gratuita, como se suele pensar: los Estados tienen la obligación de garantizar que las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para el

disfrute de los DESC estén disponibles a precios asequibles, es decir, los costos directos e indirectos de los mismos no deben impedir que una persona acceda a ellos. No obstante, cabe exigir que se presten servicios subvencionados o gratuitos a quienes no dispongan de medios para disfrutar tales derechos. Así mismo, algunos servicios sí habrán de prestarse necesariamente de manera gratuita con el fin de lograr la efectividad de ciertos derechos, como por ejemplo la educación (enseñanza elemental gratuita) o la salud (asistencia sanitaria universal). Así, el hecho de que los Gobiernos suministren bienes y servicios de manera gratuita en caso de necesidad supone un medio para garantizar el disfrute de los DESC y no constituye un fin en sí mismo (Oskoz, 2013). En cuanto a la función de promoción y protección de los DESC en el plano nacional y local, corresponde a todos los actores de la sociedad civil la promoción y la exigencia de la responsabilidad de protección por parte de los Gobiernos: ONG, movimientos sociales, asociaciones de profesionales (como las de Trabajo Social), sindicatos, medios de comunicación y medios académicos; éste es el ámbito de la ciudadanía activa y responsable que este enfoque promueve.

A la hora de plasmar las responsabilidades estatales en políticas públicas, el enfoque de derechos exige una planificación social integradora, que articule los derechos en torno a diversas experiencias derivadas de los distintos movimientos sociales que se han venido modulando en las últimas décadas, sistematizando sus reclamos éticos y denuncias en políticas públicas concretas. Estas políticas han de estar orientadas a la atención de los derechos humanos con el objeto de potenciar la emancipación social de las personas, por ejemplo, como ya lo hacen algunas políticas de empoderamiento o de atención a colectivos víctimas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, por lo general dichas políticas se suelen desarrollar de manera aislada y con un enfoque paliativo (o curativo) y por ende, resultan poco efectivas. El objetivo de este nuevo enfoque es superar las políticas sectoriales avanzando hacia políticas integrales –que abarquen todas las dimensiones de lo social de manera interrelacionada- y con un carácter preventivo (Güendel, 2000). De este modo, Güendel (2000) distingue tres tipos de políticas públicas basadas en el EnDH (cuadro 2), que articulan las diversas dimensiones de lo social a un nivel local y nacional: (1) De atención y de promoción de los derechos humanos; (2) De protección de los derechos humanos; y (3) De vigilancia de los derechos humanos.

Cuadro 2. Clasificación de políticas de derechos humanos. Elaboración propia a partir de Güendel, (2000, pp.207-216)

(1) Las políticas de atención y promoción
Se dirigen a la atención de los derechos económicos y sociales. Suponen la modificación de las estructuras y las prácticas institucionales a través de la distribución del poder, de la reasignación de recursos basándose en la equidad y de la apertura de espacios que faciliten la emancipación de las personas. Requieren:

a) Adecuar el marco jurídico que regula la atención social hacia el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos humanos.
b) Crear y consolidar una política de comunicación para los derechos humanos: se busca la sensibilización, la educación permanentemente de las personas y la construcción de una opinión pública que genere procesos de movilización social en favor de los derechos.
c) Realizar una planificación social con enfoque de derechos
d) Crear sistemas locales de atención y promoción de los derechos: éstos, deben favorecer políticas locales y promover la interrelación entre los diferentes actores de la comunidad.
e) Realizar análisis de la situación de los derechos, identificando y caracterizando el proceso de cumplimiento/violación de éstos.

(2) Las políticas de protección de los derechos humanos

Se orientan al reconocimiento y al cumplimiento de los derechos reconocidos. Se parte de la premisa de que la mera legislación en este ámbito no es suficiente, sino que es preciso crear sistemas de protección para garantizar que las personas y colectivos (principalmente quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad) puedan hacerlos efectivos. Este tipo de políticas deben articularse a nivel nacional y local, integrando a todos los sectores sociales con incidencia en un determinado ámbito. Se contempla la protección de derechos ante violaciones provocadas por el Estado o sus instituciones, o no protegidos por éste cuando tales violaciones se dan en el ámbito familiar o empresarial. Requieren:

a) Integralidad e integridad: articular todos los sectores que están involucrados en un tema concreto
b) Responsabilidad compartida: articular la presencia gubernamental y de la sociedad civil, pues aunque el Estado tiene una gran responsabilidad, se requiere del compromiso y la colaboración de toda la sociedad
c) Observancia institucional del cumplimiento de los derechos
d) Prevención y pedagogía: dirigirse a las causas de los fenómenos que provocan la violación de los derechos.

(3) Políticas de vigilancia y de exigibilidad de los derechos humanos

Ambos pueden manifestarse de forma activa o pasiva: de manera activa, en una movilización social; y de manera pasiva, en la interiorización progresiva de una corriente de opinión que vaya impregnando las estructuras de poder, de representación y de participación política, mediante una política de comunicación que informe y eduque a las/los ciudadanos sobre la situación de sus derechos; ello requiere, sin duda, una orientación pedagógica. La vigilancia y la exigibilidad constituyen un elemento fundamental para el ejercicio de los derechos, sin el cual su institucionalización y regulación legal no podría ser efectiva. Para ello se requiere:

a) Una configuración institucional que represente a las/los ciudadanos, canalizando sus exigencias y garantizando su participación de manera activa o pasiva.
b) La vigilancia sistemática o monitoreo de los derechos humanos mediante métodos científicamente confiables
c) Dichos sistemas de vigilancia han de avanzar desde la comunicación hacia la generación de registros permanentes de violaciones de derechos.

Estos tres tipos de políticas coinciden plenamente con las responsabilidades de los Estados arriba señaladas: las políticas de protección de los derechos humanos, así como las de vigilancia y de exigibilidad de los mismos, coinciden con la responsabilidad de protección; a su vez, las políticas de atención y promoción de los derechos humanos, como las de protección, coinciden con la responsabilidad de realizarlos o hacerlos efectivos. Por último, la responsabilidad de respetarlos, ha de calar a todas las políticas y en todos los ámbitos de actuación estatal.

De cara a la vigilancia y exigibilidad de los derechos, cobra suma importancia establecer instrumentos adecuados para la supervisión, esto es, la monitorización y la evaluación de las políticas vigentes. Cada política social propuesta en un determinado Estado debe ser compatible con las obligaciones jurídicas nacionales (marco normativo nacional) e internacionales (instrumentos

ratificados)[4]. Para ello el Estado ha de cerciorarse de dicha compatibilidad, para lo cual se recomienda la implementación de evaluaciones de posibles efectos para los derechos humanos antes de aprobar políticas, programas o proyectos, con el fin de que estas sean equitativas, sostenibles, inclusivas y contundentes (Oskoz, 2013).

En el ámbito de las políticas sociales, la manera de supervisar el logro progresivo de los derechos humanos es variada: estudios cuantitativos que identifiquen tendencias y logros en materia de derechos; analizar el marco normativo; o analizar los presupuestos públicos valorando la tendencia de las asignaciones presupuestarias para la realización de DESC. Cabe destacar que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) diseñó un marco –publicado en una completa guía (OACDH, 2012)- que contiene indicadores cuantitativos y cualitativos para analizar la realización de los derechos humanos, a través de la conversión de las normas universales en indicadores contextualmente pertinentes y operacionales en cada país; entre las variadas propuestas, destacan los indicadores estructurales, de proceso y estructurales (OACDH, 2012; Oskoz, 2013; Androff, 2016).

- Indicadores estructurales: ayudan a evaluar el compromiso con las normas internacionales que se han ratificado y la existencia de mecanismos institucionales básicos, necesarios para facilitar la realización de esos derechos humanos reconocidos. Reflejan la intención o el compromiso de un Estado en adoptar medidas para hacer efectivo un derecho.
- Indicadores de proceso: ayudan a medir los esfuerzos para cumplir las obligaciones que proceden de tales normas; evalúan de manera continua las políticas y las medidas específicas adoptadas por un Estado (por ejemplo, el gasto público per cápita en atención social y determinadas prestaciones).
- Indicadores de resultados: evalúan los logros o resultados individuales y colectivos, de las medidas adoptadas, reflejando el grado de realización de un determinado derecho en un contexto concreto; refleja efectos acumulados de diversos procesos o medidas adoptadas. Son indicadores más lentos (por ejemplo, tasas de desnutrición, de víctimas mortales por violencia de género, etc.)

[4] A nivel internacional (mundial y regional), existen una serie de mecanismos de supervisión de los DDHH -y los DESC en particular-: los Órganos de supervisión de cada Tratado internacional; Mecanismos regionales (ej. En Europa están los mecanismos establecidos por el Convenio Europeo para la Protección de los DDHH y las Libertades Fundamentales, como demandas entre Estados y peticiones individuales); Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (Relatores especiales, Expertos independientes o grupos de trabajo sobre un derecho determinado); o el Examen Periódico Universal (UPR), proceso establecido en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos, mediante el cual dicho Consejo examina periódicamente el cumplimiento de todos los países en materia de DDHH.

Estos indicadores se han concebido principalmente para monitorizar que el proceso de aplicación y desarrollo de los derechos humanos se realice conforme a los principios transversales del enfoque de derechos, que suponen un enfoque integrador, participativo, empoderador, no discriminatorio y responsabilizador (Oskoz, 2013; Androff, 2016).

3. El EnDH aplicado al Trabajo Social

El interés del Trabajo Social por los derechos humanos se ha caracterizado por ir avanzando en paralelo al desarrollo de los mismos, y esto no ha sido la excepción con el EnDH; ya a finales de los 90, Witkin (1998) señalaba que para tomarse en serio los derechos humanos en el Trabajo Social sus profesionales debían adoptar e integrar el EnDH como una parte fundamental de sus intervenciones. Argumentaba que bajo dicha perspectiva se redefinían los problemas, emergiendo nuevas áreas y formas de intervención social, así como nuevas fuentes de recursos a los cuales recurrir. En la actualidad se puede afirmar que este interés ha resurgido gradualmente con el inicio del nuevo milenio.

En el Trabajo Social, este enfoque también se entiende como un marco ético y operativo; además de enmarcarse en los principios de los derechos humanos y de los principios que sustentan su ética profesional propia, aplica dichos principios en las intervenciones sociales con el objeto de promocionar y facilitar la realización efectiva de los derechos humanos por parte de los colectivos a los que atiende. En este ámbito, el EnDH en Trabajo Social se interpreta como un despliegue de estrategias orientadas a la promoción de los derechos humanos, considerando los mecanismos de opresión y discriminación que subyacen e influyen en la vida social; a la defensa de los mismos; y al compromiso con la exigencia de un marco de justicia social y equidad (Healy y Wairire, 2014). Un amplio segmento de la disciplina comparte ampliamente la idea de que es preciso integrar los derechos humanos con las políticas sociales, y por ende en las prácticas del Trabajo Social, transitando de una concepción de "necesidades" a la confirmación o consolidación de "derechos" (Healey, 2008; Beydili y Yildirim, 2013): una necesidad fundamental puede constituirse en un derecho positivo y cabe demandar al Estado su provisión (no obstante no todas las necesidades son susceptibles de ser convertidas en derechos, por ello en este punto hay que tener cuidado).

En suma, se puede afirmar que la nota esencial del EnDH en Trabajo Social es que contempla dos niveles de operacionalización, o si se quiere, un nivel adicional:

1) El nivel de operacionalización en políticas públicas (arriba expuesto), donde la/el trabajador social puede –y debería- participar en la planificación de tales políticas, ya sea asesorando

de manera externa, como parte de los equipos técnicos, o idealmente en la esfera de cargos con poder de decisión.

2) El nivel de operacionalizacion en la intervención social, en la propia práctica profesional.

Otra de las particularidades que adopta este enfoque en el Trabajo Social es su coincidencia con la tradición crítica del mismo, cuyo objeto es promover la justicia social y la emancipación de las personas y comunidades mediante el análisis de las estructuras sociales en términos de opresión y poderes hegemónicos (Androff, 2016).

Sin embargo, no existe un consenso respecto a la definición de este enfoque en el Trabajo Social y tampoco una receta universal para su sistematización en la intervención social; aunque la mayoría de las propuestas se suelen basar en las definiciones y descripciones de Naciones Unidas. En la actualidad son tres las propuestas para la intervención que se pueden encontrar en la literatura científica (cuadro 3): el modelo personal-profesional (Androff, 2016); el modelo de las tres generaciones (Ife, 2012); y el modelo de la práctica (McPherson, 2015; Androff, 2016)

Cuadro 3. Modelo de EnDH en Trabajo Social. Elaboración propia a partir de Ife (2012); McPherson (2015) y Androff (2016)

Modelo	Propuesta
Modelo personal-profesional	Se orienta a evaluar las violaciones de derechos humanos y promover la dignidad humana, centrándose principalmente en los derechos económicos, sociales y culturales. Aboga por extender la práctica profesional individual a la defensa estructural y política, con lo cual se integra en las tradiciones crítica y radical del Trabajo Social. Entre las prácticas profesionales incluye no solo la defensa, sino el empoderamiento de las personas, la capacitación a través de la educación, la mediación y el aprovechamiento de recursos, así como la difusión de información y la concienciación pública.
Modelo de las tres generaciones	Propone que el Trabajo Social se correspondería, en cada uno de sus niveles de actuación, con una de las tres generaciones de los derechos humanos (que no serán excluyentes entre sí): 1) La primera generación se correspondería con una práctica de evaluación y defensa de los derechos; 2) La segunda, con las actuaciones en el marco de servicios sociales, desarrollo de políticas, acción social e investigación; 3) La tercera, con el Trabajo Social comunitario; entre ellas, la segunda sería la que más se relaciona con la práctica cotidiana de intervención social.
Modelo de la práctica	Se basa en tres pilares, c/u con unos respectivos componentes de prácticas: 1) Perspectiva de derechos humanos; sus componentes son: concebir a las personas como sujetos de derechos, las necesidades como carencia de acceso a los derechos, y los problemas como problemas de violaciones de derechos humanos; 2) Métodos de derechos humanos, cuyos componentes son: participación, no discriminación, flexibilidad, o integración de lo micro y lo macro, entre otros; 3) Objetivos de derechos humanos; sus componentes son: evaluación de derechos humanos y establecer metas de derechos humanos.

Respecto al modelo de las tres generaciones (Ife, 2012), se coincide con Androff (2016) en que dicha clasificación es hoy en día inapropiada, pues los derechos humanos se han de concebir de manera no jerarquizada, pese a que se reconoce que a efectos educativos dicha clasificación pueda resultar útil para analizar su evolución. Sin embargo, la división entre generaciones de derechos

oculta la interconectividad de los mismos: priorizar unos derechos por sobre otros conduce a falsas dicotomías, así como a mal interpretar el curso causal de las violaciones de los mismos o de su disfrute: por ejemplo, utilizando dicha clasificación es difícil apreciar que la pobreza es un problema multidimensional, que conecta con otros problemas en el ámbito de la salud, de la educación, etcétera, de ahí que sea preciso verla como un problema de violencia estructural. Entre todos, el modelo de la práctica (McPherson, 2015) nos parece el más cercano al EnDH que venimos revisando.

Además de estos modelos que sirven para orientar la práctica profesional, otras acciones concretas que se pueden realizar aplicando el EnDH pueden ser de 3 tipos, las cuales llamaremos estrategias: (1) preventivas, o de promoción y difusión de los derechos humanos; (2) de implementación, y (3) de defensa (cuadro 4).

Cuadro 4. Estrategias en la aplicación del EnDH en Trabajo Social. Elaboración propia.

Preventivas	**De implementación**	**De defensa**
▪ Campañas de difusión y sensibilización social ▪ Acciones educativas incorporación de indicadores de derechos humanos en diagnósticos y análisis, en la práctica profesional y en la investigación ▪ Apoyo o asesoramiento a entidades sociales implicadas en cuestiones de DDHH	▪ Desarrollo, promoción de lobbies pro DDHH ▪ Foros públicos y movimientos ciudadanos de presión ▪ Revisión de presupuestos ▪ Participación en la planificación de políticas públicas ▪ Supervisión del cumplimiento de los DDHH en instituciones y nuestra propia práctica cotidiana.	▪ Organización de acciones de señalización y avergonzamiento ▪ Difusión de violaciones ▪ Realización de denuncias (mecanismos oficiales establecidos por el derecho internacional y doméstico)

Por último, en la literatura científica de Trabajo Social es posible encontrar ejemplos de dichas acciones en una serie de trabajos donde se reportan resultados de intervenciones o investigaciones que aplican el EnDH, bien analizando o promoviéndolo en la práctica profesional, o aplicándolo a ámbitos concretos de intervención (Cubillos-Vega, 2017). Los ámbitos donde se desarrollan estos trabajos son muy variados: salud, violencia de género, políticas públicas, penitenciarías y sistema de justicia, residencias, ámbito religioso y espiritual, trabajo con comunidades, y comisiones de reconciliación y verdad; así como el trabajo con personas refugiadas, adultas mayores, con discapacidad, afroamericanas, migrantes, jóvenes, víctimas de violaciones de derechos humanos y minorías étnicas (Hunt, 2004; Cemlyn, 2008; Nadkarni, 2008; Jewell *et al.*, 2009; Androff, 2010; Critelli, 2010; Lorente y Vladimir, 2010; Calma y Priday, 2011; Mooradian, 2012; Fenton, 2013; Hodge, 2013; Maschi *et al.*, 2014; Nelson *et al.*, 2014). En todos estos trabajos se coincide en afirmar que para ejercer el EnDH se requiere desarrollar y poner en práctica ciertas competencias

interculturales, de gestión de la diversidad, o competencias específicas que permitan trabajar con colectivos que han sufrido violaciones de derechos humanos (Engstrom y Okamura, 2004; Sulman *et al.*, 2007; Grodofsky, 2012; Hodge, 2006; Katiuzhinsky y Okech, 2014; Nelson *et al.*, 2014); así mismo, hacen un llamado a realizar actuaciones concretas en defensa de los derechos de individuos, grupos y colectivos en estado de vulnerabilidad; exigir el desarrollo de servicios y políticas que garanticen a la comunidad el disfrute de sus derechos; fomentar el desarrollo comunitario; considerar las necesidades como derechos y desde luego, realizar intervenciones coherentes con los principios de los derechos humanos (Skegg, 2005; Al Gharaibeh, 2011; Katiuzhinsky y Okech, 2014, McPherson, 2014), en suma, realizar todas las actuaciones que se consideren oportunas para acercar los derechos humanos a la práctica contribuyendo a su exigibilidad y efectividad.

4. Conclusiones

La incorporación del EnDH en el ámbito de las investigaciones e intervenciones del Trabajo Social es sin duda un fenómeno emergente que viene avanzando con fuerza. Su consolidación, sin embargo, requerirá superar algunos obstáculos que tienen que ver principalmente con el desconocimiento sobre el mismo; con la incomprensión de los derechos humanos desde una perspectiva cosmopolita y dialógica, acorde con los principios del Trabajo Social; así como la invisibilidad de los derechos humanos como una materia básica y de carácter obligatorio en los planes de formación de pregrado y necesidad de una docencia de los mismos basada en los principios de la pedagogía crítica, orientada a la comprensión y a la acción. Por otra parte, otra dificultad que subyace en un plano superior, es el arraigo -en las políticas sociales, en la configuración de los servicios sociales y en las actuaciones profesionales- de la tradición centrada en las necesidades que tiende a manifestarse en políticas y prácticas de carácter asistencialista, paternalista y paliativo; olvidando que las personas son sujetos de derechos exigibles. Así, insistimos, bajo el EnDH las necesidades humanas se traducen en derechos.

Este trabajo ha tenido el objeto de delimitar o definir el enfoque de derechos humanos para luego situarlo en el ámbito más específico de la intervención del Trabajo Social; se analizaron las características generales de dicho enfoque y el modo en que se suele sistematizar en políticas públicas; luego, lo extendimos al ámbito del Trabajo Social revisando las propuestas que se han desarrollado en la disciplina, que pese a ser escasas son un indicador del interés que esta materia está suscitando en los últimos años; así mismo se revisaron los ámbitos en que éste puede ser y está siendo aplicado, así como las actuaciones concretas que pueden realizarse. Se considera que este pequeño aporte puede ser significativo para sentar las bases teóricas y operativas sobre las que

construir nuevas propuestas en el ámbito hispanoparlante, puesto que todas las propuestas arriba señaladas, hasta ahora provienen del ámbito anglosajón, salvo alguna excepción. Estas propuestas no pretenden en absoluto convertir al EnDH en una perspectiva dominante por sobre otras igualmente valiosas que se están desarrollando en la disciplina; no obstante, se considera que este enfoque no es excluyente y se puede desarrollar de manera complementaria con cualquier otro enfoque de Trabajo Social, eso sí en el marco de las teorías críticas, orientadas a la emancipación de las personas y a combatir las injusticias sociales producto de la violencia estructural presente en nuestras sociedades, máxime en tiempos de recortes sociales, de deslegitimación y privatización de los servicios sociales y de retroceso en los derechos ganados.

Referencias

Al Gharaibeh, Fakir (2011) "Human security, terrorism and human rights in the Middle East: Implications for social work practice" En European Journal of Social Sciences, 20, 2, pp. 228-239.

Al-Daraweesh, Fuad y Snauwaert, Dale (2013) "Toward a Hermeneutical Theory of International Human Rights Education" En Educational Theory, 63, 4, pp. 389-411.

Androff, David. (2010) "Truth and reconciliation commissions (TRCs): An international human rights intervention and its connection to social work" En British Journal of Social Work, 40.

Androff, David (2016) Practicing Rights. Human rights-based approaches to social work practice, New York, Routledge.

Benhabib, Seyla (2008) "Otro universalismo: Sobre la unidad y diversidad de los derechos humanos" En Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política, 39, pp. 175-203.

Beydili, Eda y Yildirim, Buğra (2013) "Human Rights as a dimension of Social Work Education (4th International Conference on new horizons in education" En Procedia - Social and Behavioral Sciences, 106, pp. 1393-1398

Bustelo, Eduardo (1998) "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática" En Bustelo, E. y Minujin, A. (Eds.) Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes, Bogotá, UNICEF-Editorial Santillana, pp. 237-277.

Calma, Tom y Priday, Emilie (2011) "Putting Indigenous Human Rights into Social Work Practice" En Australian Social Work, 64, 2, pp.147-155.

Cemlyn, Sarah (2008) "Human rights and gypsies and travellers: An exploration of the application of a human rights perspective to social work with a minority community in Britain" En British Journal of Social Work, 38, 1, pp.153-173.

Centre for Human Rights. (1994) Human rights and social work: A manual for schools of social work and the social work profession, Geneva and Switzerland, United Nations.

Chen, Hsin-Yi, Tung, Yi-Ti, y Tang, I-Chen (2014) "Teaching about human rights in a social work undergraduate curriculum: The Taiwan experience" En British Journal of Social Work, 45, 8, pp. 2335-2350.

Cordero, Nuria, Palacios, José y Fernández, Isabel (2006) "Trabajo Social y Derechos Humanos. Razones para una convergencia" En Acciones e investigaciones sociales, 22, 1 Ext, pp. 228.

Critelli, Filomena (2010) "Women's rights = human rights: Pakistani women against gender violence" En Journal of Sociology and Social Welfare, 37, 2, pp.135-160.

Cubillos-Vega, Carla (2017) "Análisis de la producción científica sobre Derechos Humanos en Trabajo Social en perspectiva internacional (2000-2015)" En Revista Española de Documentación Científica, 40, 1, pp. 1-10.

De Lora, Pablo (2006) Memoria y frontera, el desafío de los derechos humanos, Madrid, Alianza Editorial.

De Sousa, Boaventura (2003) Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática, Volúmen I, Bilbao, Desclée de Brouwer.

Duarte, Cory (2014) "La formación en derechos humanos como parte del proyecto ético político del Trabajo Social" En Serviço Social & Sociedade, 119, pp. 482-507.

Engstrom, David y Okamura, Amy (2004) "A plague of our time: Torture, human rights, and social work" En Families in Societythe. Journal of Contemporary Human Services, 85, 3, pp. 291-300.

Fenton, Jane (2013) "Risk Aversion and Anxiety in Scottish Criminal Justice Social Work: Can Desistance and Human Rights Agendas Have an Impact?" En The Howard Journal of Criminal Justice, 52, 1, pp.77-90.

Fernández, Amelia, Borja, Carmen, García, Paloma e Hidalgo, Richard (2010) Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo, Madrid, ISI Argonauta e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid

Figueiredo, Marcelo (2013) "The Universal Nature of Human Rights: The Brazilian Stance Within Latin America's Human Rights Scenario" En Rainer, A. (ed) The Universalism of Human Rights, Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer, pp. 81-102.

Flagler, Marita y Mita, Nikoleta (2003) "A cross-cultural perspective of human rights of social work students" En Yearbook of the Balkan Human Rights Network, 01, pp.112-128.

García, Teresa (2000) "De la ciudadanía social a la ciudadanía multicultural" En Cuadernos de Trabajo Social, 13, pp.33-51.

Griffin, James (2009) On human rights, Oxford and New York, Oxford University Press.

Grodofsky, Merav (2012) "Community-based human rights advocacy practice and peace education" En International Social Work, 55, 5, pp.740-753.

Güendel, Ludwig (2000) "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía" En Reuben, S. (comp.) Política social: vínculo entre Estado y sociedad, San José, Costa Rica, UCR, pp. 169-218.

Hawkins, Catherine (2009) "Global Citizenship: A Model for Teaching Universal Human Rights in Social Work Education" En Critical Social Work, 10, 1, pp.116-31.

Healy, Lynne y Wairire, Gidraph (2014) "Educating for the Global Agenda: Internationally relevant conceptual frameworks and knowledge for social work education" En International Social Work, 57, 3, pp.235–247.

Healy, Lynne (2008) "Exploring the history of social work as a human rights profession" En International Social Work, 51, 6, pp.735-748.

Hodge, David (2006) "Advocating for the forgotten human right Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights religious freedom" En International Social Work, 49, 4, 431-443.

Hodge, David (2013) "Religious Conscience Protection: A Critically Important Human Right for an Increasingly Diverse Society" En Journal of Religion and Spirituality in Social Work, 32, 2, pp.131-144.

HRBA (2016) The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies, disponible en http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies.

Hunt, N. (2004) "Public health or human rights: What comes first?" International Journal of Drug Policy, 15, 4, pp. 231-237

IASSW, IFSW & The International Council on Social Welfare. (2012) "Agenda Global. Trabajo Social y desarrollo social: compromiso para la acción" disponible en http://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/Compromiso%20de%20Acci%C3%B3n%20Agenda%20Global%20de%20Trabajo%20Social%20y%20desarrollo%20Social%202012(1).pdf

Ife, Jim (2012) Human rights and social work. Towards Rights-Based Practice (3.ª ed.), Port Melbourne, Cambridge University Press.

INDH, Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2012) Ideas para introducir los Derechos Humanos en el Aula. Mensajes Sencillos y Cotidianos para la Promoción de los Derechos Humanos, Santiago de Chile, INDH.

Jewell, Jennifer, Collins, Khalilah, Gargotto, Lindsay y Dishon, Amanda (2009) "Building the unsettling force: Social workers and the struggle for human rights" En Journal of Community Practice, 17, 3, pp.309-322.

Katiuzhinsky, Anna y Okech David (2014) "Human rights, cultural practices, and state policies: Implications for global social work practice and policy" En International Journal of Social Welfare, 23, 1, pp. 80-88.

Lorente, Belén y Vladimir, Carlos (2010) "Reflexividad, Trabajo Social comunitario y sensibilización en derechos" En Cuadernos de Trabajo Social, 23, pp.85-102.

Lundy, Colleen y Van Wormer, Katherine (2007) "Social and economic justice, human rights and peace. The challenge for social work in Canada and the USA" En International Social Work, 50, 6, pp.727–739.

Maschi, Tina, Viola, Deborah, Harrison, Mary, Harrison, William, Koskinen, Lindsay y Bellusa, Stephanie (2014) "Ridging community and prison for older adults: invoking human rights and elder and intergenerational family justice" En International Journal of Prisoner Health, 10, 1, PP.55-73.

McPherson, Jane (2014) "Human rights practice in social work: a US social worker looks to Brazil for leadership" En European Journal of Social Work, 18, 4, pp.599-612.

McPherson, Jane (2015) "Human Rights Practice in Social Work: A Rights-Based Framework & Two New Measures" Tesis Doctoral, Florida, Florida State University.

Mihr, Anja (1992) "Educación en Derechos Humanos en el ámbito universitario" En Tarbiya, Revista de Investigación e Innovación Educativa, 35, pp.29-42.

Mooradian, John (2012) "Breaking the lock: Addressing 'disproportionate minority confinement' in the United States using a human rights approach" En Journal of Social Work, 12, 1, pp.37-50.

Nadkarni, Vilma (2008) "Human Rights Perspective in Social Work Illustrations from Health Social Work" En Indian Journal of Social Work, 69, 2, pp.139-158.

Nelson, Deborah, Price, Elizabeth y Zubrzycki, Joanna 2014 "Integrating Human Rights and Trauma Frameworks in Social Work with People from Refugee Backgrounds" En Australian Social Work, 67, 4, pp.567-581.

OACDH (2006) Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

OACDH (2012) Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

Oskoz, Josu (2013) Crisis y recortes en derechos humanos, Madrid, Catarata.

Pogge, Thomas (2013) "Es posible erradicar la pobreza en el mundo. Debemos hacerlo" Disponible en http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/thomas-pogge-ahora-posible-eradicar-pobresa-mundo-2883109.

Sen, Amartya (2010) La idea de la justicia, Madrid, Taurus.

Skegg, Anne-Marie (2005) "Brief Note: Human rights and social work. A western imposition or empowerment to the people?" En International Social Work, 48, 5, pp.667–672.

Storme, Matthias (2013) "The Struggle Concerning Interpretative Authority in the Context of Human Rights. The Belgian Experience" En Rainer, A. (ed) The Universalism of Human Rights, Dordrecht, Heidelberg, New York, London, Springer, pp.223-236.

Sulman, Joanne, Kanee, Marylin, Stewart, Paulette y Savage, Diane (2007) "Does difference matter? Diversity and human rights in a hospital workplace" En Social Work in Health Care, 44, 3, pp.145-159.

Tuvilla, José (2001) Derechos Humanos en el Aula: Documentos y actividades, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Educación y Ciencia.

Witkin, Stanley (1998) "Human Rights and Social Work" En Social Work, 43, 3, pp.197-201.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

RESPUESTAS DESDE EL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO A LOS RETOS DE UNA SOCIEDAD COMPLEJA, DIVERSA Y GLOCAL.

Chabier Gimeno Monterde
chabierg@unizar.es
José Manuel Álamo Candelaria
josemanuel.alamo@uam.es

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

RESUMEN

El Trabajo Social Comunitario reaparece como un enfoque complementario, técnicamente viable y éticamente necesario, como respuesta a la mercantilización de lo social: en un escenario global de Políticas Sociales de austeridad, que imponen un Trabajo Social exclusivamente individual y asistencial, que deja de lado su labor de organización y desarrollo social de las comunidades.
Frente a las políticas neoliberales que priman la responsabilización del individuo, culpabilizándolo por su exclusión, el Trabajo Social está apostando, como vía complementaria de actuación y de posicionamiento ético, por una nueva dimensión comunitaria, que exige una renovación metodológica y que necesita de nuevas competencias profesionales.

Mediante un análisis comparativo (de la intervención comunitaria y de la investigación aplicada en varias ciudades y universidades españolas, así como de los cambios en la acción social impulsados por algunas entidades del Tercer Sector) señalamos al Trabajo Social Comunitario como una herramienta para la generación de Políticas Públicas capaces de recuperar derechos sociales, y de ofrecer un modelo de gestión más eficaz, eficiente y sostenible.
Las intervenciones comunitarias analizadas, concluimos, eluden la competencia entre los actores de lo social, propia del proyecto neoliberal de sociedad. Favoreciendo una comunicación fluida entre administradores políticos, recursos técnico-profesionales y ciudadanía. Algo que contribuye a una mayor cohesión social, y a la reflexión colectiva y solidaria sobre soluciones comunes. Incorporando para ello la evaluación y la sistematización de la práctica profesional.

PALABRAS CLAVE: Comunidad, Participación, Diversidad, Cohesión social, Crisis

1. Políticas sociales individuales y asistenciales.

El Trabajo Social Comunitario está reapareciendo en este comienzo de siglo como un enfoque complementario, técnicamente viable y éticamente necesario, que puede dar respuestas a los procesos de mercantilización de lo social, amparados por las políticas sociales neoliberales. Esta hipótesis de trabajo, que hemos validado analizando cuatro experiencias orientadas a la comunidad, se enmarca en la necesidad de responder a algunas preguntas surgidas en otra investigación[1]: entre otras, ¿qué papel puede jugar lo comunitario ante la desigualdad social?, y, ¿qué modelos de intervención comunitaria pueden transferirse como exitosos y eficientes en el actual contexto de políticas de austeridad?

Antes de abordar las experiencias comunitarias que hemos estudiado, mediante el análisis comparativo, nos detendremos a contextualizarlas frente a esas políticas, a las que responden. Las primeras etapas de los procesos de mercantilización se asocian a la clientelización, un escenario en el que los servicios prestados a las personas devienen en transacciones, vaciándolos progresivamente de su contenido relacional y solidario (Chauvière, 2007). Al introducir la preponderancia de los valores de la gestión comercial, la clientelización abre la posibilidad de la mercantilización de lo social. Este proceso suele incluir, en casi toda Europa, la actual delegación de la gestión a entidades sociales sin ánimo de lucro, que compartirían, al menos nominalmente, los valores de la acción pública. Y con la actual crisis financiera de los Estados del Bienestar, también contempla un segundo estadio más avanzado, la privatización lucrativa. Especialmente en los segmentos más solventes, como la ayuda a domicilio, etc (Chauvière, 2011: 48).

En el primer caso, de gestión externalizada, el riesgo es la "sobredaptación" al cliente, en este caso la Administración, que puede hacer perder de vista la misión de contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas destinatarias de los servicios (Fantova, 2000). Y tanto en las externalizaciones, como en las privatizaciones, el mayor riesgo percibido es el del productivismo, que nos remite a la consolidación de la mercantilización. Esta revolución del *management* en los

[1] Proyecto de I+D+i "Convivencia y barrios multiculturales: conflicto y cohesión social en una España en crisis" (CSO2014-54487-R), dirigido por Pilar Monreal. Convocatoria 2014 "Retos de Investigación". Ministerio de Economía y Competitividad. De enero 2015 a diciembre 2017. Dentro de esta investigación, se han realizado entrevistas, observación participante, netnografías, donde han surgido preguntas que han motivado el análisis que aquí se presenta.

"servicios a la persona" (Postle, 2001: 15) se plasma en los discursos sobre los recursos escasos, el aumento de la eficiencia ("productividad"), el empleo precario y la aparición de "empresarios audaces" (Chauvière, 2011: 55). Modernización, calidad, racionalización, términos vinculados a la economía neoliberal, son incorporados a la intervención social como instrumentos para la reducción de costes que, amparándose en los esfuerzos por minimizar el gasto social público, logran mercantilizar al máximo la esfera de lo social (Fantova, 2000).

Es en este nuevo marco de gestión de lo social en el que los profesionales dejan de ser actores legítimamente reconocidos, especializados en la reparación o promoción del vínculo social. Para convertirse en simples recursos humanos, dentro de contratos-programa administrativamente regulados y económicamente tasados, que tan sólo aspiran a la revitalización formal de dicho vínculo. Ahora bajo el paraguas de operadores públicos o privados, que compiten unos contra otros (Chauvière, 2004). En suma, la intervención social, concebida anteriormente como de interés o titularidad pública, compite hoy con servicios prestados en régimen de mercado, tanto por los propios servicios públicos, como por las organizaciones del tercer sector y las empresas con afán de lucro (Fantova, 2000).

Es así como el Trabajo Social, cuya referencia son las necesidades sociales, se ve envuelto en conceptos como "cliente", "proveedor", "beneficios", etc, que venían asociados a organizaciones que responden a demandas solventes, en un régimen de mercado (Postle, 2001; Fantova, 2000). Como efecto de esta mercantilización, la mejora continua o la calidad devienen en burocratización, degradando las formas de organización, al multiplicar las normas y protocolos administrativos. Estas actividades "cronofágicas" o devoradoras de tiempo son descritas por los profesionales en toda Europa como un creciente "papeleo" (*paperasse / paperwork*), vinculado a la informatización y a los controles presupuestarios (Postle, 2001: 18; Chauvière, 2008: 137). Y tienen como consecuencia, también común, el descenso del tiempo dedicado a la atención directa a las personas; así como la progresiva opacidad de la vida cotidiana de las mismas. En las disciplinas vinculadas a las ciencias sociales, caracterizadas por la subjetividad, la intuición y la creatividad, este utilitarismo de las prácticas profesionales, aparentemente orientado a los resultados y a la satisfacción del "usuario / cliente", suponen un claro menoscabo del saber hacer y de la ética correspondiente (Chauvière, 2012: 101).

Burocratización y mercantilización de la intervención social de responsabilidad pública anteceden a la privatización de la misma. Basándose en la idea neoliberal de que los mercados son más eficientes que los Estados en la distribución de los recursos (Béland, 2007: 104). Esta última etapa, en la que hoy estamos inmersos, como consecuencia de la crisis financiera global, remite a muchos profesionales a un mitificado pasado, en el que las antiguas formas de intervención son

percibidas como positivas. Convirtiendo el presente en gestionar "de la manera menos mala posible", en una fatalidad. En la búsqueda de protección frente a este escenario, es en el que enmarcamos la apuesta por el Trabajo Social Comunitario.

¿Cómo es esta praxis profesional, que motiva este giro de la mirada hacia la comunidad? Las Políticas Sociales de austeridad, al priorizar la intervención sobre la exclusión severa (García, 2016), han acabado imponiendo un Trabajo Social casi exclusivamente individual y asistencial, que ha dejado de lado su labor de organización y desarrollo social de las comunidades. Como consecuencia, las personas también han debido adaptar sus necesidades a esa limitada oferta. De forma que los procesos individualizados se dan dentro de los objetivos o fases para los que los recursos están destinados, con independencia de la situación de partida de las personas (Renes et al., 2007: 25).

Además de este claro desajuste, la precariedad en los recursos (técnicos, humanos, económicos) ha facilitado, desde antes incluso de la actual crisis, el ya crónico desbordamiento de los profesionales, en buena parte de Europa: menos tiempo de atención, citas demoradas, horarios de atención rígidos, etc (Postle, 2001: 18). Y así lo confirman las encuestas realizadas a las personas usuarias de los servicios de atención primaria: la dimensión con una calidad percibida como más baja es la relacionada con realizar las tareas con prontitud, ya sea una cita por teléfono, una visita o una entrevista (Medina y Medina, 2011: 97; Arenas, 2015: 124).

Por tanto, el actual modelo de intervención del Trabajo Social presenta indicios de estancamiento, que no sólo son derivados de la gravísima crisis económica que vive el sur de Europa. Las evidencias que después presentaremos apuntan a que el origen también está en un desanclaje del Trabajo Social respecto a una de sus dimensiones constituyentes, la comunitaria. Es esta carencia la que facilita que se perciba que millones de personas, desvinculadas del mundo del empleo, sólo tienen oportunidad de afrontar su vulnerabilidad a través de lógicas asistenciales. Mientras, al mismo tiempo, el mundo profesional también es capaz de diagnosticar que la intervención social está fragmentada (y descoordinada), por sectores de población y ámbitos de actuación, así como desarticulada, entre actores públicos y privados, en competencia por recursos escasos (Gimeno et al., 2016: 58).

Esta especialización, al implicar un abandono del territorio como sujeto de intervención, ha facilitado, aún más, la privatización del Estado del Bienestar (Marchioni, 2002: 459). En ese contexto, se ha asumido como "normal", en tanto mayoritario, una competitividad de suma negativa. Lo que unos ganan, otros lo pierden. Favoreciendo este clima una comunicación poco fluida entre administradores políticos, recursos técnico-profesionales y ciudadanía. Algo que, en paralelo, ha contribuido a un ambiente social individualista, de competitividad, de ausencia de

búsqueda colectiva y solidaria de soluciones comunes, que afecta muy negativamente sobre todo a los sectores más débiles de la población (Marchioni, 2006: 222). En resumen, asumiendo un proyecto neoliberal de sociedad, en ausencia de una evaluación y una sistematización de la práctica profesional (Gimeno et al., 2016: 59).

Esta intervención individualizada, en competencia y descontextualizada, ha contribuido al ocultamiento de la dimensión económica y social de la vulnerabilidad de las comunidades (Dhers et al., 2011: 155). De forma que las políticas sociales han continuado favoreciendo el desarrollo de dispositivos organizados alrededor de lógicas contables, presentadas como asépticas, que inicialmente se preveían de menor recorrido: cuantificando el número de beneficiarios, etc. El reto, a la vista de estos resultados y del citado estancamiento, podría ser: ¿hasta dónde están dispuestos ahora los financiadores estatales y las autoridades locales a aceptar una forma de intervención social comunitaria, esto es, más emancipatoria (De Bony y Nivolle, 2014)? Este giro, hoy emergente, se contrapondría diametralmente a los años de impacto del discurso neoliberal, de culpabilización individual, cuyas lógicas dificultan trabajar sobre el sustrato en el que se reproducen las situaciones de exclusión, riesgo, vulnerabilidad, etc: personas que han interiorizado e individualizado los orígenes de las dificultades a las que deben hacer frente. Convencidas de ser o las responsables de su situación, o incompetentes e incapaces de seguir los modelos de éxito social dominantes.

La intervención comunitaria pretendería, por el contrario, invertir estos procesos: por un lado, dejando de homologar los problemas con los recursos (menguantes) de la administración (Postle, 2001: 15) y, por otro lado, favoreciendo posiciones donde la exclusión social no se perciba como un fenómeno a gestionar tan sólo profesionalmente, al margen de cualquier reflexión colectiva y de cualquier práctica transformadora sobre el sistema económico que los produce (Rosa, 2007: 58).

2. El Trabajo Social con enfoque comunitario.

Como decíamos, el Trabajo Social Comunitario reaparece, y lo hace persiguiendo un objetivo claro: lograr una mayor cohesión social, a través de la participación. Esta es la ruta común que, como veremos, siguen la mayoría de las intervenciones. Y en ella se encuentra, creemos, el origen de la actual multiplicación de actuaciones enmarcadas en los servicios sociales comunitarios.

Al hablar aquí de cohesión social, enfatizaremos la búsqueda colectiva de bienestar, de la equidad frente a la desigualdad, o de la regulación de los conflictos a través de marcos democráticos, así como del respeto a la diversidad sociocultural (Giménez, 2015: 250). Este escenario de unión, frente al de fractura social de las lógicas neoliberales, no sólo es más eficiente (Cepaim, 2014: 22), sino que es el único que permite estrategias de preservación de las conquistas

del Estado del Bienestar. Por una parte, porque parece ineludible la generación de respuestas autónomas a las situaciones de necesidad, dada la impotencia del Estado para afrontarlas en exclusiva (Morales y Rebollo, 2014: 19). Y por otra, porque ese centralismo del Estado, en tanto responsable aparentemente único de las políticas sociales, plantea también una tensión que parece superada: la de las lógicas de control, en las que no existe deliberación conjunta y los diferentes actores son sometidos a los imperativos que se derivan de un sistema central (Madrigal, 2010: 37). Este miedo a la pérdida de poder, en el peor de los escenarios, ha estado vinculado en etapas anteriores a la pretendida necesidad de influir y controlar los procesos de toma de decisiones, por los prejuicios asociados a grupos determinados: mujeres en general, personas con baja cualificación, con discapacidades, minorías étnicas, migrantes, personas mayores, jóvenes, etc. En definitiva, prejuicios ante la mayoría social (Franco et al., 2007: 129).

La apertura a la participación supone, por tanto, la toma en consideración de toda la comunidad: todas las personas que administran, trabajan o viven en el territorio (Marchioni, 2002: 459). Pues sólo así se puede pretender impulsar la prevención y la promoción, como elementos claves del fortalecimiento de los territorios, especialmente de los más afectados por la crisis actual (Gimeno et al., 2016: 58). La participación ciudadana, en esa hoja de ruta, es concebida como esencial y fundamental en toda intervención comunitaria (Rubio, 2006: 289). Esta debe permitir avanzar hacia una "política de presencia" de las personas y colectivos que no tienen un acceso a los mecanismos de participación social ordinarios, o que están implícitamente excluidos de ellos. Con lo que ni tienen las mismas oportunidades de contribuir a la sociedad, ni las mismas oportunidades para verse representados (Franco, 2007: 126).

En esa activación, es preciso abandonar el mito de la asepsia técnica. Pues el profesional no es un espectador del proceso de intervención, sino que también forma parte de él (Marchioni, 2002). Y, por tanto, las formas de conocimiento en torno a la intervención deben comunicarse entre sí, para construir percepciones compartidas (diagnósticos comunitarios, etc). En definitiva, en las experiencias aquí observadas se apuesta por ir más allá de las retóricas participativas, para encarar procesos de construcción colectiva del conocimiento y de la acción (Renes et al., 2007: 33). Que logren una responsabilidad compartida en los cambios que se buscan, asumiendo el conjunto de la comunidad el itinerario hacia el cambio (Franco et al., 2007: 120).

Si el objetivo es la cohesión social, a través de la participación, el modelo que se generaliza debe implicar, como hemos analizado, el abordaje conjunto y colaborativo de la intervención, como vía hacia actuaciones más eficientes. Se pretende así responder a las nuevas demandas sociales. Por un lado, permitiendo la emergencia de la voz colectiva de los grupos sociales y personas excluidas y estigmatizadas, algo que es reclamado por los *policy makers* estatales y municipales (Lorthois,

2000: 9). Y por otro, porque estas situaciones sociales propias del capitalismo postindustrial son inabarcables por la intervención social individual, dado que aumentan tanto en número, como en complejidad. De hecho, las trabajadoras sociales y otras profesionales entrevistadas han insistido en que dicha intervención ha mostrado ya sus límites para resolver muchos problemas (Gimeno, 2016: 7).

Frente a la competitividad presente en otros modelos (Gimeno et al., 2016: 59), quizá más extendidos, la intervención comunitaria, de forma conjunta y colaborativa por todos los actores sociales, es un proceso continuo. Y su objetivo principal es la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población de cualquier territorio o espacio con identidad propia. Ese proceso implica unas relaciones activas y positivas entre todos los actores locales, un conocimiento compartido de la realidad, y, finalmente, una programación y una evaluación elaboradas participativamente. Este proceso, como tal, es un ciclo que no tiene un final previsto ni datado, frente a las acciones por proyectos (Marchioni, 2002: 459).

En un proceso comunitario, en el que administraciones (en todos sus niveles), profesionales y ciudadanía que comparte un territorio se erigen como protagonistas, la participación es la clave: el elemento central, que no excluye a ninguna de las personas implicadas, y que arranca de un ejercicio sistematizado de escucha, de democratización de la información y de provocación de relaciones entre los actores más distantes, creando lugares de encuentro (Giménez, 2001). Este proceso es dinámico, dialéctico, en cambio constante, pues implica a posiciones diversas. Aunque desde un paradigma transformador, pues cada actor tiene el mismo nivel de participación, al mismo tiempo que su propio rol. Todo lo contrario de lo que se promueve desde intervenciones jerarquizadas, competitivas, en las que la ciudadanía local no es sino fuente de información y la destinataria de las acciones que buscan su implicación (Epstein, 2005). En suma, desde la lógica colaborativa, una vez se internaliza en la comunidad, desaparece cualquier instancia superior que detente la potestad exclusiva de coordinar al conjunto de los actores (Madrigal, 2010: 39).

Este modelo, además, se adecua mejor a sociedades de una creciente complejidad: cada vez más diversas culturalmente y vinculadas a campos sociales transnacionales. Algo difícilmente abarcable desde el “trabajo de casos”. Según hemos visto en las experiencias estudiadas, el Trabajo Social Comunitario permite a cada comunidad, en su diversidad, encontrar las soluciones endógenas a los conflictos, así como afrontar mejor las situaciones de vulnerabilidad (Lillo y Roselló, 2004: 143).

3. Trabajo Social y neoliberalismo.

El Trabajo Social Comunitario, como vemos, se sitúa por su propia definición al margen de las políticas neoliberales, que priman la responsabilización del individuo, culpabilizándolo por su exclusión. Esta aceptación de la inseguridad laboral o de la falta de protección social como una fatalidad, mientras se adopta el individualismo y la propiedad privada como la mayor, si no la única, fuente fiable de seguridad económica, es el aspecto central de la alternativa socioeconómica neoliberal (Béland, 2007: 98). Y hacia ella han evolucionado, fracturándose, comunidades antes muy cohesionadas. Así como hacia nuevas formas de construcción del vínculo social: por ejemplo, la religiosa. En paralelo, y coadyuvando a ese cambio, la legislación (especialmente la de acción social), están haciendo cada vez más referencia a la responsabilidad y a los derechos individuales de la persona (Dubasque, 2012: 110). Al mismo tiempo que exige un Trabajo Social de gestión, sometido a la cuantificación y la burocratización de su intervención, tal y como referíamos anteriormente.

A lo largo del trabajo de campo, hemos constatado que una parte de las iniciativas sociales y de los profesionales observados está adoptando dos vías complementarias de actuación y de posicionamiento ético ante estas tensiones. Por un lado, frente a la burocratización y la individualización, se está reclamando de forma creciente el derecho al acompañamiento. Esto es, a la prestación técnica que va más allá de la intervención puntual: información, orientación, protección social (COTSM, 2003: 24). Con la que se reconoce el derecho de todo ciudadano a una atención social personalizada y mantenida en el tiempo. El derecho al acompañamiento social para todos supone, así, reconocer la capacidad de los profesionales de jugar un rol de prevención, también "en ausencia de recursos" (FNARS, 2013). Una intervención, por tanto, que no se conciba como una obligación por estar recibiendo una prestación económica.

Y, por otro lado, también se reclama el derecho a la promoción (como responsabilidad profesional), más allá del asistencialismo que el proyecto neoliberal impone. Ejercer funciones asistenciales legitima a los profesionales, tanto dentro de su organización como ante la sociedad, y les da seguridad, al posicionarlos por encima de las personas atendidas. Pero también les aleja de facilitar el empoderamiento de las mismas. Este puede suponer entrar en conflicto con la propia organización, al tensionar los límites profesionales. Pero el Trabajo Social es también una actividad política, que se mueve entre lo que se puede y lo que se debe hacer (Morales y Rebollo, 2014: 21).

Los trabajadores sociales, por tanto, están expuestos, como cualquier persona, a la seducción de ese asistencialismo, hiperindividualista, que está marcando el desarrollo de la profesión (Ahmed, 2013: 457). Pero, siguiendo lo recogido en las entrevistas, la renovación de un Trabajo Social en crisis pasa por la promoción de las personas, asumiendo un proyecto emancipador y la co-producción de cambios sociales (Dupuis-Hepner, 2015: 117). En definitiva, por tomar una

posición técnica de alianza con la comunidad (De Robertis, 2011: 66). A diferencia de las propuestas acríticas de participación social (por ejemplo, cierto voluntariado), la promoción de una ciudadanía así entendida supone que toda la participación social está enmarcada en una propuesta política, de actuación cívica consciente (Franco et al., 2007: 123).

Este Trabajo Social, que podemos categorizar como crítico (Healy, 2001), reconoce que los procesos sociales a gran escala (asociados con la clase social, el género, etc) contribuyen decisivamente en las situaciones que los profesionales se encuentran en su práctica diaria. De la misma forma, desde una postura auto-reflexiva, adopta un compromiso con las relaciones humanas horizontales, más que con las verticales. Tanto entre profesionales, como con las personas atendidas, comprometidas todas, aunque distintas entre sí. En suma, trabajar con y para que la comunidad logre una transformación social.

Desde esta posición, las contradicciones del Trabajo Social transformador con la ética profesional no son tales. El técnico se debe a la persona, grupo o comunidad, lo que incluye tanto la posibilidad como la obligación de cuestionar aquello que no permita el desarrollo de las mismas (Ahmed, 2005: 23 y 28). Si, aparentemente, el Trabajo Social ha vuelto la cara a este modelo, puede deberse a un contexto (organizativo y, sobre todo, formativo) en el que al trabajador social no se le emplaza a desarrollar técnicas de resolución de conflictos: ni individuales ni grupales, y tampoco a nivel comunitario o colectivo. Y es entre estas últimas en las que encontramos las técnicas de movilización ciudadana.

Además de reclamar este derecho a la promoción y al acompañamiento, el nuevo posicionamiento ético del Trabajo Social apuesta por una renovación metodológica, que necesita de nuevas competencias profesionales. En el primer caso, porque debe responder con nuevas prácticas y marcos conceptuales, de enfoque comunitario, a una sociedad cada vez más compleja, que ya no puede entenderse con las herramientas teóricas y profesionales utilizadas hasta ahora (Ahmed, 2013: 456). Esto supone, según observamos en las experiencias aquí descritas, que las intervenciones se piensan desde una perspectiva flexible, que opta antes por la creatividad, que por la resignación. Dentro de esquemas organizativos y escenarios institucionales renovados (Renes et al., 2007: 28).

En consecuencia, las entrevistas y la observación nos señalan que se evidencia la necesidad de nuevas competencias profesionales. Es cierto, en Europa en general, que las últimas generaciones de trabajadores sociales están menos familiarizadas con la intervención comunitaria, ya desde su itinerario formativo (Fourdrignier, 2010: 27). Como reconocen los técnicos, ese es el reto, dar voz y escuchar, al margen de lo que hasta ahora sabemos hacer (Rodríguez, 2006: 227). Pero en el proceso de formación de los trabajadores sociales, el sector de la educación superior se estructura,

cada vez más, bajo la presión de producir titulados, cuyos resultados educativos se medirán en términos de preparación para el trabajo y de competencia para las tareas, en lugar de por su capacidad de pensamiento crítico e independiente (Ahmed, 2013: 463).

Estas carencias formativas amparan la extensión en lo social del paradigma de la construcción de la ignorancia (Slater, 2014). Según este enfoque, una letanía de patologías sociales (desempleo, familias desestructuradas, etc) es repetidamente invocada, en un estratégico despliegue de la ignorancia en relación a las vías alternativas de afrontar la pobreza o la injusticia social. En suma, la desigualdad. Así, la ayuda o el rescate a los más vulnerables, bien por un Estado de Providencia, bien por la nueva filantropía, nos remitirá a la redistribución a través de la benevolencia. Paradójicamente, dentro de un escenario muy lejano a un sistema económico basado en la equidad.

Frente a este paradigma, como veremos al analizar el papel de las universidades en las experiencias estudiadas, los científicos sociales críticos pueden proporcionar un importante apoyo a los trabajadores sociales sobre el terreno, en particular al expresar su preocupación por el impacto de la política gubernamental y la prestación de servicios comunitarios a la población más vulnerable. Aunque las oportunidades académicas de libertad de expresión están cada vez más limitadas, dada la actual mercantilización de la educación superior, estas siguen siendo mayores que la de la mayoría de nuestros colegas sobre el terreno. A medida que los servicios sociales se mercantilizan, también hemos observado que los profesionales también descubren que las obligaciones contractuales y los contextos de trabajo cada vez más autoritarios están limitando de manera creciente sus oportunidades de participar en el debate público. Y es en este entorno donde la mayor libertad del mundo académico puede convertirse en un recurso necesario, y puede utilizarse en colaboración con el ámbito profesional para expresar preocupaciones compartidas (Healy, 2001).

4. Análisis de experiencias.

En este entorno de debate sobre las políticas sociales, en tensión entre la promoción y la mercantilización, es en el que situamos las experiencias que hemos analizado. Todas ellas nos remiten al Trabajo Social Comunitario como estrategia que puede contraponerse a la desigualdad social creciente. Y todas demuestran que es un enfoque no sólo complementario (al Trabajo Social de asistencia), sino también técnicamente eficiente. En suma, las cuatro, como veíamos que se requería ante las políticas de austeridad, permiten avanzar hacia una mayor cohesión social, y lo hacen a través de la participación. Respondiendo, por tanto, a las preguntas que nos surgían en nuestra investigación sobre territorios con alta diversidad, enfrentados a la actual crisis económica.

El análisis comparativo se extiende a la intervención comunitaria en varias ciudades y a la investigación aplicada desarrollada en algunas universidades, implicadas todas ellas en cambios en las políticas sociales y la cultura participativa. Así como a los cambios en la acción social impulsados por algunas entidades del Tercer Sector, a través de planes estratégicos. Y su objetivo es ofrecer nuevas herramientas para la generación de Políticas Públicas capaces de recuperar derechos sociales, bien como objetivo explícito, bien como consecuencia implícita de su implementación. Así como ofrecer un modelo de gestión más eficaz, eficiente y sostenible.

Para elegir las experiencias, hemos tenido en cuenta cuatro categorías de intervención comunitaria, que adecuamos a nuestra experiencia profesional e investigadora, a partir de otras clasificaciones previas (Ahmed, 2005; Pastor, 2015):

a) La intervención comunitaria intercultural, que abarca una serie de métodos, instrumentos, técnicas y acciones, entre las que destaca la mediación intercultural. Está orientada a promover el protagonismo de las comunidades locales en su propio proceso de desarrollo social y de construcción de la convivencia ciudadana intercultural. Frente al planteamiento multicultural, que reconocía la diversidad a través del derecho a la diferencia, pero sin que se dieran situaciones reales de interrelación entre los diferentes colectivos, la interculturalidad es un planteamiento sociopolítico que pretende superar esa situación: promoviendo un nuevo contexto social, en que el énfasis en lo común y la interacción positiva y la colaboración entre los diferentes grupos culturales sean la norma (Giménez, 2015: 258).

b) La acción comunitaria, que implica un proceso de empoderamiento, en el que la comunidad participa de manera activa, siendo parte integral de la solución. Es un esfuerzo organizado, sistemático, voluntario y decidido de la población, con el cual se persigue que la comunidad se involucre en los procesos, se apropie de nuevas tecnologías que sean adecuadas a su entorno, y se conciencie de su importancia, para poder garantizar la sostenibilidad de los mismos.

c) El enfoque comunitario, que se refiere a la intervención que, aún atendiendo a demandas específicas de un colectivo concreto, asume que estas demandas tienen un interés más general. Y que, por lo tanto, necesitan, desde el inicio, de una intervención orientada a la comunidad. Contando con aportaciones que sobresalen de la intervención asistencial e implican la participación de todos los actores locales, incluida la ciudadanía, los recursos técnicos públicos y privados, los diferentes niveles de las administraciones, así como de las iniciativas privadas de carácter empresarial.

d) Y la actividad comunitaria, que abarca las iniciativas específicas de corta duración, impulsadas en los barrios, distritos o municipios, en las que las personas participantes forman parte del diseño, organización, desarrollo y evaluación.

Como intervención comunitaria intercultural, hemos analizado la experiencia de la Zona Sur de Jerez. Promovido desde 2010 por la Obra Social "la Caixa", este proyecto cuenta con el asesoramiento general de Marco Marchioni y la dirección científica de Carlos Giménez (Universidad Autónoma de Madrid). Se implementó a través de acuerdos de colaboración que han implicado también a la entidad social CEAIN (Centro de Acogida de Inmigrantes) y al Ayuntamiento de Jerez[2].

En cuanto a la acción comunitaria, hemos elegido "Juntos por la convivencia" (Tenerife), cuyos objetivos generales fueron propuestos en la II Mesa Insular de Asociaciones de Inmigrantes y Agentes Sociales de Tenerife (2010). Entre ellos destaca la mejora de los valores de tolerancia, convivencia en la diversidad, diálogo intercultural, igualdad de oportunidades y ciudadanía para la cohesión social. Así como la mejora de la actuación en red de las organizaciones y recursos humanos que atienden la diversidad social y cultural. Para ello cuenta con la dirección del Cabildo de Tenerife y de la Universidad de La Laguna[3]. El grupo de usuarios directos ha estado constituido por personas vinculadas a entidades con forma jurídica. De manera preferente, las asociaciones de inmigrantes; las entidades sociales que promueven proyectos para la acogida e integración de las personas inmigrantes; los ayuntamientos que cuentan en sus municipios con domicilios sociales de asociaciones de inmigrantes; y por último, otras entidades que se han relacionado con el desarrollo de las acciones previstas.

Como enfoque comunitario, hemos estudiado el programa Educándonos, de la Fundación Pioneros (La Rioja), que pretende facilitar la creación de espacios de encuentro y relación entre jóvenes con el objetivo de educar en valores, emociones y sentimientos. Para ello no renuncian a construir espíritu crítico e incidir en la realidad en la que viven, buscando la transformación comunitaria. El modelo de intervención se nutre de la Educación Popular, la Intervención Comunitaria, la Mediación Intercultural y la Dinamización Sociocultural[4].

Y, finalmente, hemos analizado la experiencia de la Escuela Abierta de Verano en Elche (Alicante), enmarcada también dentro del citado Proyecto ICI. La Escuela Abierta se concibe como un espacio de ocio educativo, saludable y atractivo para jóvenes de 12 a 16 años, en particular, y

[2] http://procesocomunitariointerculturaljerez.blogspot.com.es/
[3] https://es-es.facebook.com/juntosenlamismadireccion/
[4] http://www.fundacionpioneros.org/programas-y-actividades/mas-sobre-educandonos/

vecinos, en general, que abarca el mes de julio y la primera quincena de agosto. Como espacio global, está formada por espacios abiertos y cerrados ubicados en distintos puntos del barrio, en los que se desarrollan diferentes actividades, promovidas por diferentes recursos, en diferentes tiempos -mañana, tarde, noche-. Promovida en diversos municipios por la Obra Social "la Caixa", en el barrio de Carrús (Elche) se desarrolla junto con el Ayuntamiento de Elche y la Fundación Elche Acoge[5].

4.1. Contexto de la intervención y población.

Todas estas experiencias se caracterizaban por un contexto previo de abandono del trabajo preventivo y promocional, que había devenido en una concentración de los recursos humanos y económicos en la atención individual y, en pocas ocasiones, en la grupal. Por lo general, a esta elusión de lo comunitario, en los territorios y experiencias estudiados, le ha seguido una sectorialización extrema de las entidades y servicios. De forma que la ultraespecialización ha conllevado un abandono del territorio como sujeto de intervención. Lo que, acompañado de la competencia por unos recursos escasos, ha facilitado una gestión ineficiente, ha dañado, en ocasiones, la cohesión social y ha derivado en planificaciones insostenibles.

Estos son, por tanto, los escenarios de partida, previos a una intervención con orientación comunitaria:

a) En Jerez, el escenario estudiado partía de una clara exclusión socioeconómica, en un contexto de segregación urbana. La Zona Sur presentaba indicadores evidentes de dichos procesos de exclusión, con altas cifras de población perceptora de prestaciones sociales, un alto índice de desempleo y fracaso escolar, y ausencia de conexión urbanística con el resto de la ciudad. Históricamente, las respuestas desde las Políticas Sociales públicas se basaban en concentrar viviendas sociales en la zona, para posteriormente responder con prestaciones y proyectos específicos para las demandas sociales percibidas.
b) En Tenerife, las migraciones internacionales recibidas en las últimas décadas, así como factores históricos y socioeconómicos como el turismo, situaban la gestión de la diversidad cultural como un reto ineludible para el territorio insular. La respuesta al mismo venía dada a través de servicios y proyectos que han atendido puntualmente las clásicas demandas de acogida, como la traducción, el acceso a la vivienda, la sanidad,

[5] https://guiadecarrus.wordpress.com/directorio-de-recursos/educacion/otros-recursos/escuela-abierta-de-verano/

la educación o el empleo. Quedando sin cubrir las necesidades de mediación e inclusión social activas.

c) Por su parte, al analizar el programa orientado a los jóvenes riojanos, constatábamos que, como en el resto de territorios estudiados, también aquí la situación de la juventud, en una sociedad globalizada cambia constantemente. Lo que resulta muy exigente para las entidades que los atienden. Si a esto hay que sumar las situaciones familiares que implican procesos de fragilidad económica, contextos migratorios, situaciones de violencia en el entorno cercano, etc, se evidencia que las políticas públicas ofrecen escasas respuestas. Y que generalmente estas son individualizadas, a través de servicios específicos y, en muchas ocasiones, invisibilizando el origen cultural y la situación social de los jóvenes.

d) Por último, en la experiencia centrada en el tiempo libre inclusivo pone de manifiesto que con la llegada del verano en España surge una fractura para las dinámicas grupales de muchas familias. El tiempo libre que existe al margen del periodo de escolarización revela la carencia de alternativas, que permitan acompañar de forma adecuada el proceso educativo de los y las jóvenes. Esta situación se agrava especialmente en las familias donde los progenitores perciben bajos ingresos en su empleo; pues no pueden atender personalmente a sus hijos, al tiempo que tampoco tienen recursos (económicos, relacionales, etc) para ofrecerles una alternativa adecuada de ocio educativo. La respuesta institucional en estas situaciones, como indican los diagnósticos estudiados, es muy parcial y apenas cubría un 10% de la demanda potencial.

4.2. Abandono de la prevención y la promoción.

Como decíamos, estas respuestas asistenciales y finalistas han sido acompañadas de un abandono del Trabajo Social preventivo y promocional, en un contexto de austeridad de las Políticas Públicas. Según nuestro análisis, el efecto de este modelo de intervención en las experiencias estudiadas se ponía de manifiesto en varios planos. En primer lugar, todas coinciden en que la variable tiempo articula estos escenarios de Trabajo Social individual. Pues al priorizar lo inmediato, desplazan en el tiempo, hacia un futuro no definido, la transformación del contexto que ha generado las necesidades, conflictos, problemas, etc. Estas premisas temporales se asumen verticalmente, en ausencia de la participación de actores clave de la comunidad, como los vecinos, que devienen en “destinatarios”, y los propios profesionales de la intervención. Obviando que, de

contar con ellos en el diseño de las políticas sociales, se evitarían errores en la planificación, conociendo con más precisión las necesidades y las prioridades.

La consiguiente cronificación de la ineficacia y la ineficiencia, tradicional en muchas de las intervenciones en ese periodo inicial, están ligadas, por tanto, a la ausencia de un método que encare alternativas a medio y largo plazo. En parte, porque desde la intervención individual no se ve más allá de lo local. Y en parte porque las causas múltiples de una situación de exclusión o riesgo no aparecen siquiera en un diagnóstico individual. En ambos casos, las raíces que se deberían abordar, lo comunitario y lo complejo (p.e.: la diversidad cultural), quedan fuera del alcance de la intervención.

Tabla 1 Abandono del trabajo social preventivo y promocional

	Proyecto ICI	Juntos por la convivencia	Educándonos	Escuela Abierta de Verano
Diseño	Administraciones responden de forma vertical. Decisiones técnicas sobre necesidades y prioridades de la población.	Políticas públicas centradas en necesidades de primera acogida de las personas inmigradas.	Políticas sociales centradas en el éxito escolar. Obviando competencias transversales (más allá de lo escolar): motivación, esfuerzo, empoderamiento, autoestima o educación en valores.	Falta de anticipación y respuestas adecuadas para niños y niñas que carecen de un entorno de seguridad y buen trato en ese periodo.
Tiempo	Priorizando respuestas a temas más inmediatos y visibles.	Obviando la integración con la población autóctona. Obviando que la diversidad cultural deviene estable.	Respuestas a jóvenes que fracasan en lo escolar: escasas y poco exitosas.	Vínculo con el periodo escolar: retroceso curricular y situaciones de riesgo / desprotección durante el verano.
Ineficacia	• Impide anticiparse al agravamiento (prevención) y romper con círculos viciosos en familias (promoción). • Dependencia de los servicios asistenciales y de las prestaciones.	Priorizando lo inmediato y la acogida, se olvida que la convivencia es una actitud activa y positiva, tanto de autóctonos y alóctonos.	"Curriculum paralelo" a la escuela: casi inexistente en lo municipal. Consecuencia: sólo accesible a familias que pueden costeárselo.	Carencias: • Ocio como inclusión educativa. • Contexto de buen trato. • Conciliación de la vida familiar y laboral.

4.3. Sectorialización y competencia por los recursos.

Como consecuencia de la ausencia de lo comunitario, del Trabajo Social sobre las raíces de la desigualdad, priorizando la intervención individual y grupal se ha llegado a una sectorialización de las entidades y los servicios. Esta desmedida especialización ha supuesto, como señalábamos, el abandono del territorio como sujeto de intervención y, con la actual crisis, ha abierto la puerta a la competencia por unos recursos cada vez más escasos.

En este caso, nuestro análisis indica que la variable clave es el espacio. En tanto lugar de encuentro entre profesionales. Al no plantearse desde lo comunitario, se desplaza a los espacios técnicos de cada proyecto o iniciativa la responsabilidad de abarcar una realidad que lo desborda y transciende. Así, la baja densidad de técnicos presentes en espacios de relación, tanto como la dispersión de los proyectos, abocan al Trabajo Social a una escasa colaboración y a una baja eficiencia. Esta es un claro síntoma de que la descoordinación (o la hostilidad dentro de los espacios donde se desarrolla) y la competencia generan productos finales que nunca serán óptimos. En evidente contraste con lo que se propone desde la nueva ola de calidad, excelencia, etc, en los diferentes servicios sociales.

Ante esto, la pregunta redundante siempre era: ¿qué parte de responsabilidad tiene en esta situación quien administra lo común, la Administración Pública?

Tabla 2 Sectorialización y competencia por los recursos.

	Proyecto ICI	Juntos por la convivencia	Educándonos	Escuela Abierta de Verano
Diseño	Multiplicación de Programas y proyectos. Elevada financiación. Ultrasectorialización.	• La gestión de la diversidad cultural afecta transversalmente a todos los ámbitos e instituciones, públicas y privadas. • Factor que acelera la diversidad: turismo.	• Fractura casi total entre la educación formal y la no formal (fuera de la escuela). • Recursos educativos de tiempo libre muy desiguales según nivel económico de las familias.	Paradoja: la mayor dotación (sectorial) de recursos (servicios e instalaciones deportivas, culturales, etc) que jamás haya existido.
Tiempo	• Carencia de visión estratégica conjunta. • Desconexión intersectorial. • Gestión no integrada de los recursos existentes.	• Ineludible transcender el marco de las Políticas Sociales. • Reto real: convivencia e interculturalidad.	• Ausencia de Planes de Juventud intersectoriales. • Red de iniciativas poco conectadas y descoordinadas.	Sectorialización y descoordinación: ausencia de conocimiento y visión compartida del territorio.
Ineficacia	• Competencias entre entidades: quién debe intervenir (liderazgo) y cómo (modelo). • No suman, restan.	• Reto no percibido por el conjunto de la sociedad. • La diversidad se abarca desde intervenciones parciales y sectoriales.	• Pugnas en el sector privado (sin o con ánimo de lucro) por captar los fondos de las administraciones públicas o privadas. • Ecosistema poco propicio para el desarrollo de una acción educativa integrada, eficiente, sostenible y eficaz.	Inexistencia de respuesta integral, adecuada y sostenible a las demandas de tiempo libre educativo: imposible por descoordinación.

4.4. Cambios en la concepción de la comunidad.

Tras analizar el escenario previo a las intervenciones comunitarias, sistematizamos aquí qué cambios se habían dado en la concepción de la propia comunidad, que favorecieran la eficacia y la eficiencia de estas experiencias. En primer lugar, las cuatro coincidían en eludir esa competencia entre los actores de lo social, propia del proyecto neoliberal de sociedad. Favoreciendo una comunicación fluida entre administradores (políticos y privados), recursos técnico-profesionales y ciudadanía. Esta visión tridimensional de la comunidad (Marchioni, 2002: 459) asumía también que hay una clara diferencia entre la coordinación, propia de intervenciones anteriores, y la relación entre los tres actores. La relación, tal y como estas experiencias muestran, pasa por la promoción sistemática y gradual de espacios y procesos de interacción positiva, que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacifica del conflicto, cooperación y convivencia. La reformulación de las intervenciones que hemos analizado, por tanto, se ha focalizado en la atención preferente tanto a las relaciones, como a los procesos, antes que a las estructuras (Renes et al., 2007: 28).

En el plano profesional, esto implica una confianza entre los agentes que intervienen: en cuanto a las figuras de gestión-dirección, pero también en el nivel técnico. Así como un reconocimiento entre agentes (públicos y privados), niveles (técnicos, directivos, etc.) y diferentes disciplinas profesionales (trabajo social, educación social, psicología, etc.).

Y, en el plano temporal, nos remite a la necesaria viabilidad de las políticas públicas, porque contando con el apoyo ciudadano, se ha consensuado previamente la intervención. Este logro no es banal, pues garantiza el mantenimiento de los procesos y mecanismos de participación más allá de las coyunturas políticas y económicas, así como de los intereses personales (Franco et al., 2007: 130). Anteriormente, en estos territorios se contemplaban procesos lineales, que se alejaban de la realidad y provocaban frustraciones cuando las interacciones entre los tres actores no circulaban por la senda prevista. El establecimiento de relaciones estables entre los actores ha permitido pensar en procesos de intervención sobre escenarios discontinuos, que tienden a alejarse de la estabilidad (metaestables). Pues nuestras comunidades, glocales y complejas, se parecen más a estructuras disipativas, sensibles a los pequeños cambios en el medio, a la relevancia de la historia local, a la incertidumbre (Renes et al., 2007: 31).

Tabla 3 Comunidad y participación.

	Proyecto ICI	Juntos por la convivencia	Educándonos	Escuela Abierta de Verano
Liderazgo	• Implicación de todas las administraciones públicas que intervienen en el Distrito. • Liderazgo del Ayuntamiento en la coordinación.	• Implicación de todas las administraciones públicas. • Impulso y coordinación: Cabildo Insular y Fundación de la Universidad de la Laguna.	Implicación de diversos niveles de las administraciones y de recursos privados: liderados por la Fundación Pioneros.	Enmarcada en proceso comunitario más amplio (ICI), liderado por Ayuntamiento, entidad social gestora y fundación bancaria.
Tiempos	Proceso comunitario (continuo): frente a proyectos anteriores (finalistas).	• Vocación de permanencia. • Fases: descubrir recursos, construir objetivos compartidos, planificar conjuntamente y actuar.	• Programa anual. • Intervención por procesos: espacios permanentes (grupos) con dinámica, objetivos y planificación propia.	Fases: • Exploratoria: conocer recursos, experiencias previas, nuevas ideas y programar. • De organización logística: preparar y ejecutar la acción. • De análisis, evaluación y celebración de la ejecución.
Espacios	Espacios estables para la organización, colaboración y cooperación entre recursos técnicos públicos y privados; para la ciudadanía (para proponer, opinar, etc) y de relación interinstitucional.	• Estrategia común: constituir Grupos de Trabajo. • Figura profesional del facilitador, catalizador de las cuatro fases • Todas las convocatorias son abiertas.	• Promueve grupos autónomos de jóvenes. • Cada proceso cuenta con educadores que acompañan. • Participación siempre voluntaria y flexible, según ritmos y realidades de jóvenes.	Impulsada desde espacio técnico promotor, con todos los recursos existentes en el territorio: un núcleo técnico y comisiones temáticas.

4.5. Conocimiento compartido.

En cuanto a los cambios que se han dado en el conocimiento de la comunidad, y que favorecen la eficacia de estas experiencias, la clave está en la reflexión colectiva y solidaria sobre las soluciones comunes, como vía hacia una mayor cohesión social. Como resume la tabla 4, los diagnósticos compartidos evitan las programaciones desenfocadas del territorio, y permiten establecer prioridades consensuadas entre los tres actores de la comunidad (Marchioni, 2006: 218). Esto explica la disminución de la desafección hacia algunas de las iniciativas estudiadas, en términos de apoyo comunitario a las acciones y espacios puestos en marcha. Pues sólo la participación garantiza que el diagnóstico de la realidad recoge el conocimiento social no experto, el de la ciudadanía y que prioriza los intereses propios de la misma (Franco et al., 2007: 118).

Como herramientas más significativas en este cambio metodológico, destacamos dos de ellas. Por una parte, la presencia de la audición o de los coloquios (Marchioni, 2002: 471), tanto individuales como grupales, como canales para la expresión de lo objetivo y lo subjetivo, por todos los actores, y de forma más eficaz por la ciudadanía. Estos espacios permiten un conocimiento más adecuado de la realidad. Y, por otra parte, los propios espacios de relación que acogen a los técnicos, y que devienen lugares privilegiados para generar ese conocimiento y para organizar su proceso de operativización.

Y si el diseño y el espacio son claves, también aquí lo es la variable tiempo. Pues en las cuatro experiencias se da un ciclo circular de conformación del conocimiento compartido. Lo que, más allá de las clásicas evaluaciones continuas, nos remite a una apuesta por el proceso, frente al proyecto finalista. En ella, se dedica una parte de la intervención a capacitar a los actores para participar y para reflexionar (investigar), así como para hablar en público, negociar, liderar, etc (Franco et al., 2007: 127).

Tabla 4.1. Conocimiento compartido.

	Proyecto ICI	Juntos por la convivencia	Educándonos	Escuela Abierta de Verano
Diseño	Investigación participativa (Administraciones, técnicos, ciudadanía): • Recopilación documental. • Audición-coloquios (individuales y grupales). • Grupo de Investigación participativa (profesionales y ciudadanía). • Mapa de recursos comunitarios.	• Dinámicas flexibles adecuadas a cada proceso. • Metodologías participativas: audición, etc. • Apoyo técnico del facilitador.	• En cada proceso: capacitación en análisis crítico de la realidad. • En los grupos avanzados: técnicas de investigación (audición, observación participante, grupos de discusión, etc).	Investigación participativa, liderada por Equipo Comunitario (ICI): • Recopilación documental: necesidades detectadas por recursos. • Diagnóstico Comunitario. • Prioridades consensuadas.
Espacio	Nuevos espacios de relación entre todos los protagonistas: compartir información objetiva y subjetiva sobre la realidad.	• Grupos de trabajo: espacio de análisis, propuestas de actuación, etc. • Anualmente encuentro de todos los grupos: balance, formación, nuevas iniciativas.	• Programa estable de radio. • Redes sociales. • Periódico local: espacio de reflexión. • Boletín periódico.	• Preparación: espacios de entidades privadas y recursos municipales. • Desarrollo: espacios públicos (plazas, centros deportivos, bibliotecas, etc).

Tabla 5.2. Conocimiento compartido.

	Proyecto ICI	Juntos por la convivencia	Educándonos	Escuela Abierta de Verano
Tiempo	Este proceso es circular y continuo, permitiendo una actualización permanente	• Proceso (continuo) que se retroalimenta y se enriquece cada año. • Flexible y voluntario en la participación.	Ciclo de trabajo con los jóvenes: calendario escolar.	Fases: • análisis conjunto, • conocimiento de los recursos existentes, • diagnóstico, • objetivos y diseño conjunto, • ejecución coordinada, • evaluación conjunta e información comunitaria.
Eficacia	Diagnóstico Comunitario: prioridades consensuadas.	Espacio colaborativo: acciones consensuadas.	Procesos colaborativos: acciones consensuadas.	Diagnóstico Comunitario: prioridades consensuadas.
	Fortalecimiento de las relaciones entre actores.			
	Perspectiva: procesual, preventiva.			

4.6. Soluciones endógenas y comunes.

Activados los espacios y reservados los tiempos para intervenir desde y para la comunidad, las programaciones comunitarias que hemos estudiado se convierten en un marco conocido por

todos los actores. Una referencia común, mediante la cual cada intervención sectorial aporta algo al conjunto, dotándole de sentido.

Esta capacidad de las programaciones comunitarias para fortalecer o para crea una identidad colectiva, nos remite al sentido de pertenencia, que desborda las entidades y transciende los intereses individuales. En los territorios observados, el proceso participativo de co-construcción por los protagonistas de una identidad o sentimiento de pertenencia y vinculación local, supone asumir y valorar también el pluralismo y las diversidades existentes en la comunidad (Giménez, 2015: 40).

Desde esa percepción colectiva, se entiende que se facilite la colaboración, frente a la anterior competición, bien por los recursos, bien por los "usuarios". Al coordinar las actuaciones sobre el territorio, estas no se duplican, y la competencia se diluye. Además de lograr, como destacan las evaluaciones, un rendimiento más óptimo de los recursos ya existentes. Partir de lo existente es, por tanto, una línea común de intervención (Marchioni, 2002: 469).

Tabla 6 Acción colaborativa.

	Proyecto ICI	Juntos por la convivencia	Educándonos	Escuela Abierta de Verano
Diseño	Programación Comunitaria Intercultural.	Claves organizativas: • Identificación y pertenencia positiva al Proyecto común. • Flexibilidad y autogestión de cada entidad participante.	Programación anual conjunta: recursos públicos y privados del territorio.	Programación colaborativa.
Instrumento	Documento de referencia	• Potenciar las relaciones entre entidades. • Capacitar en metodología. • Comunicación interna y externa muy cuidada.	Adaptación a los estudios y la vida laboral, complemento con otras actividades, etc.	Documento de referencia con la oferta coordinada de todos los recursos.
Eficacia	Todos los actores toman conciencia de que su intervención particular está aportando a una intervención común.	Marco referencial común y flexible.	Estrategia común y consensuada en el territorio: traslado a Políticas Públicas.	Programación: • Comunica a la ciudadanía todos los recursos del territorio. • Dota a los recursos de una referencia para organización, desarrollo y evaluación.

1.7. Evaluación.

Estas evaluaciones, en las que nos hemos basado para conocer también las intervenciones, señalan como principal activo la mayor adecuación a la demanda. Una consecuencia lógica de la definición colectiva de las prioridades (en el diagnóstico y en la programación). Y tienen dos características principales, también comunes:

a) Su carácter continuo, propio de un proceso, y que las aleja de las memorias, propias de los proyectos.
b) Y la participación de todos los actores, que tienen opciones para aportar su visión subjetiva en los espacios y tiempos diseñados para la relación entre ellos.

Ambas características inciden decisivamente en mejorar la eficacia, pues permiten que, dada la flexibilidad que hemos percibido, el proceso pueda ser rectificado sin resistencias por sus protagonistas (Franco et al., 2007: 119). Y suponen, al mismo tiempo, un compromiso de esos espacios para organizar periódicas devoluciones a la comunidad, con lo que se cumple también el principio de la información, como factor clave del Trabajo Social Comunitario (Marchioni, 2002: 468).

Como consecuencia de esta visión procesual, las evaluaciones también van aparejadas a unas prácticas de sistematización, que son incipientes en algunas de las experiencias. Y que permitirán completar el ciclo de la innovación, con la transferibilidad de métodos y estrategias a otras comunidades.

Tabla 7 Evaluación participativa.

	Proyecto ICI	Juntos por la convivencia	Educándonos	Escuela Abierta de Verano
Diseño	Externa: Universidad Autónoma de Madrid y Obra Social "la Caixa". Interna: evaluación continua (espacios y acciones) y comunitaria global (plurianual).	Mesas Insulares para la Convivencia Intercultural de Tenerife: evaluación conjunta. Cuestionarios individuales y grupos de discusión.	Evaluación continua con jóvenes en cada sesión, espacio, actividad, etc. Evaluación anual con entidades públicas y privadas implicadas.	Entre todos los recursos que han participado. Actividad final con todos los participantes.
Eficacia	Territorio dotado de estructura de participación que permite optimizar recursos, priorizar demandas y potenciar sinergias.	• Red de trabajo (más de 100 entidades). • 13 grupos de trabajo entre entidades, • Referente regional en diálogo intercultural. • Conocimiento y colaboración de las asociaciones entre sí.	Aumento de jóvenes que buscan un espacio en Pioneros. Mejora en relación con Administraciones y entidades sociales: generación de política pública innovadora.	Mejora en el conocimiento de la realidad infantil del territorio en periodo vacacional. Resultado: respuesta colaborativa, eficiente y sostenible desde el territorio.

5. Conclusiones.

Creemos que, tras analizar las cuatro experiencias, se confirma la emergencia de un modelo de Trabajo Social Comunitario caracterizado por nuevos elementos metodológicos y estrategias de intervención innovadoras. Todas ellas convergen en una conceptualización de la comunidad como la suma de tres actores: administraciones, recursos técnicos y ciudadanía. Y, en todas, se ha pasado

de organizar la intervención en torno a proyectos, a identificarse colectivamente con procesos, en continua actualización.

Este cambio en la perspectiva, que se aleja diametralmente de los imperativos asistencialistas e individualizadores de las políticas sociales neoliberales, están comenzando a demostrar su eficacia (cumpliendo sus objetivos de inclusión) y su eficiencia (coordinando y optimizando recursos escasos). Para ello, por un lado, han introducido en el diseño el conocimiento compartido (diagnósticos comunitarios, investigaciones participativas, etc), y han establecido espacios de relación, que no de coordinación, para los tres actores, con especial relevancia para los recursos técnicos.

Y, por otro lado, han asumido un diseño compartido, más ajustado a las necesidades y a las prioridades del territorio, que se ha plasmado en una programación conocida, transparente y flexible. Contando para impulsar estos cambios, en mayor o menor medida, con técnicos que ejercen funciones de enlace, relación, etc. Siguiendo un rol de profesional del Trabajo Social inespecífico, tal y como proponía Marchioni (2002) en su momento.

Estos cambios en la intervención están incidiendo ya en las universidades, pues, en parte, arrancan de ellas mismas. Lo que implica, ya mismo, retos para sus contenidos curriculares, para responder a las demandas de competencias de los nuevos perfiles profesionales emergentes, y para mejorar los ya existentes. Lo que será objeto de otra fase de nuestra investigación, también comparativa.

Y, finalmente, la emergencia de este renovado Trabajo Social también está incidiendo en otras tres dimensiones de los tres actores afectados. Por una parte, hemos visto cómo desde el Tercer Sector se puede variar el rumbo, de la sectorialización hacia el enfoque comunitario, atendiendo con mejores resultados a la población diana. Al mismo tiempo, hemos constatado la efervescencia de la participación ciudadana en todos los territorios. Confirmando que no está reservada a una u otra parte de la comunidad, sino que la participación es posible y necesaria en todos ellos. Con el único límite de los propios intereses, la ciudadanía recurre a mecanismos y canales formales (asociaciones, etc) o informales (iniciativas que nacen en torno a una cuestión y desaparecen una vez agotada). Enmarcándose en una propuesta política, de actuación cívica consciente (Franco et al., 2007: 122). Y, por último, esta nueva orientación comunitaria está incidiendo en las Políticas Públicas. Cuestionando su verticalidad, tendiendo a una mayor horizontalidad. Aunque, como ya decíamos, no podamos todavía aventurar hasta dónde están dispuestos los financiadores estatales y las autoridades locales a aceptar una forma de intervención social más emancipatoria (De Bony y Nivolle, 2014).

6. Bibliografía

Ahmed, K. (2005). Trabajo social comunitario para una ciudadanía activa. *Documentos de trabajo social*, 34, pp. 6-31.

Ahmed, K. (2006). ¿Por qué Marchioni y no Rotham?: influencia de la ética en los modelos de trabajo social comunitario. *Acciones e investigaciones sociales*, Extra 1, pp. 227.

Alayón, N. y Molina, M.L. (2007). La desigualdad social: desarrollo y desafíos del Trabajo Social desde la reconceptualización en América Latina. *Perspectivas: revista de trabajo social*, 17, 43-66.

Arenas, M. (2015). Calidad percibida en los servicios sociales de inclusión. Una aproximación desde el caso de Avilés (Asturias). *Cuadernos de trabajo social*, 28 (1), pp. 113-123.

Béland, D. (2007). Neo-Liberalism and Social Policy: The Politics of Ownership. Policy Studies, 28 (2), pp. 91-107.

Chauvière, M. (2004). Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée. Paris: Dunod.

Chauvière, M. (2007). Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation. París: La Découverte.

Chauvière, M. (2008). Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation. *Pensée plurielle*, 17, pp. 135-138.

Chauvière, M. (2011). ¿Qué es la "chalandisation"? *Trabajo social global - Global Social Work: Revista de investigaciones en intervención social*, Vol. 2 (3), pp. 46-63.

Chauvière, M. (2012). L'obligation de résultats contre les innovations sociales et l'expérimentation?, *Informations sociales*, 174, pp. 95-104.

Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid (2003). Manual para el trabajo social de acompañamiento en los itinerarios de inserción. Madrid: COTSM.

De Bony, J. y Nivolle, P. (2014). Ethnographie d'un projet de développement social local. *Sociologies*, Dossier, Les échelles territoriales de l'intervention sociale.

De Robertis, C. (2011). Evoluciones y desafíos del Trabajo Social. Situación en Francia. *Trabajo social hoy*, 63, 53-72.

Dubasque, D. (2012). L'intervention sociale d'intérêt collectif: un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble? *Informations sociales*, 152, pp. 106-114.

Dupuis-Hepner, N. (2015). L'intelligence collective au service de l'intérêt collectif. *Revue Française de Service Social*, 259, 116-123.

Epstein, R. (2005). Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit*, noviembre.

Fantova, F. (2000). Gestión de calidad en servicios sociales: una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social. En J. Hernández et al (coord.) *El imperativo de la calidad en la acción social*. Madrid: Cáritas Española. Pp. 31-61.

FNARS (2013). Pour une R-évolution du travail social. París: Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

Fourdrignier, M. (2010). De nouvelles formes du travail ensemble. *Travail-Emploi- Formation*, 9, 7-29.

Franco, P. et al. (2007). De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para garantizar la ciudadanía activa. *Documentación social*, 145, pp. 115-132.

García, G. et al. (2016). Valoración del desarrollo de los servicios sociales por comunidades autónomas 2015. Madrid: Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.

Giménez, C. et al. (2015). Juntos por la convivencia. Barcelona: Obra Social La Caixa.

Gimeno, Ch. (2016). La intervención comunitaria en el sur de Francia y en Aragón: aportaciones a un Trabajo Social transformador. En D. Carbonero et al. (coord.), *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global: Aportaciones desde el Trabajo Social*, Logroño: Universidad de La Rioja.

Gimeno, Ch. et al. (2016): La intervención comunitaria: retos y propuestas. En Raya, E. y Pastor, E. (coord.), Trabajo social, derechos humanos e innovación social. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.

Healy, K. (2001) Reinventing critical social work: challenges from practice, context and postmodernism. *Critical Social Work*, 2(1).

Jaraiz, G. (2012). Intervención social, barrios y servicios sociales comunitarios. Madrid: Fundación FOESSA.

Lillo, N. y Roselló, E. (2001). Manual para el trabajo social comunitario. Madrid: Narcea.

Lorthois, D. (2000). Mutations de la société et travail social. Paris: Conseil Economique et Social.

Marchioni, M. (2002). Organización y desarrollo de la comunidad: la intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales. En María Luisa Sarrate (coord.) *Programas de animación sociocultural*. Madrid: UNED, págs. 455-482.

Madrigal, J. (2010). Del control a la coordinación la intervención social como oferta. *Revista de trabajo social*, 79, pp. 35-48.

Marchioni, M. (2006). Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios. *Cuadernos de trabajo social*, 19, 213-224.

Medina, M. E. y Medina, E.(2011). Análisis de la calidad percibida en usuarios/as de servicios sociales comunitarios. *Zerbitzuan*, 50, pp. 85-100.

Morales, E. y Rebollo, O. (2014). Potencialidades y límites de la acción comunitaria como estrategia empoderadora en el contexto actual de crisis. *Revista de Treball Social*, 203, pp. 9-22.

Pastor, E. (2015). Social Work and local community development in the 21st century. *Arbor*, 771.

Postle, K. (2001) The social work side is disappearing. I guess it started with us being called care managers, *Practice*, 13(1), pp. 13-26.

Renes, V. et al. (2007). Realidad, pensamiento e intervención social. *Documentación social*, 145, pp. 11-36.

Rodríguez, T. (2006). Lo comunitario y sus saltos creativos. *Cuadernos de trabajo social*, 19, pp. 225-254.

Rosa, M. (2007). Siguen andándose caminos para el encuentro entre los distintos sujetos-actores de la intervención social: "otras práxis son necesarias y posibles". *Documentación social*, 145, pp. 53-70.

Rubio, J.A. (2006). A vueltas con el desarrollo comunitario: características, reflexiones y retos. *Cuadernos de Trabajo Social*, vol.19, pp. 287-295.

Slater, T. (2014). The Myth of “Broken Britain”: Welfare Reform and the Production of Ignorance. *Antipode*, 46 (4), pp. 948-969.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

EL PERFIL PROFESIONAL EN EL ÁMBITO DE LA INFANCIA EN LA CAPV. ANÁLISIS Y DEBATE SOBRE EL PAPEL DEL TRABAJADOR SOCIAL.

González Goya, Edurne
egonzalez@deusto.es

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Desde hace unos años el lugar del Trabajo Social en el ámbito de la Infancia y Familia ha sufrido en el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y más concretamente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, una preocupante redefinición de sus espacios de actuación.

Las políticas actuales, tendentes a limitar las funciones profesionales de los distintos programas de la cartera de Servicios a perfiles técnicos específicos, están provocando una salida de los/as trabajadores/as sociales de los lugares que históricamente venían ocupando.

Como Ciencia, el Trabajo Social ha ido incorporando desde finales del siglo XIX (a través de las aportaciones de las primeras teóricas de nuestra disciplina sobre la base de la sistematización de su práctica) nuevos conocimientos, metodologías, técnicas y herramientas que han nutrido nuestra pericia técnica, pero también nuestro saber teórico. En ese desarrollo existe sin embargo un concepto fundamental, sobre el que convergen la mayor parte de nuestras intervenciones y sin el que el Trabajo Social como tal difícilmente puede entenderse, ni practicarse; la familia como sistema de pertenencia del individuo.

En este sentido, entendemos que la perspectiva que los y las trabajadores/as sociales pueden ofrecer sobre la base de su formación sistémica, avala la legitimidad de su labor con este colectivo. Así, la interdiciplinariedad propia de las intervenciones que venimos desarrollando en el ámbito de la protección infantil ha sido sustituida por una segmentación de nuestras actuaciones.

Ante esta coyuntura, creemos que ha llegado el momento de reflexionar y analizar la idoneidad de estas nuevas políticas de administraciones y servicios, así como la necesidad de valorar el efecto real para con nuestros clientes.

Mediante esta comunicación, nuestro objetivo es analizar los conocimientos que el trabajador/a social adquiere en su formación universitaria y que le habilitan, bajo nuestro punto de vista, para el ejercicio de las funciones de acompañamiento y/o intervención directa, así como para el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de las realidades propias de la desprotección infantil en las que durante años ha desarrollado su labor profesional. El acogimiento residencial de menores, el diagnóstico y valoración de las situaciones de desprotección infantil o el rol del trabajador familiar se encuentran entre ellas.

Más allá de reivindicaciones corporativistas, quienes desarrollamos nuestra labor en la intervención directa con las personas menores de edad, valoramos la pérdida de la perspectiva psico-social propia de nuestra disciplina como un elemento de clara involución en cuanto a la efectividad de las políticas de protección infantil. Con el objetivo de cuestionar, repensar y valorar sus efectos surge esta comunicación que intentará extraer elementos de interés para el debate que proponemos

Palabras clave: trabajo social, reflexiones, perfil profesional, protección infantil, familia

1. Contextualización: El Estado de la cuestión

El Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto en el Campus de San Sebastián, como institución referente del Trabajo Social en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, mantiene desde hace tiempo una preocupación compartida por agentes y entidades profesionales en cuanto a las limitaciones que la profesión está teniendo en el acceso a ciertas funciones y competencias en el ámbito de la Infancia.

Las dimensiones que este tipo de decisiones técnicas (y en ocasiones políticas) han adquirido en los últimos años, han generado un movimiento por parte de la profesión en defensa de las funciones del trabajo social como profesión ubicada en el espacio que ocupa la intervención psico-social, con una marcada tradición con el colectivo de las personas menores de edad.

Desde hace unos años la imposibilidad de desarrollar determinados roles profesionales en las intervenciones específicas circunscritas al trabajo con este colectivo, está limitando el desarrollo de perfiles laborales que, a nuestro entender, le son propios desde un punto de vista histórico (en base a los orígenes y la evolución de nuestra profesión desde su nacimiento, a finales del siglo XIX, hasta su consolidación como Ciencia a los largo del Siglo XX), así como en relación a los contenidos que definen la actividad profesional de los/as diplomados/as y graduados/as en Trabajo Social en la actualidad (Libro Blanco de Trabajo Social aprobado por la Aneca en el año 2006).

Lejos de considerarse una práctica aislada, cuyo punto de partida ubicamos en los contenidos del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la Infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, observamos que en el último tiempo se ha venido produciendo una corriente de inoculación a otros servicios que han adaptado estos mismos condicionantes a sus pliegos de licitación.

Así, cada vez con más asiduidad observamos licitaciones de Servicios Públicos que acotan el perfil profesional a formaciones como la Psicología y/o la Educación Social, que sin negar el carácter capacitante de sus respetivos itinerarios formativos, desestiman la capacidad y especificidad que el Trabajo Social como Ciencia puede ofrecer a la intervención en el ámbito del menor.

Al ya mencionado Decreto regulador de los recursos de Acogimiento residencial de la CAPV (de competencia autonómica), se han sumado actuaciones como las del Ayuntamiento de San Sebastián que hace unos años viene apostando por la figura del Psicólogo Comunitario en el abordaje e intervención en los casos de desprotección infantil competencia de los servicios sociales Municipales (de gravedad leve o moderada).

Más recientemente, las licitaciones de los Servicios de Intervención familiar de la Diputación Foral de Gipuzkoa, cuyo concurso adjudicatario fue resuelto en el año 2015, elimina sorpresivamente formaciones como el trabajo social, la pedagogía o la psicopedagogía de la posibilidad de desarrollar labores profesionales para las que hasta ese momento se consideraban suficientemente capacitados, llegando incluso a limitar porcentualmente la presencia de psicólogos/as en el número total de profesionales que conforman la totalidad del Servicio.

Más allá de reivindicaciones corporativistas, debate que queda totalmente fuera de nuestras pretensiones actuales, quienes desarrollamos nuestra labor en la intervención directa con las personas menores de edad, valoramos la pérdida de la perspectiva psico-social propia de nuestra disciplina como un elemento de clara involución en cuanto a la efectividad de las políticas de protección infantil.

Con el objetivo de cuestionar, repensar y valorar sus efectos, surgen movimientos sinérgicos entre el contexto universitario y el mundo profesional, en tanto y cuanto la defensa de los condicionantes y condiciones propias de la profesión, así como la reflexión en torno a la realidad que directamente afecta a la disciplina, suponen una preocupación compartida que debe ayudar al debate de cuestiones como las que ahora se nos plantea.

En este espacio y en este tiempo, germina este documento de carácter descriptivo y valorativo en torno a la situación actual de los perfiles profesionales en el ámbito de la Protección Infantil en Gipuzkoa con la intención de contextualizar y fundamentar la aproximación que la Academia y la Profesión hacen entorno a la disciplina que nos ocupa, el Trabajo Social.

Así, la definición, funciones, áreas de trabajo y objetivos entre otros conceptos básicos, han sido extraídos de la fuente bibliográfica fundamental de la profesión *El libro Blanco del Trabajo Social* , que recoge y acota sus lindes disciplinares. Sin duda, es ahí donde encontraremos la base de nuestra defensa argumentativa para poder comprender el análisis crítico que *a posteriori* realizaremos del mismo.

Esperamos por tanto, que a lo largo de las páginas que siguen podamos exponer nuestra justificada defensa de la legitimidad que la disciplina del Trabajo Social tiene en el ejercicio de las intervenciones psico-sociales en el ámbito de la Infancia. Todo ello, sin perjuicio de la siempre deseable intervención multi-interdisciplinar que nos lleva a compartir espacios de trabajo comunes con otras profesiones afines, que lejos de suponer amenazas corporativistas, representan un elemento de mejora y complementación ante la complejidad de las realidades que abordamos actualmente.

Bajo esta perspectiva, realizaremos una aproximación descriptiva a los contenidos recogidos en los diferentes documentos de referencia para los/as trabajadores/as sociales, haciendo especial énfasis en los aspectos académicos que sustentan la capacidad técnica que el profesional del trabajo social (una vez finalizado su proceso formativo) ha adquirido en cuanto al conocimiento disciplinar, desarrollo competencial y saber teórico-práctico en el área del menor, o más concretamente en el ámbito de la Infancia y Familia.

De igual manera, creemos conveniente realizar una breve aproximación teórica a los conceptos fundamentales del Trabajo Social con la intención de situar al lector sobre los fundamentos de su propia identidad, concretando *qué es*, *sobre qué trabaja* y *por qué y para qué surge esta Ciencia* situada en el espacio de la interacción entre individuo y sociedad.

Para finalizar incluimos un último apartado que recoge cuestiones para el debate y que tata de explicitar nuestro punto de vista, argumentado desde la revisión bibliográfica y desde la experiencia técnica en el ámbito del menor

2. Análisis de contenidos según el Libro Blanco de Trabajo Social

Desde nuestra función docente y en base a nuestro compromiso con el Trabajo Social como Ciencia, es este apartado un intento de concretar los aspectos que dentro de la particularidad de la intervención en el ámbito de la Infancia y Adolescencia, se circunscriben al espacio académico-formativo de esta doctrina en un intento de justificar y rescatar la presencia que históricamente la profesión ha mantenido en el ámbito previamente mencionado.

Así, creemos pertinente desarrollar una primera aproximación a los contenidos esenciales de la disciplina, como fundamento de la estructura básica y elementos fundamentales que establece el Libro Blanco del Título aprobado por la ANECA en el año 2005.

Para ello procederemos a describir conceptos fundamentales del Trabajo Social como disciplina, pasando por su definición, funciones, objetivos y ámbitos de desarrollo de la actividad profesional, para luego concretar aquellos aspectos de la formación que los estudiantes adquieren desde el punto de vista del aprendizaje basado en competencias que rige actualmente los planes de estudio de la disciplina y que igualmente quedan recogidos en el Libro Blanco del Título ya mencionado con anterioridad. Finalmente, se incluyen los contenidos que definen el perfil profesional del trabajador social, seleccionando como se viene indicando aquellos que específicamente se vinculan a las funciones y tareas propias de la intervención en el ámbito de la Infancia y Familia.

Cabe mencionar que, si bien en el proceso de construcción de este escrito se han revisado diversos documentos básicos de consulta, la estructura del mismo vertebra sobre la extracción literal de aquellos contenidos del Libro Blanco de Trabajo Social que puedan ayudarnos a justificar la legitimidad que la profesión tiene en el ejercicio profesional en las funciones y tareas propias en la intervención directa con este colectivo.

2.1 El trabajo social como disciplina

Definición

El Trabajo Social es una disciplina académica aplicada de la que se deriva la actividad profesional del trabajador/a social que tiene por objeto la intervención y evaluación de las necesidades sociales para promover el cambio, la resolución de los problemas en las relaciones humanas y el fortalecimiento y la libertad de la sociedad para incrementar su nivel de bienestar y cohesión, mediante la utilización de las teorías sobre el comportamiento humano y los sistemas sociales y aplicando la metodología específica de la intervención social de caso, familia, grupo y comunidad. El Trabajo Social interviene en los puntos en los que las personas interactúan con su entorno.

Objetivos

Así mismo, la profesión mantiene desde sus inicios unos objetivos vinculados a su intervención con las realidades de malestar psico-social que afectan a los individuos en su interacción con el medio y que dan sentido y significación a la labor que los profesionales del trabajo social desarrollamos en la cotidianeidad de nuestro día a día. Al igual que venimos haciendo hasta ahora a continuación destacamos aquellos objetivos que, bajo nuestro punto de vista, resultan clave para la intervención con menores y familia, y que nos ayudarán a delimitar las lindes del debate que nos ocupa.

- Facilitar la inclusión de los grupos de personas marginadas, socialmente excluidas, desposeídas, vulnerables y en riesgo.
- Establecer relaciones efectivas a corto y a largo plazo con, y movilizar a, individuos, familias, grupos, organizaciones y comunidades para aumentar su bienestar y sus capacidades de solucionar problemas.
- Ayudar y educar a las personas para que obtengan servicios y recursos en sus comunidades.
- Trabajar por la protección de las personas que no están en condiciones de hacerlo por sí mismas, por ejemplo, niños/as, adolescentes, personas mayores que necesitan cuidado, y personas dependientes o con distintos niveles de discapacidad, dentro de los parámetros de una legislación aceptada y éticamente razonable.

Teniendo en cuenta la identidad, las funciones y los propósitos fundamentales del Trabajo Social anteriormente descritos, el perfil formativo debe estar orientado a preparar profesionales de la intervención social con una comprensión amplia de las estructuras y procesos sociales, el cambio social y del comportamiento humano, que les permita:

- Intervenir en los contextos sociales e institucionales en los que viven las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades, asistiendo, abordando conflictos, ejerciendo tareas de mediación, ayuda, educación, defensa, animación y transformando dichos contextos, incluyendo los político-sociales;
- Participar en la formulación y evaluación de políticas, servicios e iniciativas sociales.
- Contribuir a la ciudadanía activa mediante el “empowerment” y la garantía de los derechos humanos y sociales.
- Trabajar en la prevención de los problemas sociales.

Todo ello con el fin último de contribuir junto con otros profesionales a la integración social de personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades; la constitución de una sociedad cohesionada y el desarrollo de la calidad de vida y del bienestar social.

Áreas de trabajo de los y las profesionales del trabajo Social

De igual manera los y las trabajadores/as sociales desarrollan su actividad profesional en unas determinadas áreas de trabajo, donde desarrollan su labor en base a sus objetivos y a los contenidos de su identidad profesional y su función social. Dichas áreas de trabajo se concretan en las

1. ASISTENCIAL. Mediante la detección y tratamiento psicosocial de las necesidades sociales individuales, grupales, familiares y de la comunidad.

2. PREVENTIVA. El/la trabajador/a social trata de adelantarse y prevenir la constante reproducción de la marginalidad, de la exclusión social, de la desafiliación, de la pobreza y de la desintegración social.

3. PROMOCIONAL-EDUCATIVA. No se puede comprender la función de prevención sin una labor educacional que ayude a las personas y los grupos sociales a hacer uso de las oportunidades que existen a su disposición. Capacitarles para la toma de decisiones y asunción de responsabilidades (se considera una condición trasversal).

4. MEDIACIÓN en la resolución de los conflictos que afectan a las familias y los grupos sociales en el interior de sus relaciones y con su entorno social. Incluye también la relación entre las instituciones y la ciudadanía

5. TRANSFORMADORA. Mediante cualquier método de investigación el/la trabajador /a social aumenta su conocimiento para tratar de modificar las prácticas sociales que crean desigualdad e injusticia social y, por tanto, condicionan el desarrollo autónomo de los sujetos.

6. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN (la primera no es posible sin la segunda y viceversa). En los macro y microsistemas mediante el diseño, el desarrollo y la ejecución de planes, programas y proyectos sociales. Así como con en nivel estratégico-prospectivo mediante la formulación de las políticas sociales de las comunidades autónomas y del país, tanto presentes como futuras.

7. REHABILITACIÓN. El/la trabajador/a social contribuye al bienestar y posibilita la integración social de aquellas personas y colectivos que por razones personales o sociales se encuentran en una situación de desventaja social.

8. PLANIFICACIÓN, ANÁLISIS DE PROCESOS SOCIALES Y NECESIDADES Y EVALUACIÓN. A partir del conocimiento y análisis de procesos sociales y necesidades, el/la trabajador/a social trabaja en la planificación y evaluación en los microsistemas mediante el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos sociales, así como contribuye -en un nivel estratégico- a la formulación de políticas sociales autónomas, nacionales, europeas e internacionales.

9. GERENCIA Y ADMINISTRACIÓN. El/la trabajador/a social trabaja en la gerencia y administración de los servicios sociales, mediante la organización, dirección y coordinación de los mismos.

10. INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA. El trabajador social estará obligado no sólo a la investigación inherente a las funciones señaladas sino a las que se relacionan con su propio trabajo profesional para revisarlo permanentemente y buscar nuevas formas de enfocar y afrontar los problemas vitales a que debe dar respuesta. A su vez, esos conocimientos acumulados y esas experiencias vividas habrá de ponerlas permanentemente a disposición de los colegas y, particularmente, de los futuros nuevos profesionales que aprenderán de los libros y de su trabajo personal tanto como de la relación directa en el propio campo de trabajo. Por otra parte, el/la trabajador social aumenta su conocimiento de la realidad social mediante la investigación para tratar de modificar las prácticas sociales que crean desigualdad e injusticia social y, por tanto, condicionan el desarrollo autónomo de los sujetos.

2.2 La formación en Trabajo Social

La orientación del título de Grado en Trabajo Social impartido por la Universidad de Deusto se basa en los estándares globales para la educación y formación en la profesión del Trabajo Social recogidos en los diferentes documentos aprobados por las asambleas generales de la IASSW/AIETS (Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social) y la IFSW/FITS (Federación Internacional de Trabajadores Sociales), así como en las propuestas planteadas tanto en el Libro Blanco del Título de Grado en Trabajo Social como en el documento de Criterios para el Diseño de Planes de Estudios de Grado en Trabajo Social aprobado por la Conferencia de Directores/as, Centros y Departamentos de Trabajo Social y el Consejo General de Colegios de Diplomados/as en Trabajo Social, y en cuya elaboración concreta participó directamente la Universidad de Deusto a través de su Escuela de Trabajo Social (p. 6 de dicho documento). Así está recogido en su Memoria de Verificación presentado al Consejo de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MEC) y que obtuvo un informe Favorable por parte de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

Para cumplir con los objetivos generales descritos recientemente, la formación de los/as trabajadores/as sociales debe ser una formación integral que atienda tanto a contenidos disciplinares, como habilidades y actitudes que contribuyan a generar profesionales que no sólo sepan hacer, sino que también conozcan el medio en el que viven y trabajan, y sean capaces de analizarlo críticamente.

Así, el plan de estudios que se propone se ha diseñado para permitir la adquisición de las competencias necesarias para el ejercicio profesional como trabajador(a) social, facultando para la utilización y aplicación de la valoración diagnóstica, el pronóstico, el tratamiento y la resolución de los problemas sociales mediante la metodología específica de la intervención social de caso, familia, grupo y comunidad, y capacitando para planificar, programar, proyectar, aplicar, coordinar y evaluar servicios y políticas sociales.

Los cambios observados en los perfiles profesionales aparecidos en algunos pliegos técnicos de reciente licitación (ya expuesta al inicio de este documento), propician a nuestro entender un debate en torno a las decisiones técnicas, en tanto y cuanto existe una disconformidad por nuestra parte relacionada con la limitación en el acceso y ejercicio de una labor profesional para la que, bajo nuestro punto de vista, el trabajador social está convenientemente capacitado en base a los contenidos y competencias adquiridas en su proceso formativo.

El aprendizaje basado en competencias

La formación actual se basa en la adquisición de unas determinadas competencias profesionales que capacitan a la persona para desarrollar la profesión adecuándose al perfil del trabajador social que establece el Libro Blanco del Título en Trabajo Social. Así este documento define el perfil profesional de una profesión como la descripción de competencias y capacidades requeridas para el desempeño de una ocupación, así como sus condiciones de desarrollo profesional.

El perfil profesional parte del concepto de competencia profesional utilizado tanto por el MEC como por el INEM. Se incluyen en el, algunas definiciones que nos aproximan al concepto de competencia, siendo la definición de Bunk, recogida la que creemos puede recoger el carácter fundamental de su contenido teórico

Bunk1(1994) define la Competencia como *"el conjunto de conocimientos, procedimientos, actitudes y capacidades que una persona posee y son necesarias para […], afrontar de forma efectiva las tareas que requieren una profesión en un determinado puesto de trabajo con el nivel y calidad de desarrollo requeridos, resolver los problemas emergentes con iniciativa, autonomía y creatividad* y *adaptarse al entorno socio-laboral y colaborar en la organización del trabajo"*.

De lo expuesto hasta ahora, deducimos que el término no se centra únicamente en los conocimientos técnicos, sino que tiene en cuenta todo aquello que rodea la profesión y que afecta al desarrollo y desempeño de la misma. Para ello se identifican tanto los conocimientos como las destrezas, habilidades sociales y habilidades técnicas necesarias para el desarrollo de las diferentes tareas requeridas por el perfil del trabajador social, diferenciando entre competencias generales y
Para todo ello las competencias que adquirirá el estudiante a lo largo de su periodo formativo van a ser de dos tipos: competencias generales y competencias específicas.

Competencia general

Según El Libro Blanco de la disciplina (2005), el /la trabajador/a social es un/a profesional de la acción social que tiene una comprensión amplia de las estructuras y procesos sociales, el cambio social y del comportamiento humano, que le capacita para:

- Intervenir en las situaciones (problemas) sociales (de malestar) que viven individuos, familias, grupos, organizaciones y comunidades, asistiendo, manejando conflictos y ejerciendo mediación;
- Participar en la formulación de las Políticas Sociales;
- Contribuir a la ciudadanía activa mediante el empoderamiento y la garantía de los derechos sociales.

Todo ello con el fin último de contribuir junto con otros profesionales de la acción social a:

- La integración social de personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades,
- La constitución de una sociedad cohesionada
- El desarrollo de la calidad de vida y del bienestar social.

Las competencias generales van a ser transversales a todo el proceso formativo y se van a caracterizar por ser elementos compartidos que se requieren en cualquier área profesional. Las competencias específicas, por otro lado, son aquellos elementos específicos de la disciplina que se refieren al desempeño demostrado en una situación concreta. Se dividen en competencias específicas disciplinares, que se adscriben a las materias concretas de la formación básica de la disciplina; y competencias específicas profesionales, que se adscriben a materias concretas de la formación específica de la disciplina.

En el informe que nos ocupa son especialmente relevantes las referencias a las competencias específicas tanto disciplinares como profesionales que capacitan a nuestros/as estudiantes para la intervención familiar y en la intervención con menores.

La selección, extraída tal y como venimos diciendo del Libro Blanco de Trabajo Social (2006), se concreta en las siguientes:

Capacidad para trabajar y valorar de manera conjunta con personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades sus necesidades y circunstancias: Esta competencia se centra en el trabajo de ayudar a las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades para que puedan tomar sus propias decisiones fundamentadas.

Planificar, implementar, revisar y evaluar la práctica del trabajo social con personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades y con otros profesionales: Trata de la respuesta a las situaciones de crisis. El/la trabajador/a social debe valorar la urgencia para la acción y responder a cualquier señal de riesgo potencial. También […] deberá revisar los resultados de la acción emprendida, registrando todas las áreas de conflicto, desacuerdo y necesidades no satisfechas, y capacitando a los implicados para reflexionar sobre lo ocurrido.

Apoyar a las personas para que sean capaces de manifestar las necesidades, puntos de vista y circunstancias: Esta competencia aborda nuestro trabajo como defensores y de la evaluación y capacitación para que las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades accedan a una defensa independiente y efectiva.

Actuar para la resolución de las situaciones de riesgo con los sistemas cliente, así como para las propias y las de los colegas de profesión.

Esta competencia trata de la evaluación, respuesta y tratamiento del riesgo para personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades. El/la trabajador/a social ha de identificar Y valorar la naturaleza del riesgo con y para las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades.

Administrar y ser responsable, con supervisión y apoyo, de la propia práctica dentro de la organización.

Trata de la administración y la responsabilidad del propio trabajo. El/la profesional debe demostrar su capacidad para dirigir y priorizar su trabajo, para justificar y ser responsable de la propia práctica

Como vemos tras la descripción de las competencias que en la actualidad conforman la base formativo de los estudiantes de Trabajo Social desde el ámbito universitario, es la nuestra una profesión que capacita al alumno/a para el trabajo con los grupos y personas que, viviendo situaciones de maletar psico-socila, precisan de una intervención profesional para generar procesos de cambio y transformación propios. Así, son ellos los protagonistas de sus procesos personales, mientras que el técnico que les acompaña es precisamente eso; un experto en acompañar a los individuos, grupos o comunidades que así lo precisan, activando su pericia técnica con una clara finalidad de servicio a los estratos más vulnerables de la sociedad.

2.3 La identidad profesional del Trabajador/a Social. Perfil profesional y ámbitos de desempeño

Funciones

Las funciones que desempeña el/la trabajador/a social quedan extensamente descritas en el Estatuto de la profesión de diplomado/a en Trabajo Social/Asistente Social, en su artículo 6 y quedan definidas en las siguientes:

1. **Función preventiva:** actuación precoz sobre las causas que generan problemáticas individuales y colectivas, derivadas de las relaciones humanas y del entorno social. Elaboración y ejecución de proyectos de intervención para grupos de población en situaciones de riesgo social y de carencia de aplicación de los derechos humanos.
2. **Función de atención directa:** responde a la atención de individuos o grupos que presentan, o están en riesgo de presentar problemas de índole social. Su objeto será potenciar el desarrollo de las capacidades y facultades de las personas, para afrontar por sí mismas futuros problemas e integrarse satisfactoriamente en la vida social.
3. **Función de planificación**: es la acción de ordenar y conducir un plan de acuerdo con unos objetivos propuestos, contenidos en un programa determinado mediante un proceso de análisis de la realidad y del cálculo de las probables evoluciones de la misma. Esta función se puede desarrollar a dos niveles: microsocial, que comprende el diseño de tratamientos, intervenciones y proyectos sociales y macrosocial, que comprende el diseño de programas y servicios sociales.
4. **Función docente:** con el objetivo de impartir enseñanzas teóricas y prácticas de Trabajo

como en otros ámbitos académicos, así como contribuir a la formación teórico-práctica pregrado y posgrado de alumnos/as de Trabajo Social y de otras disciplinas afines. Los diplomados en Trabajo Social/asistentes sociales, son los profesionales idóneos para impartir la docencia en las materias de Trabajo Social y servicios sociales.

5. **Función de promoción e inserción social:** se realiza mediante actuaciones encaminadas a restablecer, conservar y mejorar las capacidades, la facultad de autodeterminación y el funcionamiento individual o colectivo. También mediante el diseño y la implementación de las políticas sociales que favorezcan la creación y reajuste de servicios y recursos adecuados a la cobertura de las necesidades sociales.
6. **Función de mediación:** en la función de mediación el diplomado en Trabajo Social/asistente social actúa como catalizador, posibilitando la unión de las partes implicadas en el conflicto con el fin de posibilitar con su intervención que sean los propios interesados quienes logren la resolución del mismo.
7. **Función de supervisión**: proceso dinámico de capacitación mediante el cual, los diplomados en Trabajo Social/asistentes sociales responsables de la ejecución de una parte del programa de un servicio, reciben la ayuda de un profesional del Trabajo Social con la finalidad de aprovechar de la mejor forma posible sus conocimientos y habilidades y perfeccionar sus aptitudes de forma que ejecuten sus tareas profesionales de un modo más eficiente y con mayor satisfacción, tanto para ellos mismos como para el servicio.
8. **Función de evaluación:** tiene la finalidad de constatar los resultados obtenidos en las distintas actuaciones, en relación con los objetivos propuestos, teniendo en cuenta técnicas, medios y tiempo empleados. También la de asegurar la dialéctica de la intervención. Indica errores y disfunciones en lo realizado y permite proponer nuevos objetivos y nuevas formas de conseguirlos. Favorece las aportaciones teóricas al trabajo social.
9. **Función gerencial:** se desarrolla cuando el trabajador social tiene responsabilidades en la planificación de centros, organización, dirección y control de programas sociales y servicios sociales.
10. **Función de investigación:** proceso metodológico de descubrir, describir, interpretar, explicar y valorar una realidad, a través de un trabajo sistematizado de recogida de datos, establecimiento de hipótesis y verificación de las mismas, empleando para ello técnicas profesionales y científicas a fin de contextualizar una adecuada intervención y/o acción social planificada.
11. **Función de coordinación:** para determinar mediante la metodología adecuada las actuaciones de un grupo de profesionales, dentro de una misma organización o

recursos, a fin de determinar una línea de intervención social y objetivos comunes con relación a un grupo poblacional, comunidad o caso concreto.

Estas funciones ponen de manifiesto que el Trabajo Social está *orientado especialmente hacia intervenciones con objetivos de carácter científico y socioterapéutico de apoyo social, desarrollo, protección, prevención y promoción de las personas, familias, grupos y comunidades*, de manera que éstos deben incorporarse al proceso formativo de los estudiantes.

Tipos de intervención del Trabajador/a social

La intervención del/de la trabajador/a social puede desarrollarse de dos maneras:

a) Intervención directa: se realiza en diversos ámbitos de desempeño e incluye una serie de actividades profesionales del/de la trabajador/a social que, para el logro de sus objetivos, precisan de un contacto personal entre profesional y la persona, familia o grupo de implicados, de tal forma que la relación que se establece entre el trabajador social y el sistema cliente (individuos, familia, grupo pequeño) es un elemento significativo en el cambio de situación.

b) Intervención indirecta: se realiza en diversos ámbitos de desempeño e incluye aquellas actividades del/ de la trabajador/a social de estudio, análisis, sistematización, planificación, evaluación, coordinación y supervisión. La intervención indirecta es de suma importancia en el trabajo social.

Ámbitos de desempeño del trabajo social

Los trabajadores sociales realizan su actividad profesional en diversas áreas profesionales y ámbitos de desempeño tanto en organismos internacionales, Administración Pública, universidades, empresa privada (por cuenta ajena o ejercicio libre de la profesión) y en el marco del tercer sector (asociaciones, fundaciones, federaciones u otras organizaciones sociales).

Desde este reconocimiento de derechos de todo ciudadano/ a, el/la trabajador/a social, trata de potenciar todas las virtualidades de la persona humana, de las familias, de los grupos, de las organizaciones y comunidades en que desarrolla su vida, para conseguir el máximo de bienestar social y calidad de vida.

El ámbito más habitual de su labor profesional es el de los servicios sociales personales, pero también se encuentra en el ámbito de la salud, la educación, justicia, empleo, urbanismo y vivienda, empresa, medio ambiente, voluntariado, la cultura y el tiempo libre.

Teniendo en cuenta el propósito que nos acomete en este escrito, nos limitamos a señalar los contenidos que se recogen en los documentos de referencia para la profesión, donde se describen las actuaciones que más se ajustan a las que como trabajadores sociales desarrollamos en el ámbito de la Infancia y/o Adolescencia

Servicios sociales

- Servicios sociales de atención social básica y primaria. Dirigidos a toda la población en general desde los servicios sociales de base existentes en todos los ayuntamientos o comunidades.
- Servicios de atención permanente para atender emergencias sociales.

Servicios sociales especializados (atención por colectivos)

- Servicios de atención a personas sin hogar: servicios de atención en medio abierto; centros de acogida y comedores sociales; albergues; formación e inserción socio-laboral.
- Servicios de atención a infancia y familia: servicios de prevención, diagnóstico y tratamiento para la protección de la infancia y soporte a la familia; acogimiento familiar y adopción; centros de acogida; centros residenciales; centros abiertos.
- Servicios de acogida y atención social a inmigrantes y refugiados.

Educación

- Educación reglada: servicios de asesoramiento psico-pedagógico y social a los equipos de los centros escolares e institutos de enseñanza secundaria; mediación escolar y familiar; centros de educación especial para alumnos con necesidades especiales; asociacionismo en el ámbito escolar; detección y tratamiento del absentismo escolar.
- Educación no reglada: escuelas-taller y otras iniciativas orientadas a compensar déficits socio-educativos; servicios de atención a primera infancia, especialmente con familias que requieran soporte psico-social.

Justicia

– Justicia juvenil: servicios técnicos de asesoramiento psico-social al juez; mediación con la víctima; programas de seguimiento de medidas en medio abierto; centros de internamiento de menores infractores; mediación familiar; inserción socio-laboral.

Conclusiones y discusión

Si analizamos la definición del Trabajo Social como disciplina, así como las funciones, objetivos y ámbitos de desempeño propios de su actividad profesional, queda bajo nuestro punto de vista suficientemente explicitada la capacidad técnica que un/a trabajor/a social tiene para el ejercicio de su actividad con el colectivo de las personas menores de edad.

De igual manera, tomando en cuenta los contenidos de su proceso formativo, basado como hemos explicitado en la adquisición de determinadas competencias de carácter general y específico, esta capacitación queda igualmente contrastada y argumentada restando justificación a las decisiones que desde determinadas esferas técnicas y/o políticas a este respecto se han tomado en los últimos años en la CAPV.

Entendemos que no se trata de generar dialécticas que aborden las diferencias disciplinares entre materias afines, de manera que correríamos el riesgo de situar este debate en una defensa corporativista de un hecho que responde a una realidad de la que claramente disentimos, con independencia de la formación y solvencia técnica de otras profesiones (sobre la que no presentamos disenso alguno)

Como venimos indicando, este escrito trata de defender la pericia técnica de quienes hemos elegido el Trabajo Social como la disciplina bajo la cual acometer nuestras intervenciones sociales, incluyendo aquellas que se desarrollan con el colectivo de las personas menores de edad y por ende con la familia como sistema de pertenencia del niño/a.

Desde sus bases disciplinares, el Trabajo Social es *una ciencia que se identifica por la capacidad de establecer relaciones causales e interconexiones múltiples que dan como resultado el análisis complejo de las vivencias subjetivas del individuo desde una perspectiva psico-social* (González y Etxeberria, 2014).

Este enfoque define nuestro objeto de estudio y, por tanto, establece el matiz diferencial que nuestra disciplina otorga en los procesos que desde una u otra esfera, siempre en el marco de la intervención social, desarrollamos con personas, grupos o comunidades.

Así para Zamanillo y Gaitán (1992), **el objeto del Trabajo Social** puede resumirse como *todos los fenómenos, relacionados con el malestar social de los individuos, ordenados según su génesis y su vivencia,* donde el concepto génesis es referido a la estructura y origen de los problemas sociales, mientras que las vivencias se refieren a la manera de sentir y padecer ese malestar, que subjetivamente incide en las diferentes áreas de la vida familiar, laboral y comunitaria.

Es precisamente ese espacio situado entre el individuo y la sociedad, con un análisis que tiene en cuenta las relaciones que se generan entre las estructuras sociales y la coyuntura personal (concepto de individualidad), la que ha generado la producción científica de esta disciplina que se sitúan entre las primera aportaciones de Mary Richmond y Jane Adams en los albores del siglo XX, hasta los teóricos más contemporáneos como Perlman H., De Robertis C. o Coady N.

Ya desde sus inicios, el Trabajo Social ha otorgado **un papel fundamental** a **la familia** como elemento de cambio, pero también como foco prioritario en el *estudio de casos*. Mary Richmond, en su obra Social Diagnosis (1917) incluye un capítulo en el que la familia es reconocida como una *clave* tanto para nuestra labor diagnóstica como para la posterior intervención a desarrollar en el marco del llamado *Social Case Work.*

Años después, y transcurrida la etapa de entreguerras durante la cual el psicoanálisis imperó en diferentes esferas de la sociedad de la época, Gordon Hamilton (1951) retoma para la profesión el papel de la familia al rescatar la importancia que para la profesión tiene en tanto y cuanto no es posible entender lo que en ella ocurre, sin atender al contexto económico, sociopolítico y cultural de las personas atendidas (Alwayn & Solar, 2002).

Siguiendo a estas mismas autoras, es en esta época cuando reaparece con intenciones renovadas, la reconceptualización del trabajo social familiar como aquel que se basaba en la comprensión de las necesidades sociales, físicas y emocionales de las familias. A partir de este momento, *los trabajadores sociales empezaron a desarrollar esfuerzos por orientar nuevamente su intervención hacia la familia, si bien se encontraron con una carencia de elementos conceptuales que les permitieran integrar las variables individuales y familiares* (Scherz, 1954; citado por Alwayn & Solar 2002:56)

Por otra parte, en la década de los sesenta surgen en Estados Unidos los inicios del movimiento de terapia familiar. Los nuevos conceptos desarrollados en este ámbito, y que derivan de la teoría de sistemas, empezaron a tener influencia en el Trabajo Social a través de las aportaciones de Virginia Satir o el equipo del Jewish Family Service de Nueva York. (Alwayn & Solar, 2002). Junto a los ya mencionados autores, la influencia de Nathan Ackerman como pionero de la terapia familiar

sistémica, resulta esencial para la fundamentación desde los postulados teóricos y aplicaciones prácticas del Trabajo Social como ciencia.

Más recientemente y a la luz del marco de referencia ecológico-sistémico que postula, Germain (1968) afirma, que la práctica centrada en la familia es una modalidad de práctica del Trabajo Social que pone a la familia como centro de su unidad de atención o de su campo de acción orientando todo su quehacer profesional (Alwayn & Solar, 2002).

En la actualidad autores como Whelsman (citado por Fernández et al, 2012), entienden que la *intervención familiar se sitúa como uno de los ejes de la identidad profesional*, al atribuir a este colectivo la labor de ruptura sobre la imagen social negativa asociada a familias socialmente más desfavorecidas. Así, podemos decir que la intervención con familias y sobre todo el conocimiento que de deriva del modelo sistémico aplicado a través de la terapia familiar, son un sello propio de sin el que nuestras intervenciones difícilmente podrían resultar comprensibles y efectivas.

Si bien la **Teoría de Sistemas**, es un modelo de aplicación transversal y comúnmente utilizado por los profesionales de nuestro ámbito de trabajo, con independencia de sus formaciones de origen, creemos que queda suficientemente probada la solvencia que un/a trabajor/a social adquiere en su proceso formativo entorno a esta perspectiva de intervención.

El conocimiento que sobre las bases teóricas de la familia como sistema tiene un/a trabajador/a social goza de una tradición, aplicación y especialización dentro de los límites de nuestra disciplina que se ubica en su *confluencia con los conceptos y esquemas operativos desarrollados por la Cibernética, la Teoría General de los Sistemas y la Teoría de la Comunicación* (Palomar & Suarez, p. 171)

Las intervenciones familiares y por ende los diagnósticos que los profesionales del trabajo social realizamos en nuestro trabajo con familias, el modelo de intervención sistémico adquiere una importancia crucial en cuanto a las aportaciones que realiza desde el punto de vista de las relaciones emocionales entre sus miembros.

Este tipo de interpretaciones nos dan la posibilidad de trascender el mero análisis estructural del sistema, posibilitando lecturas ajustadas a la funcionalidad, las implicaciones personales y familiares o las subjetividades creadas como respuestas a una dinámica familiar propia. Desde este punto de vista consideramos que las aportaciones que la disciplina puede ofrecer en el ámbito de la intervención con personas menores de edad, donde como decíamos el concepto *familia* se erige como la base de los proceso de investigación, diagnóstico y posterior intervención con los usuarios

En este punto, cabría detenerse en el análisis de otro de los conceptos vinculados a la labor que el trabajador social desarrolla entre las llamadas profesiones de *ayuda* en cuanto a su función para la concreción del llamado **diagnóstico social.** Como sabemos la fase diagnóstica se enmarca dentro de las denominadas fases del método de intervención, donde a pesar de las diferencias entre distintos referentes teóricos de nuestra disciplina, podríamos destacar 5 acciones diferenciadas: investigación/diagnóstico/planificación/ejecución/evaluación.

Entendemos por otra parte que este proceder no se desarrolla de una manera *lineal*, sino imbricado en una dinámica de interconexiones, que la particularidad asociada a nuestro método conecta a modo *de espiral*, de tal manera que el inicio de un proceso puede igualmente dar comienzo en una fase de investigación, de evaluación o de intervención. Así, la naturaleza interactiva de nuestra práctica, genera que la propia intención investigativa se desarrolle a través de una intervención directa con la(s) persona(s), o bien aumentemos el conocimiento inicial sobre el caso en un proceso de evaluación de la situación dada.

Desde esta perspectiva, no concebimos el diagnóstico como algo inicial y definitivo que da comienzo a la intervención y finaliza tras el inicio de una nueva fase, sino como un proceso en continuo movimiento, dinámico y cambiante que debe basarse en una co-construcción entre profesional y usuario a través de la relación que entre ellos se genere.

Dentro de las ya mencionadas fases del método de intervención social, consideramos relevante destacar la función diagnóstica vinculada al trabajador social que desde su propia etiología nos indica que se trata de un camino orientado al conocimiento; día “a través”, “gnosis” conocimiento, esto es, “un conocer a través” (Aguilar M.J, 2013, p.292).

Aplicado al campo de las Ciencias Sociales y más específicamente al ámbito del Trabajo Social, se trata de un *conocer para actuar* conformado, según esta misma autora, por cuatro elementos fundamentales:

- es una forma de utilizar los resultados de una investigación aplicada de cara a la acción
- es una unidad de análisis y de síntesis de la situación-problema
- es un instrumento abierto, esto es, un diagnóstico nunca está terminado sino que debe estar sometido constantemente a reajustes que nos permitan repensar y, por ende, reconstruir lo diagnosticado.
- un diagnóstico debe ser adecuadamente contextualizado para alcanzar su significado más pleno

(Aguilar, 2013, p.294)

El diagnóstico social es entendido como un acto de interpretación y análisis de una realidad compleja y dinámica, con una perspectiva de globalidad que trata de aprehender sus dinamismos con el objetivo de comprenderla en clave sistémica, con finalidad transformadora. De igual manera, el diagnóstico familiar queda íntimamente relacionado a las funciones del profesional que posteriormente, y una vez conocidos los elementos estructurales y relacionales presentes, deberá generar un proceso de intervención en base a un diagnóstico previo.

Nuevamente, las intervenciones familiares y por ende los diagnósticos que los profesionales del trabajo social realizamos en nuestro trabajo con familias, el modelo de intervención sistémico adquiere una importancia crucial en cuanto a las aportaciones que realiza desde el punto de vista de las relaciones emocionales entre sus miembros. Este tipo de interpretaciones nos dan la posibilidad de trascender el mero análisis estructural del sistema, posibilitando lecturas ajustadas a la funcionalidad, las implicaciones personales y familiares o las subjetividades creadas como respuestas a una dinámica familiar propia. Desde este punto de vista percibimos cierta carencia en este sentido referida al énfasis limitado que la herramienta ofrece a la dimensión relacional de la familia.

En un análisis circunscrito a la intervención con el colectivo de la Infancia y Adolescencia como el que nos ocupa, obviar la importancia de la familia como elemento definitorio en las intervenciones desarrolladas con este colectivo, correspondería un error de alcance. En calidad de profesionales en activo en el ámbito de la desprotección infantil, sabemos que no hay intervención posible sin el conocimiento, estudio y valoración de la realidad socio-familiar del niño/a.

Este proceso no puede excluir las particularidades asociadas a las vivencias del sujeto (con independencia de su edad), así como su historia de vida presente y pasada, sus potencialidades y fortalezas, las características de su contexto social y comunitario, y en general todos aquellos elementos que se correspondan con su realidad bio-psico-social.

Dicha perspectiva es la que aplicamos a diario como trabajadores sociales en contacto directo con la desprotección infantil, y que incorporamos como parte de un proceso de análisis reflexivo. Y es efectivamente, el punto de partida que nos lleva a adoptar una actitud propositiva con el fin de abordar eficazmente, la diversidad de situaciones que están padeciendo los niños y niñas de nuestra Comunidad y por tanto, la complejidad que atañen los procesos de intervención que de ellos derivan.

Partiendo de estas observaciones, extraídas como decíamos de nuestra experiencia práctica, no podemos defender un modelo de intervención focalizado y segmentado situado sobre la base de un

en la CAPV, bien sobre el origen de conflictos basadas en las necesidades de distintos colectivos profesionales,

En palabras de Walrond-Skinner (1978), la terapia familiar *se concibió y nació dentro de una familia interdisciplinaria, y su desarrollo continúa siendo alimentado y enriquecido por la psiquiatría, la asistencia social y la psicología. A través de su preocupación por este hijo común, estas diferentes disciplinas se acercan como compañeros iguales, pero respetando sus diferentes fundamentos. Este rasgo interdisciplinario es la marca distintiva del método, y abarca desde el enfoque terapéutico hasta el sistema familiar total. Al tratar a la familia como una totalidad no queda lugar para la fragmentación de las ciencias, por medio de la cual el psiquiatra trata al niño, el asistente social visita a los padres y el psicólogo se dedica enteramente a la confección del diagnóstico. De este modo queda abierto el camino para el desarrollo de un sistema de apoyo más perfeccionado* (citado en Alwin & Solar, 2002: 58).

Por último, desearíamos introducir el debate en torno a la especialización en el campo de la infancia que queda hoy en día bajo el criterio de cada profesional. Cabría preguntarse en qué medida la falta de ella (unida a las limitaciones ya explicitadas en cuanto a los perfiles profesionales), pudiera afectar a los procesos de intervención si ésta depende de la entidad encargada de ofrecer el servicio o el profesional responsable del caso. La formación continua y la exigencia de conocimientos específicos en la materia, debiera bajo nuestro punto de vista, ser una apuesta en firme desde las Políticas Sociales de Infancia.

En nuestra opinión, sólo un enfoque cooperante y con estructuras y mecanismos que permitan la colaboración de todos los agentes sociales posibilitará un buen trabajo con los menores de edad. Por ello, resulta prioritario desarrollar un trabajo basado en intervenciones integrales donde las decisiones sean tomadas desde una perspectiva real de interdisciplinariedad que cuente con la palabra de los propios niños y adolescentes, dándoles la oportunidad de expresar su experiencia subjetiva; esa parte de realidad que sólo encuentra sentido cuando es compartida debatida y construida por cada una de las personas implicadas.

Bibliografía

- Aylwin N. y Solar M.O (2002). Trabajo Social Familiar. Ediciones Universidad Católica de Chile Primera edición
- Estándares globales para la educación y formación en la profesión del trabajo social, aprobado por la IASSW/AIETS y la IASW/FITS en 2004 en Adelaide, Australia, extraído de http://www.cpihts.com/PDF03/GlobalStandards%202.pdf
- Estatuto de la profesión de diplomado/a en trabajo social / asistente social http://www.cgtrabajosocial.com/app/webroot/files/jaen/files/estatuto%20de%20la%20profesion%20de%20Diplomado%20en%20Trabajo%20Social.pdf
- Extracto de la memoria de verificación del grado en trabajo social aprobado por el consejo de universidades
- Fernández, J.; Torralba, J.M.; Parra, M.B.; Chagas, E; (et al) la investigación en trabajo social: la intervención con las familias desde el trabajo social. primeros análisis a partir de las entrevistas exploratorias realizadas. IX Congreso Nacional de Trabajo Social. Jaén 2012. Recuperado el 16 de diciembre de 2016 en: http://www10.ujaen.es/sites/default/files/users/factra/Congreso/65.pdf
- La formación universitaria en Trabajo Social. Criterios para el diseño de planes de estudios de títulos de Grado en Trabajo Social. Extraído de http://www.ehu.eus/documents/1504704/1588982/Criterios_Grado_Trabajo_Social_Aprobados.pdf
- Libro Blanco título de grado en Trabajo Social. Agencia nacional de evaluación de la calidad y acreditación, ANECA. extraído de https://www.uclm.es/bits/archivos/libroblanco_trbjsocial_def.pdf
- Palomar M., Suárez E. (1993) El modelo sistémico en el trabajo social familiar: Consideraciones teóricas y orientaciones prácticas. Alternativas: Cuadernos de trabajo social, Nº. 2, 1993, págs. 169-184. Recuperado el 14 de diciembre de 2016 en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5868/1/ALT_02_10.pdf

- Zamanillo T & Gaitán L.(1992).Para Comprender el Trabajo social (2da Ed.), España: Verbo Divino.
- Zamanillo, Teresa (1999) Apuntes sobre el Objeto en Trabajo Social. Cuadernos de Trabajo Social (12:13-32) Recuperado el 13 de diciembre de 2016 en : http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS9999110013A/8116
-

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

POLÍTICAS PÚBLICAS, SUJETOS PROFESIONALES Y LA FRONTERA ARCO SUR.

FAGUNDES, Helenara Silveira
helenara.fagundes@ufsc.br

CASTAMANN, Daniela
danideon15@gmail.com

KREUTZ, Ineiva Terezinha
ineivakreutz@gmail.com

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

Este artículo forma parte del proyecto de investigación intitulado *Derecho a la Salud, Políticas Públicas y Sujetos Profesionales: un estudio en las ciudades gemelas de la frontera Arco Sur.* El objetivo de este artículo es presentar la propuesta de estudio sobre la discusión de los agentes ejecutores de las políticas de la salud en la medida en que interfiere en el acceso y la fruición de los bienes y servicios de salud por los habitantes no nacionales residentes en la región fronteriza. Concomitante al reconocimiento de su importancia se puede constatar el desconocimiento sobre estes sujetos políticos – perfil socio profesional, valores éticos, influencia y competencia – para hacer la mediación entre las decisiones y las intervenciones del Estado con vistas a la materialización de las políticas públicas. También son desconocidas las posiciones jerárquicas en las estructuras administrativas de las Secretarias Municipales de Salud en Brasil y las equivalentes en Argentina, Paraguay y Uruguay. Se entiende estos sujetos profesionales no como un cuerpo amorfo, sino como sujetos políticos cuyas iniciativas pueden expresar prácticas innovadoras de gestión, fortalecedoras de participación popular en las decisiones y acompañamiento de las políticas locales. La discusión de esta propuesta de investigación tiene como referencias el derecho a la salud, concepción de política, la implementación de políticas, los agentes ejecutores en el ámbito de las regiones fronterizas.

Palabras-clave: Frontera Arco Sur; Políticas Públicas de Salud; Gestión; Temas profesionales; Servicio Social

1 Introducción

Este artículo resulta da la propuesta de investigación que da continuidad a los estudios ya desarrollados[1], desde 2003. Mantiene, como eje orientador, la noción que el acceso a los bienes y servicios de la salud, a través de políticas públicas, como un derecho de ciudadanía y no de necesidad (Telles, 1994) e, debe incorporar valores justos y universales que se materializan únicamente a través de prácticas profesionales e institucionales que espejan estos valores. Esta afirmación no significa desconsiderar el punto nodal de las políticas públicas, o sea, tratar la

[1] Los proyectos mencionados son "Fronteira MERCOSUL: um estudo sobre o direito à saúde", "A institucionalidade dos sistemas locais de saúde na linha da fronteira MERCOSUL", "O direito à saúde na perspectiva da população residente na linha da fronteira MERCOSUL", "A implementação do Programa SIS FRONTEIRAS e do Pacto pela Saúde – perspectivas para a ampliação do direito à saúde aos usuários estrangeiros na Fronteira Arco Sul", "Ampliando o direito à saúde - experiências de cooperação entre sistemas e/ou serviços de saúde em linha de fronteira", "Uma questão e duas temporalidades: direito à saúde na fronteira MERCOSUL – 2003 – 2013" y "Pactos, protocolos e o protagonismo dos atores políticos locais: impasses e condicionantes para o acesso aos bens e serviços de saúde na linha de fronteira Arco Sul", con término previsto para diciembre 2016 .

institucionalidad de la gestión pública aislada de las relaciones de poder, que determinan las formas políticas locales detentoras de alto impacto en la construcción de una ciudadanía plena. Significa entender la gestión, cuando democrática, como uno de los dos componentes esenciales para el acceso y fruición del derecho a la salud, situándose como estructura substantiva de las políticas públicas.

Los proyectos anteriores evaluaron diez años de implementación de políticas, acuerdos y pactos del sector público para la integración/armonización/cooperación entre los sistemas de salud, todos con el objetivo de garantizar a los no nacionales[2] el acceso a los bienes y servicios sanitarios[3]. Se identificó una reducida alteración en los procesos de inclusión pretendidos y las medidas implementadas, a lo largo del período, se quedaron lejanas de los resultados previstos. O sea, las innovaciones institucionales para favorecer la articulación entre los sistemas de salud de las ciudades localizadas en los límites internacionales no consiguieron alterar el panorama institucional transfronterizo. Una de las hipótesis levantadas para explicar el reducido desempeño a nivel local se refiere al proceso de implementación de políticas, aspecto que se destaca también, de manera recurrente, en la literatura sobre evaluación de políticas públicas.

Profundizando la dimensión de la implementación, fue identificada la relevancia de los agentes profesionales ejecutores de las políticas públicas para el éxito o fracaso de las políticas, objeto central del presente artículo. Concomitante al reconocimiento de su importancia hay la constatación del desconocimiento sobre estos sujetos políticos – perfil socio profesional, influencia y competencia – para hacer la mediación entre la intervención del Estado y la materialización de las políticas públicas. También se desconoce las posiciones jerárquicas en las estructuras administrativas de las Secretarias Municipales de Salud o equivalentes en Argentina, Paraguay y Uruguay, que determinan una parcela del poder y autonomía que disponen. Se entiende la burocracia profesional no como un cuerpo profesional amorfo sino como sujetos políticos cuyas iniciativas expresan prácticas innovadoras de gestión, fortalecedoras de participación popular en las decisiones y en el acompañamiento de las políticas locales (Tumelero, 2015). La gestión, cuando vinculada al área social, es “um instrumento de universalização e aprofundamento de direitos [...] como uma dimensão do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada”. (Souza Filho, 2013, p.65).

Con relación a la actuación profesional y su formación, la preocupación es con las demandas para el asistente social, agravadas actualmente con el fenómeno migratorio y la posibilidad de acciones resolutivas en el espacio fronterizo. Responder a estos desafíos exige la incorporación de

[2] No nacionales es el término utilizado por las agencias de fomento para designar las personas que viven de forma permanente o temporariamente en un país que no es de su orígen, sin procesos de naturalización.
[3] El derecho a la salud a los no nacionales incorpora tanto la fruición de eses derechos en Brasil, como también, en los países limítrofes que igualmente tienen políticas de inclusión transfronterizas.

contenidos referentes a estos temas en los procesos formativos para fornecer subsidios argumentativos sólidos y definiciones de pautas de intervención resolutiva, una vez que el desempeño profesional es una de las dimensiones constitutivas de los mecanismos de acceso a los bienes y servicios de salud.

Este artículo está estructurado en tres secciones que contempla la contextualización de la propuesta, la discusión sobre los agentes ejecutores de la política de la salud, el trazado metodológico y las consideraciones finales.

2 Contextualización de la Propuesta da Investigación

Esta propuesta tiene como objeto de estudio los agentes ejecutores[4] de las políticas de salud que "tem um papel central na condução dos assuntos públicos" (Cavalcante & Lotta, 2015, p. 13) en la medida en que interfieren en el acceso y fruición de bienes y servicios de la salud por los habitantes no nacionales residentes en la región fronteriza. La delimitación de este objeto proviene de tres elementos interrelacionados. El primer fueron los resultados negativos de las políticas en los últimos diez años, evidentes en los proyectos desarrollados en el área. El segundo, el debate emergente y en construcción sobre la implementación de las políticas públicas. Y el tercer, la relevancia y paradojalmente el desconocimiento sobre los *Agentes Estatais Implementadores de Médio Escalão* (AEIME) y de *Agentes Estatais Implementadores da Ponta do Sistema* (AEIPS), o como son denominados en la literatura del área de la administración de burócratas al nivel de la calle.

Son denominados burócratas de medio escalón/agentes ejecutores los profesionales que se encuentran *entre* la élite política que compone el alto escalón y la burocracia del nivel de la calle, los que viabilizan la implementación de las políticas públicas. Los burócratas/agentes ejecutores al nivel de la calle son ejecutores terminales y materializan los programas y proyectos concernientes a su campo de acción. Esta jerarquía se repone en nivel municipal, componiendo lo que se llama de burocracia pública. Se observa que el término burócrata contiene una carga ideológica y cultural relacionada a comportamientos destituidos de compromiso público. Esta aprehensión retira de los profesionales la posibilidad de "um processo de construção hegemônica como coletivo que defende práticas democráticas de gestão na perspectiva de um processo transitório de sistema econômico e regime político". (Tumelero, 2015, p.77). Estos profesionales en áreas fronterizas son los responsables por la mediación entre las directrices políticas nacionales, el plan local y la dimensión internacional. O sea, la importancia de estos agentes estatales está en "conectar as fases da formulação das políticas com a implementação". (Cavalcante & Lotta, 2015, p. 14).

[4] En este texto los agentes ejecutores son siempre considerados los funcionarios estatales de los países limítrofes.

La tríada local, nacional e internacional – en las zonas fronterizas transita para otra orden de ordenamiento jurídico-administrativo e impacta directamente la actuación pública sobre el derecho a la salud. Como ejemplo de este impacto se sitúa la imposibilidad del tránsito de ambulancias, del acompañamiento domiciliar de los usuarios del sistema, de las campañas sanitarias entre las líneas divisorias entre los países. La transgresión a estas reglas puede resultar en incidentes internacionales de grande repercusión, penalizando a los profesionales y gestores.

Para construir este objeto de estudio se hace necesario retomar algunos de los aspectos relacionados sobre la atención con la salud en las fronteras brasileñas, pues contribuyen para determinar los objetivos previstos para la actual propuesta. Se puede afirmar, de esta manera, ser el objeto delimitado derivado de investigaciones más profundas de los estudios anteriores, sin los cuales sería imposible la problematización actual.

Historiando la trayectoria reciente, en Brasil, el discurso de los Secretarios Municipales de la Salud para la inclusión de los no nacionales junto a los sistemas de salud versaba sobre las dificultades financieras, pues no podrían contabilizar esta demanda como habitantes locales para efecto de recibimiento de la parcela fija repasada por la Nación Federal. Con el intento de ayudar a esta dificultad, y atendiendo a los pedidos de los Secretarios, el Ministerio de la Salud instituyó, en 2005, *el Programa Integrado de Saúde nas Fronteiras – SIS FRONTEIRAS*, que resulto en una ayuda para todos los municipios límites de la frontera brasileña. También en los *Pactos pela Saúde* hubo un punto específico, hasta 2011, que posibilitaba y favorecía la armonización o la cooperación entre los sistemas locales de salud de los países vecinos. La evaluación del Programa SIS FRONTEIRAS[5] y de los Pactos nos proyectos presentó resultados positivos únicamente en algunos municipios y quedándose, en grande parte, muy inferior de las expectativas.

Fue igualmente demostrado que las iniciativas[6] del gobierno federal, tanto del poder ejecutivo sino como del legislativo y judiciario, propuestos a favorecer la integración regional fronteriza y ampliar la cooperación entre los sistemas de salud son desconocidos o, si mucho, el conocimiento es parcial y relacionado al aspecto financiero (Di Giovanni & Nogueira, 2015). Los objetivos programáticos, con algunas excepciones, no son debatidos e implementados, por lo tanto, no se obtiene una cooperación entre los sistemas de salud. Fueron identificadas algunas experiencias exitosas como en las ciudades de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguay), Chui (Brasil) e Chuy (Uruguay), Santa Vitória do Palmar (Brasil) e Bella Unión (Uruguay). Y, en

[5] Uno de los proyectos desarrollados tuvo como objetivo evaluar el *Programa Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras – SIS FRONTEIRAS* y el *Pacto pela Saúde*.

[6] Estas iniciativas se refieren a los Programas instituidos por los Ministerios de La Salud de los países, los acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina y Brasil y Uruguay, las normativas del MERCOSUR, la reestructuración del Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF), la Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço y el Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO). Este último está "[...] calcado na atuação dos atores locais que se constituiriam em fóruns de apresentação de suas demandas visando embasar a proposição de projetos que guiariam os investimentos públicos em determinada mesorregião" (Bontempo, 2013, p. 33).

todas ellas, el elemento determinante fue la actuación de los gestores, y principalmente de los profesionales de medio escalón y los ejecutores de la política pública. Se pudo constatar cómo el alejamiento de los sujetos profesionales clave de estas experiencias levaba a la disminución de la cooperación/armonización iniciada.

Otro punto a considerar por el impacto causado en los sistemas de salud brasileños fue la transferencia de la gestión política, técnica y financiera de las políticas de salud para el nivel municipal. Esta transferencia de responsabilidad hace con que la municipalidad sea un ente federado con un alto grado de autonomía financiera y de gestión. En esta línea dos elementos contribuyen para demarcar el objeto de investigación. El primer es la constatación, ya incorporada por la literatura de las políticas públicas, de la no linealidad entre sus fases y secuencias, inexistiendo una segmentación rígida de las mismas (Silva e Silva, 2001; Souza, 2006; Cavalcanti, 2007; Ramos & Schabbach, 2012; Faria, 2012; Howlett et al, 2013).

Las decisiones programáticas nacionales, cuando direccionada a los niveles subnacionales (Estados y municipios), no se limitan tan solo a la implementación, sino imponen nuevas decisiones, y otros métodos institucionales de carácter técnico y político son exigidos, o sea, se rehace la política en el plan local, muchas veces alterando completamente su concepción inicial (Lippi, 2007; Serafim & Dias, 2012; Faria, 2012; Howlett et al, 2013). Y esta mediación es realizada por los sujetos profesionales involucrados con esta área de salud – especialmente médicos, enfermeros y asistentes sociales – los agentes ejecutores, tanto de medio escalón como los operadores de base.

Estos nuevos diseños y la responsabilidad de gestión para el poder local imponen una habilidad política y técnica tanto para compatibilizar los intereses locales como para materializar las proposiciones federales, transformándolas efectivamente en políticas públicas en su clásica acepción – Competencia mínima de planificación consolidada en los aparatos del Estado, sea a partir de la perspectiva de gestión como de la perspectiva política; Cierta estructuración republicana de orden política vigente: coexistencia e independencia de los poderes y; Vigencia de los derechos de ciudadanía y alguna capacidad colectiva de formulación de agendas públicas – que posibilita el ejercicio pleno de la ciudadanía y una cultura política compatible. (Di Giovanni & Nogueira, 2015).

En esta línea, las accesorias y los cargos de supervisión y controle son esenciales cuando poseedores de la capacidad necesaria para desempeñar el papel técnico y político inherente a estas funciones. Se enfatiza la relevancia del agente estatal, pues su acción es la que podrá favorecer los procesos inclusivos para los no nacionales, como impedir los servicios debido a la libertad de elegir que tiene el agente público, o sea de su *discricionaridade*. Sobresale, aquí, en la dimensión de los agentes ejecutores, el riesgo de ser capturados por las lógicas difundidas por las agencias multilaterales y

> suas 'recomendações' de boa governança (a tríade descentralização, privatização dos serviços sociais e participação popular), que chegam e se impõem em linha direta com os recursos direcionados aos programas sociais que se multiplicam nas regiões pobres das cidades, impondo, no mesmo passo, um processo gestionário que neutraliza o político em nome do 'social'. (Telles, 1994, p. 408).

Se destacó, en todos los estudios realizados, el protagonismo de los profesionales responsables por el tránsito entre el aspecto formal de las políticas y a su materialización, o sea, los funcionarios técnico-administrativos integrantes o no de la carrera del funcionalismo público y el propio Secretario Municipal de Salud. Este hecho fue corroborado en el momento en que los gestores, cuando cuestionados sobre los aspectos básicos e informaciones sobre las políticas, las normativas y los pactos firmados con los demás niveles de gestión, siempre designaban los supervisores/coordinadores/asesores para dar las informaciones. A su vez, los profesionales de la base del sistema, responsables por la prestación de los servicios, tanto de atención como de asistencia a la salud, desconocen o conocen superficialmente, las normativas y políticas ya mencionadas, lo que sugiere una dificultad relacional con los profesionales de medio escalón. Se comprende, de esta situación, una posible omisión/vacío entre los distintos niveles burocráticos en el sector salud en las regiones estudiadas.

También los acuerdos bilaterales existentes entre Brasil y Argentina y Brasil y Uruguay, que garantizan la atención en salud, educación y trabajo a todos los residentes en límites fronterizos dos países en cuestión, tienen efectividad relativa, con raras excepciones. Hay una noción superficial de estos dispositivos por la mayoría de los gestores y de los profesionales de medio escalón y de la base del sistema.

Este desconocimiento es confirmado en la verificación realizada por el *Conselho Federal de Serviço Social* (CFESS), en 2016. Los actores políticos gubernamentales de las ciudades gemelas – son aquellas en que el territorio del municipio hace límite con el país vecino y su sede se localiza en límite internacional, pudiendo o no presentar una conurbación o media conurbación con una localidad del país vecino (Brasil, 2010a; 2010b) – llegaban a mencionar la existencia de tratados y acuerdos bilaterales, entretanto sin informar detalles, aunque sean instrumentos poderosos de ampliación de acceso a los bienes y servicios de salud (Nogueira et all, 2011). Se verifica un hiato entre lo que preconiza los documentos y su operacionalización, lo que sugiere un problema de gestión o opción ético-política.

Una constatación análoga es indicada por el Ministerio de la Integración Nacional en el documento base para la *I Conferência Nacional de Integração Regional* (Brasil, 2012, p.4), al apuntar los desafíos para el desarrollo regional, que incluye como prioridad el límite fronterizo.

> Apesar dos enormes desafios colocados para a gestão integrada da oferta de serviços públicos nestas regiões, ainda não estão pacificados e regulamentados modelos de gestão

> cooperativos. ... No caso da Faixa de Fronteira o desafio ainda é maior, pois se trata de encontrar modelos de governança para a cooperação transfronteiriça, envolvendo países vizinhos, com os quais o País mantém diferentes acordos de cooperação. (Brasil, 2012, p. 44).

Esta indicación llama la atención para uno de los puntos delicados en la región fronteriza cuando se constata la escasa movilización política e incapacidad de formulación de demandas. Uno de los estudios (Di Giovanni & Nogueira, 2015) demostró que la hegemonía decisoria de los gestores y agentes ejecutores no es cuestionada, no configurándose actores políticos no gubernamentales de peso para incluir las demandas de salud en la agenda pública. Hay, por otro lado, un desconocimiento de estos procesos a partir de la acción de los agentes estatales.

La innovación ocurrida en los procesos de gestión de los sistemas de salud de Brasil parece también ser otro de los elementos adicionales para la reducida efectividad de las políticas debido a dinámica de su concretización en el plan local. Esta es una de las razones por la cual Fleury (2014) afirma ser el problema de la gestión el punto crítico de la política descentralizada de salud, exigiendo un esfuerzo para su superación por parte de las autoridades públicas, sin desconsiderar la perversa subordinación de las políticas nacionales al esfuerzo de estabilización macroeconómica. Al situarse en los limites fronterizos la relación local-nacional frente a innovación, presenta limitaciones por la distancia de los centros más grandes, aunque esta dificultad tenga sido reducida con la interacción propiciada por la Internet. Aún, a lo largo de los últimos veinte años fueron "[...] instituídas novas instâncias decisórias, estruturas gerenciais, mecanismos de coordenação, formas de alocação de recursos, programas de atenção à saúde, entre outros dispositivos que definem o arcabouço do SUS" (Fleury, 2014, p. 121). En esta perspectiva Abrucio (2016) señala ser importante en la descentralización no apenas la creación de un ambiente intergubernamental positivo, pero igualmente la constitución y buenas estructuras administrativas en el plan subnacional. "O repasse das funções antes centralizadas só alcança plenamente seus objetivos quando acoplado à existência ou a montagem gradativa de boas estruturas gerenciais nos níveis inferiores" (Abrucio, 2006, p.87). El desconocimiento sobre estas estructuras de los municipios siguen siendo reafirmado por los autores vinculados al tema, alertando la predominancia de investigaciones sobre las burocracias nacionales, del alto escalón, en detrimento del análisis del poder local (Cavalcante et al, 2015; Oliveira & Abrucio, 2011).

El Ministerio de la Salud de Brasil, para acelerar el proceso de descentralización viene utilizando como herramienta para implementar las grandes directrices políticas la figura de los pactos y no la imposición de programas. Por esta razón los municipios pueden adherir, o no, las propuestas federales, lo que viene ocasionando fuertes desigualdades en el área fronteriza y la adhesión parece siempre vincularse al subsidio financiero. Siendo este el motivo y llevándose en

consideración la precariedad rectora del gobierno federal *vis a vis* a la autonomía municipal, lo que se identificó fue el alejamiento de los objetivos de los programas. Como estas innovaciones siguen siendo orquestadas en el plan local por los agentes ejecutores es una cuestión en suspenso, pues los estudios sobre la implementación poco tienen producido acerca de la burocracia pública de medio escalón y el poder local en la construcción de las políticas.

Las ponderaciones anteriores resumidas señalan de forma directa e indirecta para la cuestión central a ser abordada, o sea, ¿lo que explicaría la reducida efectividad de las políticas públicas para la inclusión de los no nacionales en los sistemas de salud? Una de las hipótesis levantadas para explicar el precario desempeño de la acción pública local se refiere al proceso de implementación de las políticas, aspecto ese que sigue siendo reafirmado de forma recurrente en la literatura sobre evaluación de políticas públicas (Frey, 2000; Borraz & Guiraudon, 2010; Faria, 2012) y demostrada en los resultados de los estudios realizados. Es el momento de la aplicación de las decisiones, el *mis en oeuvre,* caracterizando el momento en que la acción pública se confronta con la realidad por medio de la aplicación de las directrices gubernamentales. (Boussaguet et al, 2010).

Como ya mencionado anteriormente la literatura reciente realza la prominencia de los agentes profesionales ejecutores para el éxito o fracaso de las políticas locales (Abrucio, 2006; Oliveira & Abrucio, 2011; Oliveira, 2012). Al mismo tiempo en que se reconoce su relevancia hay la constatación del desconocimiento sobre estos sujetos políticos – perfil socio profesional, atribuciones, influencia y competencia para materializar las políticas públicas[7]. Es sobre esta cuestión que se construye esta proposición de investigación, que tiene carácter exploratorio, pues no se identificó, en la revisión bibliográfica, tanto en la gran área de las Ciencias Sociales como en el Servicio Social estudio similar teniendo en cuenta la región de frontera.

3 Ejecutores de las políticas públicas y su institucionalidad en la política de la salud

Abordar un tema poco explorado trae como exigencia inicial localizarlo en cuadros explicativos más grandes para no incurrir en el riesgo de tomar la apariencia del fenómeno en análisis como su esencia. Así, teniendo como objeto de estudio los agentes estatales ejecutores de políticas públicas en regiones fronterizas torna obligatorio situarlos, aunque brevemente, en la institucionalidad asumida por el Estado en el modo de producción capitalista, o sea, como el poder público ejerce su poder y detiene una aparente autonomía, apareciendo como aislada de la sociedad capitalista. Y como esta relativa autonomía es repasada para los agentes profesionales que integran la gestión técnico-administrativa, ponen el Estado en acción, y pueden encaminar sus practicas

[7] Los estudios sobre el tema son recientes y "a maior parte dos estudos que busca compreender a atuação da burocracia se centra naqueles que ocupam altos cargos (burocracia de alto escalão) ou naqueles que interagem diretamente com o público beneficiário das políticas públicas (burocracia de nível de rua"). (Cavalcante & Lotta, 2015).

profesionales orientada por "políticas sociais de padrão institucional e redistributivista. É o padrão que se orienta pelo universalismo de direitos a ampliação e a garantia da proteção e da promoção social, através da organicidade das políticas sociais de caráter público" (Souza Filho, 2013, p. 7).

Se entiende que el Estado capitalista, incluido y co-producido por el orden económico capitalista y materializado como su forma política (Hirsch, 2010), presenta elementos que tensionan la configuración y el contenido de las políticas públicas e inciden, igualmente, en la acción de sus agentes operadores. Estas, mientras determinadas por las luchas y disputas por provechos de diversos actores sociales, impactan desde los agentes corporativos del mercado, los representantes político-partidarios y actores de la sociedad civil con sus respectivas agendas de proposición de políticas hasta sus agentes ejecutores. (Tumelero, 2015).

El debate actual identifica las políticas públicas como una de las formas contemporáneas de poder (Di Giovanni & Nogueira, 2015), mientras tanto se observa, en la configuración del Estado, por la naturaleza contradictoria de su constitución, un espacio de autodeterminación de los agentes ejecutores de políticas públicas. O sea, debido a las contradicciones inherentes a la dinámica estatal, las estrategias e instrumentos de gestión adoptados para la operacionalización de las políticas públicas no poseen "valor en si", pero pueden configurarse con distintos contenidos políticos y abren la posibilidad de abordar el Estado en acción interfiriendo, en una dada realidad social con determinada dimensión ético-política. Por esta razón es imposible la aprehensión de determinadas estrategias de acción del Estado tomando sus personas tan solo como "autoridades técnicas", como "especialista", cuya acción política se queda subsumida en los análisis o atribuida a la comunidad política de los legisladores y gestores.

Estudiosos de cariz marxiano indican dos posibilidades de explicar la autonomía relativa del Estado y, consecuentemente, de sus agentes. Una dimensión hace referencia al "poder del Estado", que cumple, en el capitalismo, la función de reproducción de las relaciones estructurales (Codato & Perissionoto, 2011, p.38-46) y debe aparecer no como organizador de los intereses de la clase dominante, sino separada de la misma. La otra dimensión tiene relación con la primera, o sea, la necesidad de la forma política del capitalismo aparecer como un modo impersonal del poder público. Constituyéndose, por lo tanto, como una estructura particular, una institución que comprende una serie de recursos, "a administração, o orçamento, o poder executivo" (Codato & Perissionotto, 2011, p. 50) y que presenta un interés en "si mismo".

Esa dimensión de análisis se centra en el "poder gubernamental" (Codatto & Perissinotto, 2011, p. 46), pero no lo hace de modo independiente de las relaciones de clase, del poder estatal. Esta interdependencia es posible de ser observada cuando se parte de la concepción que define el Estado como "forma política del sistema capitalista", en una relación orgánica con la estructura económica, pero también que considera su "esqueleto material", su traducción objetiva, en una

institución. Esa dimensión del Estado como un organismo, institución, espacio y mecanismo de mediación entre estructura política y estructura económica, tiene centralidad "na preparação dos papéis e na movimentação dos atores". (Codato & Perissinotto, 2011, p. 147).

Retomando brevemente la perspectiva sobre el derecho universal para la salud y su fruición por medio de las políticas públicas, se alerta que no es la intención retomar tendencias teóricas explicativas sobre el derecho social en un vacío formal. Al revés, la idea es abordarla en su dimensión concreta en condiciones reales de existencia, tratando aspectos cotidianos que impactan en las desigualdades cuanto al servicio prestado a las necesidades en salud, transcurriendo la oferta de recursos, la capacidad de captación de demandas, la concepción de salud en el sentido amplio y una estructuración adecuada de la administración pública. "Assim, a administração pública para implementar políticas públicas, no geral, e políticas sociais orientadas para a finalidade de universalização e aprofundamento de direitos, especificamente, necessita estar estruturada de forma adequada para atingir o fim proposto". (Souza Filho, 2013, p. 8).

En el área de la frontera, el principal óbice es la exacerbación de la desigualdad territorial que actúa perversamente y marca el proceso de exclusión sanitaria. Contribuye para la construcción de esta desigualdad en el derecho a salud dos no nacionales la forma de actuación de los agentes ejecutores por no se apropiar de dispositivos legales que permiten instituyeren acciones con resultados más inclusivos. La fruición del derecho a salud implica en efectos concretos en el ámbito de las políticas públicas. Estas deben ser construidas por medio de agendas definidas de forma conjunta entre el poder municipal y los representantes de la población y de la definición de acciones por actores políticos competentes con proposiciones que realmente consideren las necesidades locales de la salud. Se incorpora, de esta manera, al derecho universal a salud, un análisis de la determinación social del proceso salud-enfermedad.

Permanece todavía la propuesta teórica de Adelantado et al (2000), acerca de la relación entre Política Social y Estructura Social, influenciándose mutuamente y actuando en la constitución de la igualdad/desigualdad. Las esferas de las estructuras sociales responsables por el tránsito entre igualdad e desigualdad son consideradas la doméstico-familiar, estatal, mercantil y relacional (Adelantado et al, 2000). La esfera estatal dice respeto a las disposiciones jurídicas sobre cuales bienes y recursos quedan bajo responsabilidad del Estado, definiciones que implican en un juego político constante, expresando el conflicto de clases que permea la división del fundo político, la mercantilización de la atención a la salud y la construcción de la estructura jurídica y administrativa que compone la gestión pública. Trasponiendo para el campo concreto, se tiene los grandes determinantes de las políticas sanitarias, la organización del sistema del país, el sistema de salud y el aparato burocrático estatal, o sea, los macro-determinantes de las políticas de salud (Costa et al, 2008).

En este sentido, Frey (2000) indica que la génesis y el precurso de ciertos programas son conocidos a partir de la investigación interna de los procesos político-administrativos. Con ese direccionamiento a partir de una forma alternativa de dar soluciones a conflictos, se tornan más importantes los acuerdos institucionales, las actitudes y objetivos de los actores políticos, los instrumentos de acción y las estrategias políticas. La esfera doméstica y la relacional definen lo que es valor, la concepción de salud y la valoración atribuida al derecho a salud, en el plan de las prácticas y concretización de los servicios y sistemas de salud.

En la esfera mercantil se distingue lo que es mercancía y lo que es derecho, evidenciando el grado de estatización o privatización de los sistemas de salud. O, como dice Esping-Andersen (1991) el grado de "mercantilização" o "desmercantilização" de las fuerzas del trabajo. Las condiciones de desigualdad, al lado de la demanda en salud derivan de la situación de clase; etnia; ciudadanía; diferencia de posición delante el Estado y las capacidad organizativas (sujetos colectivos influenciando o no las agendas públicas. (Adelantado et al, 2000).

En el caso de las fronteras entre países, se destacan las desigualdades determinadas por la situación de etnia, clase social, nacionalidad, en situaciones de empobrecimiento como es la realidad fronteriza en Brasil, que también torna relevante la situación de total desamparo en el campo sanitario.

Como referencia teórica explicativa, observándose los objetivos propuestos, se incluye la cuestión de la implementación y de los agentes estatales ejecutores de las políticas públicas, y aquí estrechando, para las políticas de salud.

La investigación minuciosa de los estudios sobre evaluación de las políticas mostró que, al contrario de lo que venía siendo vehiculado hasta entonces, la implementación entendida como la efectiva concretización de los ideales, objetivos y principios de una dada política pública "é enganadoramente simples" (Faria, 2012, p. 8). A partir de esta constatación, reforzada por los estudiosos de las políticas públicas (Frey, 2000; Cavalcanti, 2007; Howlett et al, 2013), la preocupación con la implementación se tornó un tema de estudio de diversas áreas, a partir de dos constataciones. Una fue la evidencia de los intereses diversos que permean la actuación de las burocracias públicas *vis a vis* los procesos decisorios exigidos por la implementación, lo que puede alterar radicalmente los resultados originales para la acción estatal. La otra fue el equívoco de tratar como distintas la política y la gestión, siendo esta última entendida como exenta de elección y de nuevos modelos en relación a lo que se debería ejecutar. De cierta manera se entendía la burocracia estatal como integrada por actores no políticos, no elegidos, pero profesionales ocupando una carrera funcional competente para ejecutar las políticas públicas decididas en las instancias de la "grande política".

Hay una cierta concordancia entre autores cuando afirman la implementación corresponder a ejecución de las actividades que permiten que acciones sean realizadas con vistas a la obtención de metas definidas de formulación de las políticas y, contraponiéndose a una mirada clásica de *policycicle*, incorporan una perspectiva a partir de una forma alternativa al mismo.

La ejecución de las actividades es también reconocida como un momento de nuevas decisiones y negociaciones, o sea, crea políticas recreando o ajustando las definiciones programáticas centrales. A partir de esta perspectiva explicativa las vicisitudes, los obstáculos y los problemas de implementación se asocian a cuestiones de naturaleza variada como la capacidad institucional de los agentes ejecutores; problemas de naturaleza política en la implementación de los programas o políticas y aún "derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal". (Silva & Melo, 2000, p. 5).

En la tentativa de explicar los engorros acerca de la implementación dos tendencias teóricas fueron construyéndose: la que entendía los procesos de implementación a partir de una perspectiva descendente, o *top-down,* y la que indica que los problemas se localizan en una perspectiva ascendente – *botton-up.* En el modelo *top-down*, los investigadores "ignoraram ou minimizaram a importância das armadilhas que cercavam esse estágio do ciclo político, pressupondo que, tão logo alguma decisão fosse tomada, o braço administrativo do governo simplesmente a levaria a cabo" (Howlett et al*,* 2013, p. 182). Se enfatiza la relevancia de la burocracia de alto nivel jerárquico, suponiendo una línea de comando sin cuestionamiento por parte de los niveles burocráticos situados en los niveles inferiores de la administración atribuyendo a los mismos un reducido grado de elección que tienen los agentes públicos. Subyacente a esta formulación reposa la idea de racionalidad administrativa y un orden burocrático jerárquico muy rígido, con posibilidades de control del inicio al fin del proceso de las políticas públicas. Se supone aún una articulación interna lineal y alternativa entre los objetivos y acciones a ser ejecutadas, con poca libertad para modificaciones y nuevos aportes a lo largo de la trayectoria de las políticas. La implementación seria la secuencia lógica de los objetivos establecidos teniendo como premisa "a hierarquia da autoridade, a racionalização dos recursos, a otimização dos resultados e a separação entre o mundo político e o mundo administrativo" (Cavalcanti, 2007, p. 237). Se aproxima del modelo gerencial de gestión y se aleja de los procedimientos democráticos considerándolos adecuados a los procesos decisorios de la cúpula estatal. En el modelo *bottom-up* la idea es la imposibilidad de un control perfecto en el proceso de elaboración de la política, hasta el momento de implementación. Se percibe esta como resultante de la interacción entre diferentes niveles de los sistemas gubernamentales y no gubernamentales, dinamizada por actores políticos con intereses y expectativas distintas, además de arenas discursivas y formas de luchas políticas también diversas

(Frey, 2000; Howlett et al, 2013). La formulación de la política y su implementación no detendrían una racionalidad inherente y articulada entre si, pero sí, como punto de convergencia entre las propuestas y los intereses inmediatos de los ciudadanos en el momento de su concretización. Estos, a su vez, utilizan estrategias para garantizar su espacio en la obtención de los bienes y servicios públicos, de los cuales pueden provocar cambios radicales en el orden de los objetivos y metas.

Estudios posteriores, a partir de la década de 1980, buscaron una articulación de dos tendencias y crearon modelos híbridos de análisis en la tentativa de articular las relaciones entre distintos niveles de gobierno, además de indicar la restricción de explicaciones lineares del proceso de implementación.

En esta estructuración los distintos niveles de acción pública son representativos y deben ser llevados en cuenta, de acuerdo con la indicación de Borraz & Guiraudon (2010) cuando discurren acerca de la acción pública y su transformación. Cada nivel dispone de competencias diversas y los cambios de escala – del global al local, pasando por el nacional, tienen un impacto en la formulación de la acción pública y en la determinación de la ciudadanía. O sea, la descentralización, al mismo tiempo en que lleva a una fragmentación de la acción pública, pues nuevas decisiones se toman en el plan de la implementación, puede alterar el estatuto de la ciudadanía con relación a la garantía o no de los derechos delante la libertad en elegir que tienen los agentes locales. Así, se torna fundamental evaluar como las decisiones nacionales son reconfiguradas en el plan local, tornándose también el "lugar de fabricación de la acción pública".

Este enfoque señaliza para la necesaria aprehensión acerca de los agentes estatales ejecutores de las políticas públicas. En los estudios acerca de la implementación, llevándose en cuenta una serie de éxitos o fracasos y teniendo como referencia los procesos decisorios, los análisis son concentrados en un camino inverso, o sea, los actores del nivel local. Y algunos trabajos son subrayados a importancia de comprender como las decisiones y directivas del poder central son adaptadas, reformuladas y/o bloqueadas por los servicios locales, notadamente siguiendo la lógica de legitimar la administración.

Autores preocupados con el tema resaltan ser la producción teórica acerca de la burocracia pública concentrada en los agentes estatales de alto escalón, más relacionada con los procesos de decisión. (Oliveira & Abrucio, 2011; Lotta et al, 2015). Pocos son los estudios dedicados a aprehender el papel y las funciones que un conjunto central de profesionales que no apenas supervisione los agentes ejecutores de la base del sistema, pero especialmente traducen y/o ejecutan las directivas nacionales para el plan local. En Brasil, las dudas y construcciones teóricas acerca de este grupo de profesionales se ha destacado debido a la expansión de estos cargos, en pasado reciente, decurrentes de los procesos de descentralización, das innovaciones en el campo de gestión de las políticas públicas u del reconocimiento del papel desempeñado en la implementación. O sea,

de modo general, estos profesionales son los responsables por las negociaciones, formación de redes de servicios y reorganización de la acción pública en nivel local[8].

Cuando se aborda la relevancia de los agentes ejecutores, conforme ya indicado anteriormente, hay que comprenderlos como aquellos que detienen una relativa autonomía, siendo su límite informado por la capacidad de legitimar los procesos de gobernabilidad local, condicionado a sus papeles y funciones. Esta afirmación no significa desconocer los límites de las políticas sociales y de la actuación de los agentes ejecutores en el sentido de la emancipación humana, sino reconocer la posibilidad "de uma gestão pública democrática, ou seja, uma administração cuja finalidade está voltada para a equidade, justiça social, *accontability* e democracia, numa orientação de universalização e aprofundamento dos direitos". (Souza Filho, 2013, p. 220).

Una reciente revisión de la literatura acerca del tema es presentada por Lotta et al (2015) abordando las competencias de los agentes ejecutores y sus particularidades en la administración pública. Discurren sobre el papel técnico-gerencial y técnico-político, siendo que el primer se sitúa más en el interior de las agencias estatales y el segundo se vincula al objetivo de construir negociaciones y acuerdos con grupos de intereses que favorezcan la materialización de las directivas superiores. Resaltan que "o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e, portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação" (Lotta et al, 2015, p. 33). Siguiendo esta línea de pensamiento, los gestores locales son igualmente considerados agentes ejecutores, aunque algunos han sido elegidos y otros son funcionarios de carrera.

Los procesos de reforma del Estado, inducidos por las agencias multilaterales con la tónica de gobernanza y gobernabilidad, exigieron comprender las nuevas competencias relacionadas a sus actividades. Las competencias tienen un camino de doble mano, o sea, se relacionan las capacidades de interacción con los agentes que toman las decisiones como con los operados de la base del sistema, la burocracia al nivel de la calle. Tanto en un caso como en el otro, la afinidad del agente se pauta en valoraciones éticas y políticas personales. "Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou mais importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes das políticas, transformando-as em ação institucional". (Lotta et al, 2015, p. 33).

La situación se repite al se relacionaren con los operadores de la base del sistema, permitiendo más fácilmente adaptaciones en las políticas cuando discuerdan de las directivas y viceversa cuando concuerdan con las mismas.

[8] El reconocimiento da la relevancia de este profesional fue la creación de un cargo en la estructura funcional del Estado con la función de implementar las políticas públicas, denominado de Analista de Políticas Públicas.

La sistematización de la revisión de literatura realizada por los autores identificó algunos puntos que interesan especialmente al presente objeto de estudio: a) la relevancia de los valores y motivaciones de los agentes ejecutores para comprender su actuación y el resultado de las políticas; b) la grande e importante repercusión de estos valores y motivaciones acerca de los subordinados, - aunque se considere que estos tienen autonomía relativa - por cuenta de la acción directa en servicios y la inevitable influencia en el resultado de las directrices políticas y programáticas; c) los valores y motivaciones de los agentes estatales pueden ser influenciados por cuestiones institucionales y organizacionales; d) las reformas recientes poco han tenido éxito en la alteración de los valores y motivaciones de los gestores y AEIME.

Sugieren, los autores, al considerar la correspondencia con los principios que han marcado los debates sobre gobernanza y teoría del Estado, que el análisis de actuación de los AEIME se inscribe en los movimientos más grandes de análisis de la propia actuación del Estado y que la complejidad creciente de sus funciones, pasando de acuerdos jerárquicos para acuerdos y negociaciones con actores externos a la máquina administrativa, "mais sofisticadas precisam ser as perspectivas analíticas para interpretação da atuação de atores burocráticos". (Lotta et al, 2015, p. 50).

4 Precurso metodológico

Al se calificar como un estudio exploratorio, una vez que no se encontró en los bancos de datos conocidos[9] textos científicos abordando el tema en regiones fronterizas, es necesario que se haga una aproximación inicial que permita comprender peculiaridades. Por esta razón se optó por realizar un estudio cualitativo de casos múltiplos para apropiarse del universo profesional de los agentes ejecutores. Para favorecer la coordinación y la tarea de adquisición de datos, y posterior análisis entre los investigadores de los países en cuestión, el trazado metodológico fue dividido en etapas orientado por metas propuestas.

Se tiene como metas: Describir la organización institucional de los sistemas locales de salud en su aspecto administrativo, organigramas, competencias funcionales; Recuperar la legislación transfronteriza (legislación nacional, acuerdos y pactos) en el campo de la salud para encontrar orientaciones para los AEIME; Conocer el perfil (edad, formación, tiempo de trabajo, motivación, expectativas) de los agentes estatales ejecutores de políticas de salud en las Secretarias Municipales de Salud situadas en los municipios límites de la frontera. Trazar la composición profesional (trayectoria profesional y las vinculaciones éticas y políticas) de los agentes estatales responsables

[9] La búsqueda fue realizada em los siguientes bancos de datos: Banco de Teses e Dissertações da CAPES, Scielo, Redalyc, Dianet, Biblioteca Virtual do Ministério da Saúde, Organização Pan-americana de Saúde, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, Citas Latino americanas em Ciencias Sociales y Humanidades: CLASE, DOAJ, ABACUS. Repositorio de Producción Científica.

por la materialización de las políticas de salud en nivel local; Identificar las interacciones establecidas pelos AIEMES con la red de actores internos y externos que están involucrados con la política municipal de salud en su dimensión transfronteriza – papeles desempeñados; Reconstruir la dinámica relativo a los procesos de acción de los agentes ejecutores de medio escalón e los de la base del sistema – valores/dirección de la acción/capacidad de diálogo /conocimiento del área/nivel de apropiación de las políticas/habilidad política; Identificar los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones con base en las demandas institucionales relativas a las políticas de salud; Identificar los obstáculos relacionados a la implementación de las políticas a partir de la mirada de los agentes ejecutores.

Serán entrevistados los gestores y los profesionales de medio escalón que ocupan cargos clásicamente relacionados a gestión, como supervisión, control, coordinación y planeamiento en los organigramas institucionales. Además de estos sujetos podrán ser entrevistados informantes clave indicados por liderazgos locales. Serán sujetos de la investigación también los profesionales de la base del sistema directamente involucrados con la provisión y prestación de servicios de salud (atención básica, media y alta complejidad). Los criterios de identificación están condicionados a la posición en el organigrama institucional y plan de cargos y salarios. No se establece preliminarmente el número de entrevistas en cada unos de los municipios pues será utilizado el criterio de saturación.

La investigación documental se basará en los planes y informes de gestión de los últimos cuatro mandatos anteriores al año 2016, pues, en este período se profundizaron los procesos de descentralización y los Pactos en el área de la Salud. Los informes de conferencias municipales serán analizados si las informaciones de los planes y informes de gestión no sean suficientes.

Inicialmente serán estudiadas las siguientes ciudades gemelas: Puerto Iguazu e Bernardo de Irigoyen (Argentina); Foz do Iguaçu, Dionísio Cerqueira y Santana do Livramento (Brasil); Ciudad del Leste (Paraguay) e Rivera (Uruguay).

El criterio de definición fue pensado para incluir ciudades gemelas con trayectorias distintas de cooperación/armonización de sistemas de salud, ya que en Santana do Livramento/Rivera hay un proceso de integración en marcha hace muchos años; en Bernardo de Irygoyen/Dionisio Cerqueira no se observan iniciativas de integración; ya en las ciudades de la triple frontera, por sus características peculiares de ser una frontera extremamente dinámica y compleja, se presenta una pluralidad de actores políticos

Las actividades iniciales comunes entre los grupos de investigación contemplarán: nivelación del grado de conocimiento sobre los referenciales teóricos del presente proyecto; actualización de los datos contextuales de las ciudades gemelas; rescate de la organización jurídico/política y administrativa del sistema local de salud de cada una de las ciudades que se

constituyen en campo de estudio; construcción de los instrumentos de investigación para la adquisición de datos y elaboración del manual del investigador. Deberá ocurrir el teste de los instrumentos de investigación de campo y la capacitación de los investigadores para el inicio de la adquisición de datos. Las informaciones serán analizadas y los Informes finales elaborados, con la producción de testos analíticos por los investigadores, abordando resultados y metodologías.

5 Consideraciones Finales

El estudio, por tener como objeto una cuestión inédita y aún no estudiada todavía, conforme indicada en las recientes publicaciones sobre el tema, podrá contribuir en varias dimensiones de las políticas públicas. La primera estaría relacionada al campo de gestión propiamente de las políticas. El conocimiento detallado del cuadro funcional y la de cómo ocurre su interferencia en la producción de políticas locales podrá subsidiar iniciativas de inducción en el área de formación de profesionales de salud para la innovación de la atención, de la gestión, de la formación y del control social.

A pesar de los enormes desafíos puestos para la gestión integrada de la oferta de servicios públicos en estas regiones, aún no están pacificados y reglamentados modelos de gestión cooperativos. Específicamente en los límites fronterizos, el desafío es aún más complejo ya que están involucrados ahí contextos socio-económicos, políticos y culturales de distintos países que, a su vez, exigen pactos, protocolos y normativas de gobernanza para la cooperación transfronteriza.

Otra cuestión sería la relacionada a la inscripción del tema en las agencias formadoras de profesionales de salud. Se destaca, aquí, la posibilidad de colaborar con el proceso de formación de los agentes ejecutores de la política de salud – incluyendo los profesionales del Servicio Social – alterando el escenario construido por el levantamiento acerca de las acciones transfronterizas y flujos migratorios cuando se identificó el escaso conocimiento acerca de las acciones profesionales en regiones transfronterizas. Así, cuanto más se conocer cómo estos procesos de gestión ocurren en el cotidiano más grandes serán las oportunidades de una acción más calificada.

6 Bibliografía y webgrafía

ABRUCIO, F. L. (2006). “Para além da descentralização:os desafios da coordenação”. En: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e* desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro, FGV.

ADELANTADO, J. et al. (2000). “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”. En: ADELANTADO, J. (coord). *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona, Icaria.

BONTEMPO, Carla Gabriela Cavini. (2013). *A cooperação em saúde nas cidades gêmeas do Brasil e Uruguai: os caminhos institucionais e os arranjos locais (2003-2011).* Dissertação em Políticas Social - Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas. Pelotas.

BORRAZ, O. & GUIRAUDON, V. (2010). *Changer la societé.* Politique publique. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

BOUSSAGUET, L. et al. (2010). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Science Politiques.

BRASIL. (2010a). Ministério da Integração Nacional. "*Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)*". Disponible en: <http://cdif.blogspot.com.br/search/label/2%29%20Cidades-g%C3%AAmeas>.

BRASIL. (2010b). Ministério da Integração Nacional. "*Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira"*. Disponible en: <http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr_fronteira>.

BRASIL. (2012). Ministério da Integração Nacional. "*Conferência para a Integração Regional"*. Disponible en: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6>..

CAVALCANTE et al. (2015). "Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças". En: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA Gabriela Spanguero (Orgs). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, ENAP.

CAVALCANTE, P. L. & LOTTA, G. S. (2015). *Burocracia de médio escalão:* perfil, trajetória e atuação. Brasília, ENAP.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. (2007). *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de analise de políticas* publicas: uma contribuição para a área educacional. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação. Unicamp, Campinas.

CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato. (2011). *Marxismo como ciência social*. Curitiba, UFPR, 2011. (Série pesquisa, n. 191). Prêmio Melhor obra científica de 2012 concedido pela ANPOCS.

COSTA, V. L. C. et al. (Org.). (2008). *Efetividade das Políticas de Saúde: experiências bem-sucedidas na América Latina.* São Paulo, Biruta.

DI GIOVANNI, G. & NOGUEIRA, M. A. (2015). *Dicionário de políticas públicas.* São Paulo, UNESP/FUNDAP.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1991). *As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova.* n.24, pp.85-116. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de (Org.). (2012). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática.* 1. ed., Belo Horizonte, PUC Minas.

FLEURY, S. (2014). *Democracia e inovação na gestão local da saúde*. Rio de Janeiro, CEBES/FIOCRUS.

FREY, K. (2000). "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". En: *Planejamento e Políticas Públicas.* IPEA, Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>.

HIRSCH, Joachim. (2010). *Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados*. Trad. Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro, Revan.

HOWLETT, et al. (2013). *Política Pública*: seus ciclos *e subsistemas – uma abordagem integral.* Rio de Janeiro, Elsevier.

LIPPI, Andrea. (2007). *La valutazione delle politiche pubblicque.* Bolonha. Il Mulino.

LOTTA, el al. (2015). "Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas". En: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa & LOTTA Gabriela Spanguero (Orgs.). *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília, ENAP.

NOGUEIRA, V. M. R. et al. (2011). *A implementação do Programa SIS Fronteiras e do Pacto pela saúde*: perspectivas para a ampliação do direito à saúde aos usuários estrangeiros na fronteira Arco Sul. Relatório de Pesquisa.

OLIVEIRA, Antonio. (2012). "Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas". *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 46, n. 6, Dec. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600007&lng=en&nrm=iso>.

OLIVEIRA, V. E. & ABRUCIO, F. L. (2011). Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: *Encontro Anual da ANPOCS*, 35, Caxambu, MG. Disponible en: <www.sigeventos.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0004/tbr2707-1.doc>.

RAMOS, Marília Patta & SCHABBACH, Letícia Maria. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. En: *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro 46, n. 5, p. 1271-294, set./out.

SERAFIM, M.P. & DIAS, R. de B.O. (2012). Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun. Disponible: <www.cgs.ufba.br>.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. (2001). "Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos". En: SILVA e SILVA, Maria Ozanira (Org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais:* teoria e prática. São Paulo, Veras Editora, p. 37-93 (Série Núcleo de Pesquisas, 6).

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. (2000). "O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos". En: *Caderno NEPP/UNICAM*P, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponible en: http:// governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/ teresa-aula_22.pdf.

SOUZA FILHO, R. (2013). *Gestão Pública & Democracia*: a burocracia em questão. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão de literatura. En: *Sociologias*, ano 8, 16, p. 20-45. Disponible en: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.

TELLES, V. S. (1994). “Sociedade Civil, direitos e espaços públicos”. En: VILLAS BOAS, R. (Org.) *Polis: Participação popular nos governos locais*. Publicações Polis, 14. São Paulo, Polis.

TUMELERO, S. M. (2015). *Estratégias e dispositivos e intersetorialidade:* crítica e criação na implementação de políticas públicas. 2015. 395 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA RELACIONAL DE ANÁLISIS.

Laura Eugenia Garcés
lauraegarces@gmail.com

Grupo 3.1
Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

El debate sobre la condicionalidad de las políticas sociales adquiere relevancia en América Latina desde hace algo más de una década cuando surgen una serie de programas sociales de transferencias de ingresos denominados de manera genérica Programas de Transferencias Condicionadas. La característica común a estos programas es la exigencia de cumplimiento de controles sanitarios y la concurrencia al sistema educativo de los niños y adolescentes beneficiarios de los mismos.

El análisis de las condicionalidades se complejiza cuando las mismas están relacionadas al ejercicio de derechos sociales (como salud y educación) cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, pero que al mismo tiempo son deberes para los padres respecto de sus hijos. Estos derechos y deberes son generales para todos los ciudadanos, no hay "deberes y derechos diferenciados", sino que es posible identificar mecanismos diferenciados de control para ciertos grupos poblacionales y hay una construcción de sentidos de esos dispositivos institucionales diferenciados: en este caso la política social de transferencia de ingresos ocupa un lugar central en la regulación social, en el control del cumplimiento de los deberes paternos.

Este modo de considerar las condicionalidades nos remite a desarrollos teóricos de lo social que nos permiten comprender y explicar las prácticas de la condicionalidad en una política social determinada. En este sentido, el presente trabajo pretende analizar las condicionalidades de estas políticas como formas institucionales de intervención social desde una perspectiva relacional, partiendo de las formas institucionales que adquiere la condicionalidad en América Latina en las últimas décadas.

Palabras claves: Políticas Sociales- Transferencias de Ingresos- Condicionalidades- América Latina

1. Introducción[1]

El debate sobre la condicionalidad de las políticas sociales adquiere relevancia en América Latina y el Caribe desde fines de la década del '90 cuando surgen una serie de programas sociales de transferencias de ingresos denominados de manera genérica "Programas de Transferencias Condicionadas" [Conditional Cash Transfer Programs] (en adelante TMC o PTC)[2] que encuentran sus antecedentes en las políticas de rentas mínimas de Europa y en las políticas de "workfare" de Estados Unidos[3], los que si bien tienen la característica común de transferir dinero, se plantean desde fundamentos, objetivos y modalidades diferentes.

En el terreno de las políticas sociales se está frente a una política condicionada cuando se pide algo a cambio por la obtención de un servicio, bien o asignación monetaria. A su vez, los supuestos y justificaciones de esa condicionalidad y las características o formas que asume, la instrumentación de "lo que se pide a cambio" nos ubica en diferentes perspectivas teóricas, éticas y políticas a la hora de abordar esta temática.

En principio podríamos pensar que la condicionalidad está referida a un aspecto técnico, instrumental o metodológico de las políticas sociales en tanto que hace referencia al cómo implementar determinada política; es decir, cuáles serían los requisitos previos o las aptitudes y disposiciones requeridas ex-post para recibir un bien o servicio. Sin embargo, este procedimiento utilizado para distribuir beneficios (el «cómo» se distribuyen beneficios), junto a las justificaciones para su implementación, suponen una «mirada de lo social», una forma de explicar lo social que se vuelve relevante a la hora de definir las políticas públicas que pretenden garantizar el acceso y la efectivización de los derechos sociales.

A su vez, el análisis de las condicionalidades de las políticas sociales se complejiza cuando las mismas están relacionadas al ejercicio de derechos sociales (como salud y educación) cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, pero que al mismo tiempo son obligaciones que los padres tienen que cumplir más allá de su participación en un programa social. En otras palabras, la efectivización de los derechos de salud y educación en los niños está mediada por el cumplimiento

[1] [1] La presente ponencia forma parte de la tesis doctoral "Las condicionalidades de las políticas sociales desde una perspectiva relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por Hijo en la Provincia de San Juan", Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015.

[2] El programa "Oportunidades" (ex Progresa), implementado en México en 1997 fue el primero de la región.

de obligaciones de los padres previa intervención del Estado para garantizar dichos servicios y los mecanismos de acceso. Estos derechos y deberes son generales para todos los ciudadanos, no hay "deberes y derechos diferenciados", sino que es posible identificar mecanismos diferenciados de control para ciertos grupos poblacionales y hay una construcción de sentidos de esos dispositivos institucionales diferenciados: en este caso la política social de transferencia de ingresos ocupa un lugar central en la regulación social, en el control del cumplimiento de los deberes paternos.

Este modo de considerar las condicionalidades nos remite a desarrollos teóricos de lo social que nos permiten comprender y explicar las prácticas de la condicionalidad en una política social determinada, en este caso la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante AUH) implementada desde el año 2009 en Argentina. Es necesario aclarar que la AUH se enmarca en el Régimen de Asignaciones Familiares, se trata de una extensión del beneficio de la Asignación Familiar por Hijo a los hijos de los trabajadores desocupados o informales que reciben menos del salario mínimo, vital y móvil. Sin embargo, utiliza las condicionalidades propias de los programas de transferencias condicionados, "importa" de los TMC una modalidad de condicionalidad implementada en América Latina en las últimas décadas: el cumplimiento de prácticas de salud y educación.

Para analizar esta política social, podríamos posicionarnos en perspectivas teóricas que justifican el establecimiento de condicionalidades o, por el contrario, en perspectivas que se oponen a las mismas por considerar que condicionalidades contradicen la idea de derechos. Las conclusiones a las que arribaremos seguramente estarán asociadas, en líneas generales, a una respuesta positiva o negativa en torno a su aplicación. En otras palabras, sería como mirar a través de dos cristales diferentes un mismo objeto, concluyendo positiva o negativamente según sea el caso.

En el primer caso, una de las principales referencias es la Teoría del Capital Humano que plantea que el objetivo de las condicionalidades es generar un cambio de conducta positivo en las familias hacia la inversión en capital humano. En otras palabras, las condicionalidades actuarían como una forma de reforzar los comportamientos favorables que permitirían quebrar el círculo vicioso de la pobreza gracias a la adopción de las competencias y los elementos actitudinales propicios (Madariaga, 2009). El concepto de capital humano se refiere a la dotación de activos en salud, educación y capacitación de las personas. En términos operacionales, se define en función de indicadores como los años de escolaridad y los niveles de nutrición o acceso a servicios en el caso del componente salud. El concepto de capital humano se utiliza frecuentemente asociado al de desarrollo humano, entendido como un aumento de la capacidad de las personas para realizar sus

potencialidades, que les permite un mejor desempeño tanto en términos productivos como políticos (Cohen y Franco, 2006).[4]

En el segundo caso, dentro de las perspectivas que tienen una mirada crítica de las condicionalidades en las políticas sociales, la denominada "Perspectiva de derechos" o "Enfoque de derechos" ha realizado importantes aportes al debate académico y político en torno a este tema. Plantea que la imposición de condiciones reflejaría una retracción de la ciudadanía social, en tanto la inclusión de éstas tiene una diversidad de sentidos que se contraponen a la expansión de los derechos sociales: en términos de Handler (2003) en la condicionalidad subyace la lógica del intercambio, del contrato individual, del mérito para recibir un beneficio y del disciplinamiento obtenido a través del requerimiento de conductas o acciones obligatorias. Abramovich (2002, 2006, 2009) y Pautassi (2010, 2012, 2013) se oponen a este tipo de condicionalidades y las razones que esgrimen son diversas. Por una parte, entienden que esta "alternativa" no deja de esconder un prejuicio hacia la población destinataria de los beneficios, ya que de conformidad con esta lógica, los beneficiarios sólo se ocuparían de su salud y educación en tanto condición para recibir la transferencia de ingresos. Vinculado con esto, estiman que este tipo de condiciones reforzarían los mecanismos de dependencia y de falta de autonomía a los pobres en las políticas sociales; a la vez que contribuirían a colocar toda la carga de los déficits en los damnificados por la modernización excluyente. Además, las condicionalidades impuestas, por ejemplo de salud y educación, refieren a derechos humanos, que implican obligaciones para el Estado y no deberían considerarse como mecanismos punitorios para los receptores de tales políticas.

En tanto, en el presente trabajo pretendemos problematizar esas respuestas dicotómicas. Si, por ejemplo, problematizamos las respuestas negativas en torno a la condicionalidad, en las que en general se contraponen "condicionalidades" y "derechos", lo que podría preguntarse es qué tipos de derechos están en juego en cada modalidad de condicionalidad ya que generalmente se parte del supuesto de un modelo unívoco de condicionalidad. Es decir, no hay sólo una forma de condicionalidad en las políticas sociales: hay condicionalidades que podríamos llamar universales, en tanto son las mismas para toda la población (por lo que están asociadas a la universalidad de las políticas): por ej. para acceder a la educación pública es necesario estar documentado y tener el calendario de vacunas completo. En tanto otras condicionalidades son focalizadas o diferenciadas, porque se aplican sólo a un grupo de la población que tiene determinadas características: por ej. las condicionalidades en salud y educación de la AUH, a diferencia de las Asignaciones Familiares.

[4] La Teoría del Capital Humano es sustentada por los organismos multilaterales, fundamentalmente por el Banco Mundial. Al respecto ver: BANCO MUNDIAL (2006 Y 2009).

Nos interesa indagar cómo esas tensiones estarían presentes en las percepciones de los actores involucrados en esta política social, analizando los sentidos otorgados a estos conceptos, ya no como "correctos" o "incorrectos" de acuerdo una perspectiva teórica sobre las condicionalidades sino complejizando el análisis articulando con otros desarrollos teóricos que amplíen el horizonte explicativo de la condicionalidad en las políticas sociales y que al mismo tiempo den cuenta de las miradas de los sujetos involucrados en esta práctica concreta. En otras palabras, reconstruir la política social existente e interpretarla en términos de una perspectiva relacional de análisis.

Dicha perspectiva es tomada fundamentalmente de dos autores: George Simmel y Serge Paugam, quienes al analizar la pobreza como relación social desde un enfoque socio-histórico sobre las representaciones de la pobreza, nos brindan un esquema teórico-metodológico que resulta pertinente a los fines de los objetivos del presente trabajo.

Desde esta mirada teórica, "lo que es sociológicamente pertinente es la relación de interdependencia entre la población que se designa socialmente como pobre y la sociedad de la que forma parte" (Paugam, 2007:30), pudiendo distinguirse distintos tipos de relación en las sociedades contemporáneas. La relación con el pobre como otro, la distancia establecida con él, definirá entonces tanto a los pobres como a los no pobres. Por esto es que a Simmel le preocupa la relación de asistencia como relación constitutiva de la sociedad. En otras palabras, se trata de formas sociohistóricas de interdependencias entre los pobres y la sociedad a las que es posible conocer (o comprender) esa relación de interdependencia a través de las formas institucionales que se adoptan en una sociedad determinada en un momento concreto de su historia.

Entender la condicionalidad desde una mirada relacional implica no sólo una lectura del vínculo entre individuos que se da durante el cumplimiento de las condicionalidades en un momento y lugar concretos, sino comprenderla en el marco del vínculo asistencial construido históricamente entre quienes necesitan "socorro" (en términos de Simmel) y la sociedad, representada en este caso por los agentes del Estado que intervienen en las prestaciones.

En el marco más general de un vínculo asistencial construido históricamente, la relación entre individuos e instituciones que se da durante el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH, puede considerarse como un intercambio entendido en los términos de Simmel como una acción recíproca presente en la mayoría de las relaciones humanas, aunque a primera vista sólo supongan una influencia unilateral (2002: 113). Este intercambio puede ser material o simbólico y, en el caso de la condicionalidad, entendemos que lo que se intercambia no es sólo la realización de una determinada conducta frente al beneficio (monetario) recibido desde la AUH sino que además se

intercambian contenidos simbólicos como valores, expectativas, percepciones. A su vez, a diferencia de los análisis normativos sobre la condicionalidad, creemos importante considerarla no tanto como una relación de influencia unilateral: por ejemplo desde el Estado hacia los beneficiarios, (en términos de control social) sino también a partir de las (re)definiciones y resignificaciones que hacen los beneficiarios en la práctica de la condicionalidad.

Conceptos como interdependencia, interacción, reciprocidad y formas institucionales son centrales, desde esta perspectiva, a la hora de analizar una política social. En este sentido, las condicionalidades de la AUH serán consideradas como formas sociales institucionales de intervención social en las que se materializan supuestos, percepciones, miradas sobre la pobreza, sobre los derechos, sobre el papel asistencial del Estado y que van construyendo al mismo tiempo distintos sentidos por parte de los destinatarios y de los agentes estatales que intervienen en la implementación de esa política social.

Las condicionalidades han sido (y son) una forma institucional característica en América Latina dentro de estrategias más amplias de intervención estatal sobre la pobreza. Por lo que, esas construcciones de sentido se han ido configurando a lo largo de lo que podríamos llamar la "historia de condicionalidades" en las que han participado estas poblaciones en las últimas décadas, que han ido configurando modos de relación y expectativas mutuas entre las poblaciones destinatarias y la sociedad en general.

A partir de esta perspectiva teórica planteamos, a modo de hipótesis, que la mirada de los agentes estatales respecto al cumplimiento de las condicionalidades de la AUH puede comprenderse enmarcada en una percepción social más amplia sobre la pobreza y la asistencia, concretamente, en términos de Simmel, en el vínculo asistencial construido históricamente. De la misma manera, la autopercepción de los beneficiarios respecto del cumplimiento de las condicionalidades –diferenciadas- está atravesada por ese vínculo.

Es por ello que, para poder comprender y explicar las representaciones de los sujetos involucrados en la práctica concreta de las condicionalidades, nos remitimos al vínculo asistencial al que Simmel define como una relación constitutiva de la sociedad caracterizada como: a) una prestación individual; b) un vínculo conservador; c) relación particular entre derechos y deberes. (Arias, 2012: 22-24)

En primer lugar, se trata de una actividad dirigida al individuo y su situación y no a todos los ciudadanos. En segundo lugar, es una relación de interdependencia que se explica no sólo por las necesidades de los pobres, sino principalmente por la necesidad de sostener al todo social, por lo

que Simmel plantea que el vínculo de asistencia es un vínculo conservador. Por último, en el tipo de derecho específico construido por el vínculo asistencial, los pobres pueden pedir asistencia, pero no reivindicarla ya que el derecho de la asistencia es de la comunidad toda, para resguardar la comunidad, más no un derecho individual del pobre.

En síntesis, consideraremos a las condicionalidades de la AUH como formas sociales instituidas para accionar ante las conductas de quienes se encuentran en "situaciones laborales desfavorables"[5] y, en tanto formas sociales, definen a estas situaciones como problemas sociales como a los sujetos que se encuentran en esas condiciones. En el diseño de la AUH se definen estas situaciones que dan lugar a su surgimiento y los sujetos que se encuentran en esas condiciones en los siguientes términos:

a) situaciones de vulnerabilidad social, de exclusión y de pobreza dadas fundamentalmente por la desocupación o el desempeño en la economía informal.

b) los sujetos que serán los destinatarios de la AUH: menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social pertenecientes a grupos familiares que no se encuentran amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares.

A su vez, los sujetos así definidos le otorgan diferentes sentidos a sus experiencias y adoptan diferentes comportamientos frente a aquellas definiciones y expectativas, resignificando o adaptándose de diferentes formas a las mismas. En términos de Paugam (2007: 78):

[…] los modos de designación que las constituyen [a las poblaciones pobres] y las formas de intervención social de que son objeto se traducen en expectativas colectivas respecto a ellas. Igualmente, las experiencias vividas y los modos de adaptación de estas poblaciones a su entorno social pueden tener un efecto sobre las actitudes que las distintas sociedades, y en particular las instituciones de acción social que las toman a su cargo, adoptan respecto a ellas. Esta es una idea central de la perspectiva relacional de análisis.

Como advertimos, esta perspectiva nos permite considerar a las condicionalidades de las políticas sociales desde un punto de vista más amplio, como un tipo particular de relación social entre quienes son los beneficiarios de las políticas sociales y el Estado a través de sus instituciones y agentes estatales que intervienen en las prestaciones. Esta relación social se construye históricamente y va cambiando a través del tiempo.

[5] En este caso condiciones de desempleo y de trabajo informal.

2. El punto de vista relacional de Simmel

Los desarrollos teóricos de George Simmel sobre la pobreza como relación social y el punto de vista relacional para analizar la intervención social sobre la pobreza, fueron planteados particularmente en su ensayo "El Pobre", escrito en 1908 como parte del texto "Sociología, estudios sobre las formas de socialización" (1986).

Simmel da especial atención a la construcción de "las formas sociales" a las que define como principios sintetizadores que seleccionan elementos del material de la experiencia y que los moldean dentro de determinadas unidades; procesos sintetizadores por los cuales los individuos se combinan dentro de unidades supraindividuales estables o transitorias, solidarias o antagónicas. (Levine, 2002: 9).

La pobreza como relación social y el punto de vista relacional para analizar la intervención social sobre la pobreza serán otros dos conceptos centrales e íntimamente relacionados que se tomarán de este autor y, vinculado a ellos, el concepto de reciprocidad.

En relación a la primera definición, para Simmel el pobre, como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos, según las normas sociales. Por lo que la pobreza no puede definirse a sí misma como un estado cuantitativo, sino sólo según la reacción social que se produce ante determinada situación. Lo individual queda determinado por el modo como se comporta frente a él la totalidad que le rodea. (Simmel, 1986: 517)

Desde esta perspectiva entonces, la carencia no determina la pobreza sino el reconocimiento de que esta carencia debe ser "socorrida". De lo que se trata es de la construcción de categorías sociales a partir de la intervención social sobre dichas categorías; es decir que, en palabras del autor "lo individual queda determinado por el modo como se comporta frente a él la totalidad que le rodea". Esta mirada se contrapone al enfoque individualista de entender la pobreza, aquel que centra en "deficiencias" o en dificultades personales (falta de responsabilidad, de competencias vinculadas al trabajo, de hábitos relacionados a la salud, a la educación y a la participación, etc.) las causas de la no inserción social y, a partir de este diagnóstico, asignan un importante papel al propio sujeto en la superación de esa situación. Este es uno de los supuestos presentes en distintas perspectivas teóricas sobre el establecimiento de condicionalidades en las políticas sociales, como por ejemplo la Teoría del Capital Humano.

A los objetos del presente trabajo, una primera reseña que es necesario hacer es que dado que Simmel analiza al pobre como categoría sociológica y la AUH no está destinada a los pobres sino a los hijos de trabajadores no cubiertos por el Régimen de Asignaciones Familiares (desocupados, trabajadores informales, subempleados, monotributistas sociales, servicio doméstico y trabajadores temporarios, que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil), surgen las preguntas de ¿porqué utilizar esta categoría si la AUH no está destinada a los pobres como categoría social?, ¿se puede "transpolar" este concepto de Simmel?

Consideramos que sí, puesto que el aporte teórico que rescatamos del autor está dado fundamentalmente por el punto de vista relacional que plantea para analizar la intervención social sobre la pobreza; en este caso la intervención social sobre lo que podríamos llamar "la condición laboral desventajosa"[6], condición que, por su parte, en la mayoría de los casos coincide con situaciones de pobreza de estos sectores sociales.

Por otro lado, si bien los destinatarios de la AUH son definidos como una categoría social diferente: hijos de trabajadores desocupados o informales (en vez de pobres), la mayor parte de los beneficiarios de la AUH forman parte de de poblaciones intervenidas históricamente desde la asistencia social del Estado, las que han sido previamente definidas y clasificadas dentro de la categoría "pobres". La inclusión en la categoría de los pobres tiene lugar cuando los que se hallan en situación de privación son designados para recibir asistencia. A partir del momento en que son incluidos en esta categoría, son vistos y clasificados en virtud de lo que se hace con ellos y no con los criterios que se emplean ordinariamente en la categorización social, esto es, lo que ellos hacen: sus ocupaciones. En términos de Simmel "la aceptación de la asistencia remueve a quien la ha recibido de la precondición del estatus previo; simboliza su desclasificación formal" (Simmel, 1986: 510)

En relación a la intervención social sobre la pobreza, el planteo de Simmel se centra en que lo que define a la pobreza es el trato o tratamiento que se hace sobre ella:

"Los pobres como categoría social, no son los que sufren carencias y privaciones específicas, sino los que reciben auxilio o deberían recibirlo según las normas sociales. En consecuencia, la pobreza no puede, en este sentido, definirse como un estado cuantitativo en sí mismo, sino en relación con la reacción social que resulta de una situación específica". (Simmel, 1986: 518).

Para el autor, "el estatus social del pobre es definido a partir de la intervención social que se realiza sobre él: otros (individuos, asociaciones, comunidades representadas por el Estado) intentan corregir esta manera de ser. Lo que hace al pobre, no es la falta de recursos. El pobre, sociológicamente, es el individuo que recibe socorro o debiera recibirlo, a causa de la falta de recursos". (1986: 520)

Quienes reciben la AUH están previamente categorizados: hijos de "trabajadores desocupados" o "informales", lo que alude a una condición de desprotección, desafiliación, de pobreza y se espera de ellos la realización de determinadas conductas o la adquisición de determinadas disposiciones, por lo que es necesario establecer formas diferenciadas de intervención. Entre las formas diferenciadas de intervención nos centramos en las condicionalidades a cumplir por los destinatarios de esta política.

Dichas condicionalidades son propias de algunos PTC destinados a la pobreza, por lo que la AUH "importa" de dichos programas una modalidad de condicionalidad implementada en América Latina en las últimas décadas: el cumplimiento de prácticas de salud y educación.

El "trato diferenciado" en relación a las condicionalidades o las "condicionalidades diferenciadas" que deben cumplir los beneficiarios de la AUH respecto de los trabajadores formales que reciben Asignación Familiar, puede analizarse a partir del concepto de Simmel (profundizado por Paugam), sobre el "estatus social del pobre", definido a partir de la intervención social que se realiza sobre él: la relación de asistencia –y por tanto de interdependencia– entre ellos y la sociedad de la que forman parte.

En relación a ese estatus, Coser (citado en Fernández, 2000: 26) plantea que una de las manifestaciones de lo que él llama esa "degradación de estatus" la hallamos en la violación de hecho del derecho a la privacidad de quienes reciben asistencia, ya que para que sea reconocido su derecho a la asistencia, a los pobres se les obliga a abrir su vida al escrutinio público ("se los investiga in situ") y suele controlarse el uso que hacen del dinero que se les asigna.

Los discursos sociales sobre el establecimiento de condicionalidades diferenciadas en general están argumentados bajo el supuesto de que como "son pobres, desocupados o informales" la sociedad en general (representada por la acción del Estado) puede intervenir de determinada manera: "intentando corregir esta manera de ser", en palabras de Simmel. Este componente "correctivo", de "adquisición de valores y de actitudes" o de "cambio de conductas" está presente en las percepciones de los agentes del Estado que intervienen en la implementación de la AUH.

2.1. La tensión derechos-deberes en las definiciones de los agentes del Estado

Como dijimos, el análisis de las condicionalidades de las políticas sociales se complejiza cuando las mismas están relacionadas al ejercicio de derechos sociales cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, pero que al mismo tiempo son obligaciones para los padres respecto de sus hijos. Derechos y deberes se conjugan en las prácticas de las condicionalidades en el ámbito de implementación de una política social como la AUH.

Para Simmel, como vimos, desde un punto de vista social, si bien en principio el derecho del necesitado es el fundamento de la asistencia, otras formas se presentan cuando el punto de partida lo constituye el deber del que da en vez del derecho del que recibe. El motivo de la ayuda reside entonces en la significación que tiene para el que da: atenuar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, manteniendo la estructura social, es decir, sin pretender "la equiparación de todos".

Por otro lado, siguiendo con el planteo del autor, el pobre, como ciudadano, participa de los derechos que la ley concede a la totalidad de los ciudadanos, en correlación con el deber del Estado de socorrer a los pobres. Sin duda, las funciones del Estado, que formalmente se hallan frente a todos los ciudadanos a la misma distancia ideal, tienen, en cuanto al contenido, muy diversas significaciones, según las diversas posiciones de los ciudadanos. Lo que importa sociológicamente es darse cuenta de que la posición particular en que se halla el pobre socorrido no impide su coordinación en el Estado como miembro de la unidad total política. (1986: 489)

En otras palabras, reconocer las distintas posiciones de los ciudadanos en la estructura social, en este caso, el lugar como "asistidos", como beneficiarios de las políticas sociales, implica al mismo tiempo su reconocimiento como parte del todo social. La asistencia, entonces, se basa en esa estructura y lo que pretende es atenuar las manifestaciones extremas de la diferencia social, pero sosteniendo la diferencia. En relación a este punto, los agentes del Estado que intervienen en la implementación de la AUH, se refieren a la transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia.

En síntesis, el "interjuego" de derechos (de los necesitados) y deberes (de la sociedad) entendido por Simmel como relación sociológica que permite explicar la compleja relación entre deberes y derechos presentes en la asistencia social realizada desde el Estado, es útil para comprender las construcciones de sentido de los agentes en relación a una política social como la AUH, en especial al referirse a las condicionalidades en salud y educación. Ambas condicionalidades están referidas a

derechos de todos los ciudadanos, no son derechos exclusivos de un grupo social en particular, y significan al mismo tiempo deberes del Estado para con todos los ciudadanos en relación a garantizar los mecanismos de acceso a estos derechos. Sin embargo, esta función del Estado que formalmente es la misma respecto a todos los ciudadanos, tiene, en cuanto al contenido, muy diversas significaciones, según las diversas posiciones de los ciudadanos. Esto nos permite explicar la existencia de mecanismos diferenciados de control para ciertos grupos poblacionales y una construcción de sentidos de esos dispositivos institucionales diferenciados.

Esta tensión aparece más claramente en los agentes del Estado y no en los beneficiarios. Desde la perspectiva de los primeros, las condicionalidades en salud y educación son consideradas enfatizando ese sentido, el de los deberes paternos y el control ejercido por el Estado sobre el cumplimiento de los mismos.

En el mismo sentido, en el ámbito escolar encontramos percepciones que valoran la condicionalidad como control sobre los padres para garantizar el derecho de los niños. Aparece una definición del derecho como algo "otorgado" por el Estado y, por lo tanto debe ser "retribuido" (idea meritocrática) y la condicionalidad es valorada como esa retribución. El beneficio que se le atribuye a las condicionalidades de la AUH es el control del cumplimiento de las obligaciones paternas en relación a los derechos de los hijos y no su garantía por parte del Estado. Se hace hincapié en las obligaciones paternas asociadas a las condicionalidades más que en los derechos que ellas implican. Hay un reconocimiento de los derechos del niño pero bajo el supuesto de que estos sectores sociales por sí mismos no lo ejercen ("los padres no se los dan"), sin aparecer un cuestionamiento sobre las condiciones para poder ejercerlos. Al no cumplir con estas obligaciones por sí solos sería necesaria la adquisición de valores y la modificación de conductas, lo que, como ampliaremos más adelante, significa una mirada moralizante de las condicionalidades.

Siguiendo el planteo de Simmel, hay efectivamente una acción de reconocimiento del otro y de sus derechos pero al mismo tiempo en esa acción hay un sostenimiento de las diferencias con el otro, al considerar que esos otros por sí solos no ejercen sus derechos o no cumplen con sus deberes.

Al percibirse la AUH desde las obligaciones en primer término, se interpreta que por el cumplimiento de una obligación materna/paterna se otorga un "premio", obligación que debería cumplirse per se, sino se trata de "un premio al cumplimiento de un deber".

Estas definiciones sobre los derechos y deberes están relacionadas, por un lado, con una idea meritocrática en torno a la asistencia: la retribución por el beneficio recibido, beneficio que sólo se justifica en casos puntuales (excepcionalidad de la asistencia) y, por otro lado, con la consideración

del trabajo asalariado como medio legítimo de obtención de ingresos para la satisfacción de necesidades, por lo que lo recibido por fuera del trabajo, es considerado "un regalo" y no un derecho.

2.2. La asistencia como reciprocidad

El concepto de reciprocidad descripto por Simmel (1986) resulta de utilidad para analizar el proceso de intercambio que implican las condicionalidades. El autor concibe a la sociedad como una "una reciprocidad de seres dotados de diferenciación social".

Desde su enfoque relacional, "el pobre no es sólo pobre, sino también ciudadano", es un "miembro de la unidad total política", pero lo que importa sociológicamente es la posición particular en que se halla el pobre socorrido: término extremo de la acción de socorro. De ahí que las funciones del Estado van a tener significaciones muy diversas, según las diversas posiciones de los ciudadanos.

El pobre se ordena orgánicamente dentro del todo, pertenece como pobre a la realidad histórica de la sociedad [….] Se encuentra en la situación del individuo extraño al grupo y que se halla materialmente fuera del grupo en el que vive; pero justamente entonces se produce un organismo total superior que comprende las partes autóctonas del grupo y las extrañas; y las peculiares acciones recíprocas entre ambas crean el grupo en un sentido más amplio. Así el pobre está, en cierto modo fuera del grupo; pero esta situación no es más que una manera peculiar de acción recíproca, que le pone en unidad con el todo, en su más amplio sentido. (Simmel, 1986: 489)

Esta idea de acción recíproca se hace evidente al momento de la asistencia al pobre, quien cuando la recibe da también algo, de él parte una acción sobre quien asiste y esto convierte a la asistencia en una reciprocidad: lo que da es principalmente no poner en crisis la integración social, puesto que con la asistencia se pretende suprimir los daños y peligros que el pobre significa para el bien común.

El cumplimiento de condicionalidades implica un tipo de reciprocidad entre quien da (el Estado) y quienes reciben (los beneficiarios). Este cumplimiento también es interpretado por los beneficiarios y por los agentes estatales como forma de reciprocidad frente a la ayuda recibida, evitando la dependencia y mostrando sus capacidades para alcanzar algún grado de reconocimiento social.

En síntesis, la definición sociológica de Simmel sobre la pobreza no es en relación a sí misma sino en relación a lo que le confiere el estatus específico en la sociedad: la asistencia. Estudia el modo

concreto de integración que caracteriza la situación de pobres con el todo que es la sociedad, en el que la asistencia tiene una función de regulación del sistema social en su conjunto.

2.3. La lógica "meritocrática" en torno a la asistencia

La obligación de "dar algo a cambio" del beneficio recibido, en este caso la AUH, es una idea que aparece en todas las entrevistas de los agentes del Estado y en gran parte de las de los beneficiarios. Por lo que, el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación significarían una forma de reciprocidad frente a la ayuda recibida, aunque los sentidos que le asignan los dos grupos tienen matices diferentes.

Por un lado, los beneficiarios consideran de manera positiva el establecimiento de condicionalidades porque valoran a la educación y a la salud como aspectos importantes para sus hijos, pero también está presente la idea de que es legítimo que quien otorga el beneficio (en este caso el Estado) les pida "algo a cambio": llevar a sus hijos a la escuela y realizarles los controles sanitarios correspondientes. Aunque, estas sean prácticas instaladas previamente a la AUH, son consideradas en este caso como formas de devolución por el beneficio recibido.

Para los beneficiarios el "dar algo a cambio" significa que el beneficio es "ganado" (homologación salario-sueldo), que "no viene de arriba" y, de alguna forma, la posibilidad de demostrar sus capacidades. Esta forma de reciprocidad evitaría que, entre el que recibe y el que da, se produzca una dependencia unilateral o sean colocados en condición de preceptores unilaterales, posibilitándoles, en una sociedad instrumentalmente orientada, algún tipo de reconocimiento social dado por el merecimiento del beneficio. En otras palabras, un intercambio o transacción de este tipo supone cumplir con el compromiso de la reciprocidad social a la vez que se demuestra que se "merece" el beneficio. La noción de reciprocidad social en este contexto equivale a un proceso de intercambio en el que emerge la idea de merecimiento del beneficio, un "devolver" al Estado lo que él provee para poder considerar el otorgamiento del beneficio como "legítimo" y "justo".

En los relatos de los beneficiarios aparece esta idea meritocrática y, por los términos de sus expresiones, equipararían la AUH con otros programas sociales en relación a la contraprestación requerida.

En el caso de los agentes del Estado también está presente una mirada meritocrática en torno a las condicionalidades y, al profundizar en los supuestos que subyacen a estas percepciones, aparece como una idea central el valor que se le asigna al trabajo mercantil como mecanismo de integración

social y como mecanismo legítimo de obtención de ingresos para la reproducción social, relacionado con "la ética del trabajo": sólo los bienes logrados con el fruto del esfuerzo y sacrificio puesto en el trabajo, son aquellos legítimamente obtenidos.

Aparece aquí la idea de que la asistencia sólo se justifica si es una medida transitoria y excepcional porque de lo contrario fomenta la vagancia. Una de las ideas que aparece con más frecuencia en las percepciones de los agentes y que "atraviesa" sus interpretaciones o significaciones en torno a la AUH y sus condicionalidades, es el valor asignado al trabajo asalariado mercantil como fuente legítima de obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades y la cultura del trabajo como un valor que es necesario recuperar.

Estas percepciones de los agentes también pueden comprenderse dentro de las definiciones que realiza el mismo Estado: a través de sus políticas (supuestos, definiciones, objetivos) "refuerza", "legitima" o introduce ciertas miradas acerca de la pobreza, el trabajo, etc. En este caso, la AUH, desde el su definición normativa, es una política social vinculada al empleo al encuadrarse dentro del régimen de asignaciones familiares pero, al mismo tiempo, tiene componentes asistenciales en tanto se trata de una prestación que se encuentra dirigida a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo de ciertos grupos de la población previamente categorizados. Por lo que, dado el valor del trabajo en nuestra cultura, como fuente principal de ingresos y de integración social, con una perspectiva meritocrática para considerar los beneficios sociales (contribución previa), vinculado esto a la historia de la política social argentina estructurada alrededor del seguro social, se generan opiniones desfavorables respecto a una política de este tipo, en tanto beneficia a los hijos de trabajadores informales y desocupados que no aportaron o no aportan al sistema contributivo. Por lo tanto, los beneficiarios deben "demostrar" permanentemente su disposición a trabajar, a desarrollar actividades comunitarias o a cumplir con ciertas prácticas relativas a la educación y salud de sus hijos y el acceso al derecho queda sujeto a esta demostración: "tiene derecho" aquel que se "compromete a cambiar". Esta mirada remite a una dimensión moral basada en el sentido del deber y la ética del trabajo.

El debate que puede abrirse aquí está referido a las nociones de trabajo y de empleo y sus significados sociales. Como plantea Gorz (1997; 2003) habría que diferenciar las nociones de "empleo" de "trabajo", donde empleo aludiría al trabajo mercantil (donde se vende la fuerza de trabajo) y trabajo tendría una acepción más amplia, incluyendo no sólo las actividades productivas, sino también reproductivas o actividades socialmente útiles tales como el trabajo doméstico, el trabajo comunitario, cuidado de niños y ancianos, capacitación, actividades culturales y recreativas,

que se realizan fuera del mercado laboral o empleo, pero igualmente necesarias para la reproducción social.

A modo de síntesis, sobre la idea meritocrática presente en las percepciones de los actores, podemos decir que el argumento sería otorgar transferencias a personas pobres que manifiestan esfuerzos suficientes para salir de su situación de pobreza.

Aparece así la distinción entre los pobres merecedores de la asistencia y aquellos que no lo son. El mérito pasa por la manifestación del interés en salir con el esfuerzo propio de la condición de pobreza, en contraste con aquellas personas que sólo pretenden recibir la ayuda sin contraponer ningún esfuerzo de su parte. Esta percepción se refuerza con una idea afianzada en los '90, relacionada con la responsabilidad individual de las personas pobres sobre su situación de pobreza y las posibilidades de superarla. La condicionalidad vendría a hacer efectiva la corresponsabilidad de los pobres en la superación de la pobreza, mediante el establecimiento de un contrato mutuo entre la persona beneficiaria y el Estado (en representación de la sociedad). La corresponsabilidad sería entonces bidireccional. Por un lado, los pobres serían responsables de esforzarse en cumplir las condicionalidades que les permitirán salir de su situación. Por el otro, el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar las condiciones para que lo primero suceda. (Rodríguez Henríquez, Corina, 2011:12).

Este planteo está vinculado a la noción de corresponsabilidad que como concepto al que refieren los organismos multilaterales para fundamentar los programas de transferencias condicionados bajo lo lógica de una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios de los mismos.

También Merklen (2013), afirma que en el ámbito de las políticas sociales el Estado requiere cada vez más que las personas sean responsables de sus propias trayectorias biográficas, sin considerar a veces que la exposición al riesgo es desigual, como desiguales son los recursos de los que dispone cada cual para protegerse de él.

En el marco más general de un vínculo asistencial construido históricamente, la relación entre individuos e instituciones que se da durante el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH, puede considerarse como un intercambio entendido en los términos de Simmel como una acción recíproca presente en la mayoría de las relaciones humanas, aunque a primera vista sólo supongan una influencia unilateral (2002: 113). Este intercambio puede ser material o simbólico y, en el caso de la condicionalidad, entendemos que lo que se intercambia no es sólo la realización de una determinada conducta frente al beneficio (monetario) recibido desde la AUH sino que además se intercambian contenidos simbólicos como valores, expectativas, percepciones. A su vez, a

diferencia de los análisis normativos sobre la condicionalidad, creemos importante considerarla no tanto como una relación de influencia unilateral: por ejemplo desde el Estado hacia los beneficiarios, sino a partir de las (re)definiciones y resignificaciones que hacen los beneficiarios en la práctica de la condicionalidad.

3. La propuesta teórico-metodológica de Paugam

Siguiendo el pensamiento de Simmel, Serge Paugam plantea que:

Lo que es sociológicamente pertinente no es la pobreza como tal, sino la relación de interdependencia entre la población que se designa socialmente como pobre y la sociedad de la que forma parte.

Ante todo propone comprender las formas sociohistóricas de la red de interdependencias entre los pobres y el resto de la sociedad. Al igual que Simmel, para Paugam, lo sociológicamente pertinente no es la pobreza ni la entidad social de los pobres como tal, sino las formas sociales institucionales que adoptan en una sociedad determinada en un momento concreto de su historia.

Para definir la relación social con la pobreza y estudiar sus variaciones sociohistóricas Paugam (2007: 74) propone un esquema metodológico de análisis que incluye dos dimensiones:

a) La primera remite a las representaciones de este fenómeno y a la elaboración social de las categorías que se consideran "pobres". Puede comprenderse a partir del análisis de las formas sociales institucionales de intervención social en estas poblaciones, puesto que traducen al mismo tiempo la percepción social de la "pobreza", la importancia que las sociedades dan a esta cuestión y la forma en que quieren tratarla.

b) Concierne al mismo tiempo al sentido que dan las poblaciones así definidas a sus experiencias, los comportamientos que adoptan frente a aquellos que les designan como tales y las formas de adaptación a las diferentes situaciones a las que se enfrentan.

Paugam, se introduce en el tema de las representaciones de la pobreza, al estudiar las políticas respecto a los pobres como formas institucionales que contribuyen a dar un sentido concreto y una función específica a la misma, las que van cambiando a lo largo del tiempo.

Para el autor, los cambios, tanto las representaciones sociales como las experiencias vividas por las poblaciones definidas como pobres, se explican por tres factores imbricados: el grado de desarrollo

económico y del mercado de trabajo; la forma e intensidad de los vínculos sociales y la naturaleza del sistema de protección y acción social.

Dado el objeto del presente trabajo, nos detendremos en este último, el vinculado al sistema de protección y acción social, en el que el autor distingue a su vez cuatro factores diferenciadores que nos permiten comprender las características de la relación de asistencia (Paugam, 2003: 92-95):

- La división de responsabilidades entre el Estado y los demás protagonistas (ayuntamientos, asociaciones sin fines de lucro)
- La definición administrativa de la población de la que hay que hacerse cargo: definir el derecho a la asistencia equivale a definir administrativamente la población susceptible de aspirar a ella.
- La lógica que preside la definición de ayudas: distingue dos enfoques distintos:

    a) el que deriva de la lógica de la necesidad, se aspira a garantizar la supervivencia de los más desfavorecidos proporcionándoles los medios para satisfacer las necesidades elementales (alimento y vivienda en particular)

    b) el que deriva de la lógica de estatus, en el sentido de que el objetivo es ayudar a los más desfavorecidos en nombre de la justicia social y del deber de la colectividad respecto a los más necesitados, sin llevar por ello a una modificación sustancial de la estructura social existente. La noción de necesidad está subyacente pero no constituye el criterio fundamental a partir del cual se toma la decisión, por ejemplo, del importe de las ayudas. Este se decide ante todo en función de los imperativos de clasificación de los individuos, tanto por el estatus jerárquico como por la necesidad de diferenciación social. En realidad es la idea más legítima del orden social que se impone para justificar las desigualdades. La asistencia es en este caso, como plantea Simmel, no un medio de servir a los intereses de los pobres, sino una forma indirecta de mantener el statu quo social.

- El modo de intervención social: modalidades de intervención en las poblaciones consideradas pobres para permitirles acceder a las ayudas previstas. La relación de asistencia puede ser radicalmente distinta dependiendo de que las instituciones y los profesionales de la intervención social tengan autonomía de decisión respecto al marco normativo instaurado a partir del cual deban responder a la demanda de las personas que se dirigen a ellos para recibir ayuda.

Podemos distinguir dos formas de respuesta en este campo de trabajo social.

a) Intervención burocrática: el interventor social se limita a aplicar escrupulosamente lo que la ley dice sin tener en cuenta los casos individuales.
b) Intervención individualista: se basa en la interpretación de los casos individuales y la búsqueda de la solución más adecuada según la decisión sobre la legitimidad de la demanda. El papel del interventor supone una implicación real en la evaluación de la situación.

La AHU correspondería a un tipo de intervención burocrática, especialmente si consideramos los mecanismos de acceso. La misma se limita a aplicar escrupulosamente lo que la ley preconiza sin tener en cuenta los casos individuales. La respuesta es siempre formal e inmediata y el individuo podrá recibir ayuda si corresponde a una situación prevista en el derecho social. En tanto la intervención individualista se basa en la interpretación de los casos individuales y la búsqueda de la solución más adecuada según la decisión sobre la legitimidad de la demanda.

Según el autor, la intervención burocrática evita en principio el riesgo de una estigmatización del individuo, puesto que su situación se trata de forma impersonal. El interventor no juzga, se conforma con comprobar las condiciones de acceso al derecho. La intervención individualista, por el contrario, hace casi inevitable la intromisión del interventor social en la vida privada y corre el riesgo de traducirse en una actitud moralizante respecto a comportamientos que este último puede considerar irresponsables o desviados respecto a su propia idea del deber social de los más desfavorecidos.

Ahora bien, en relación a la condicionalidad de la AUH, se combinan o aparecen elementos vinculados a una intervención de tipo individualista: en tanto se propone la modificación de conductas o el cambio de hábitos de los beneficiarios por comportamientos considerados responsables o socialmente correctos. En otras palabras, el condicionar la transferencia permitiría obligar a un cambio de conducta que pudiera actuar a favor de la adquisición de nuevas disposiciones hacia la inversión en capital humano al interior de los hogares. Esta idea emerge como significativa en las construcciones de sentido de los agentes del Estado.

Si relacionamos las percepciones de los beneficiarios en torno al acceso a la AUH y al cumplimiento de las condicionalidades que la misma establece, podríamos afirmar, a modo de hipótesis, que para ellos la accesibilidad sencilla (sin más condición que la de estar desempleado o ser trabajador informal) de la intervención burocrática es leída como un facilitador mayor para el acceso al derecho que el "obstáculo" que pueden representar las condicionalidades, propias de una intervención individualista. Por ello es probable que la accesibilidad de la AUH incida en la lectura

que los beneficiarios hacen de las condicionalidades, en tanto el fácil acceso se acerca más a la idea de un derecho y le "resta peso" a las dificultades que pueden representar las condicionalidades establecidas formalmente en el diseño de la política, por lo que a la hora de evaluarla valoran más la accesibilidad que las condicionalidades requeridas.

Por otro lado, la accesibilidad de la AUH no es un aspecto referido o reseñado por los agentes del Estado; sin embargo, como veremos más adelante, resaltan la imposibilidad de acceso de un sector de los mismos agentes que se encuentran contratados o por encima de determinado nivel de ingresos, tanto a la AUH como al sistema de asignaciones familiares.

Por último, respecto a las razones que justifican el acceso a la AUH, en los relatos de los actores podemos identificar que las mismas están vinculadas a la dificultad para satisfacer necesidades elementales o al "estado de necesidad" en el que se encuentran las familias beneficiarias, fundamentalmente debido a la falta de empleo o a la insuficiencia de los ingresos familiares. Este punto se relaciona con la idea de asistencia en torno a la AUH.

Siguiendo los aportes del autor, el análisis de las condicionalidades de la AUH como formas sociales institucionales, implica considerar las percepciones sociales sobre los destinatarios de esta política, sobre la situación en la que se encuentran y sobre las formas de tratarlos. Las condicionalidades en este caso no podrían interpretarse desde una sola mirada: control y disciplinamiento o habilitación de derechos, especialmente porque, al considerar las percepciones de los actores involucrados, el análisis se complejiza y la interpretación de las construcciones de sentido que los mismos realizan va más allá del caso concreto de la AUH sino que debe enmarcarse en un vínculo asistencial construido históricamente.

4. Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Buenos Aires, Trotta.
- ABRAMOVICH, Víctor (2006a): Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Nº 88.
- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (2009): El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps):

La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos, Buenos Aires, Editores del Puerto.

- ARIAS, Ana Josefina (2012): Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción, Bs. As. Ed. Espacio.
- BANCO MUNDIAL (2006): Un nuevo Enfoque Frente a la Asistencia Social: La Experiencia de América Latina con los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas. Notas sobre Redes de Protección Social Nº 15.
- BANCO MUNDIAL (2009): *Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza presente y futura*. Washington D.C.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (coords.) (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana,* México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- FERNÁNDEZ, J. Manuel (2000): La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. *Cuadernos de Trabajo Social 13*:15-32. Universidad Complutense de Madrid.
- GORZ, André (1997): Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. España. Ed. Sistema.
- HANDLER, Joel F. (2003), Ciudadanía social y workfare en EEUU y Europa occidental: de status a contrato. En LINDENBOIM, J. y DANANI, C.: *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- LEVINE, Donald (2002): Introducción. En Simmel, G.: *Sobre la Individualidad y las formas sociales. Escritos Escogidos*. Bs. As. Universidad Nacional de Quilmes.
- MERKLEN, Denis (2013): Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En CASTEL, R.; KESSLER, G.; MURARD, N.; MERKLEN, D. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Editorial Paidos.
- PAUGAM, Serge (2007): *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid. Alianza Editorial.
- PAUTASSI, Laura y otros (2010a): *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión*. Buenos Aires. Editorial Montesinos/El Viejo Topo.
- PAUTASSI, Laura y ZIBECCHI, Carla (2010b): La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Chile. CEPAL.

- PAUTASSI Laura y GAMALLO Gustavo, directores (2012): ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina, Buenos Aires. Ed. Biblos.
- PAUTASSI, Laura; ARCIDIÁCONO, Pilar y STRASCHNOY, Mora (2013): Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, Chile. CEPAL, División de Desarrollo Social. Iniciativa CEPAL – UNICEF
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2011): Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Chile. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 109.
- SIMMEL, Georg (1986): El Pobre. En: Sociología, estudios sobre las formas de socialización. Madrid. Ed. Alianza.
- SIMMEL, Georg (2002): Sobre la Individualidad y las formas sociales. Escritos Escogidos, Bs. As. Universidad Nacional de Quilmes.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

TRABAJO, POBREZA Y SELECTIVIDAD: UNA COMPARACIÓN DE LOS DISEÑOS DE INTERVENCION DEL PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR Y LA ASIGNACION UNIVESAL POR HIJO.

Lucero, Marcelo Fabián
marceloflucero@gmail.com

Grupo 3.1
Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espa net SPAIN

Resumen

En Argentina la política de mercado de trabajo dirigida a los trabajadores informales y sus familias no se ha caracterizado por su nitidez y visibilidad. Por el contrario para identificar intervenciones que incluyan a esta población habrá que recurrir a políticas y programas de carácter universal y dirigidos a la ciudadanía en general, o sino a aquellos enfocados específicamente en sectores categorizados como pobres (asistencia). Lo cual se condice con la particular estructuración del Estado de Bienestar Argentino que tal como plantean Barbeito y Lo Vuolo (1998) tuvo al corporativismo de carácter bismarckiano como principio organizativo central.

Sin embargo a partir de la década de los noventa se abre un espacio en el que los trabajadores informales y sus familias adquirirán el status oficial de "destinatarios" y paulatinamente serán objeto de novedosas formas de intervención hasta la actualidad.

Es posible distinguir en las últimas décadas dos diferentes estrategias de intervención que van en este sentido: a) Aquella que utiliza programas asistenciales para intervenir sobre los trabajadores desocupados y que se sintetiza en la experiencia de los programas de empleo siendo el más destacado el Plan Jefas y Jefes de Hogar (2002-2009) ; y b) aquella que recurre a instituciones del seguro social para proteger a trabajadores informales y desocupados, y cuya expresión más elocuente es la ampliación del sistema de asignaciones familiares mediante la Asignación Universal por Hijo (2009 en adelante).

Teniendo en cuenta esta relevancia, es que pretendo realizar una comparación entre los diseños de intervención establecidos en ambos programas, enfocando de manera particular la forma en que aquellos elementos asociados al campo de la asistencia (pobreza y selectividad) se articulan con otros referidos al campo del trabajo (formalidad - informalidad, desocupación).

Palabras Claves

Trabajo
Selectividad
Pobreza
Plan Jefas y Jefes de Hogar
Asignación Universal por Hijo

1 Introducción

En nuestro país la política de mercado de trabajo dirigida a los trabajadores informales y sus familias no se ha caracterizado por su nitidez y visibilidad. Por el contrario para identificar intervenciones que incluyan a esta población habrá que recurrir a políticas y programas de carácter universal y dirigidos a la ciudadanía en general, o sino a aquellos enfocados específicamente en sectores categorizados como pobres (asistencia). Lo cual se condice con la particular estructuración del Estado de Bienestar Argentino que tal como plantean Barbeito y Lo Vuolo (1998) tuvo al corporativismo de carácter bismarckiano como principio organizativo central.

Sin embargo a partir de la década de los noventa se abre un espacio en el que los trabajadores informales y sus familias adquirirán el status oficial de "destinatarios" y paulatinamente serán objeto de novedosas formas de intervención hasta la actualidad.

Una primera tendencia inaugurada a partir de la Ley de Empleo 24013 dará lugar a los denominados planes de empleo. Ejemplo más notorio de cómo la asistencia ingresa a la política laboral de manera decidida como forma de proteger a la población trabajadora que se encuentra por fuera de las relaciones de trabajo formal. La trayectoria de estos programas marcará un decidido aumento tanto en el financiamiento como en la cobertura durante el transcurso de la década de los noventa, llegando a convertirse a inicios del nuevo siglo en una de las políticas laborales de mayor importancia. Lo que comenzó como intervenciones puntuales frente a situaciones de desocupación transitoria culminó en el año 2002 con uno de los Programas masivos más importantes ejecutados por el estado argentino: Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en adelante PJJH).

En tanto una segunda tendencia aparece a mediados de la década del 2000 (y paralelamente a la reestructuración y desaparición paulatina del PJJH). Comienzan a implementarse intervenciones en las que instituciones creadas bajo la lógica del seguro social, se transforman para incluir entre sus destinatarios a trabajadores informales y desocupados. Tal es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH en adelante) que tendrá un alcance e impacto considerable[1].

En síntesis en el ámbito de las políticas laborales en las últimas dos décadas es posible distinguir dos diferentes estrategias de intervención que van en este sentido: a) Aquella que utiliza programas asistenciales para intervenir sobre los trabajadores desocupados y que se sintetiza en la experiencia de los programas de empleo siendo el más destacado el PJJH; y b) aquella que recurre a instituciones del seguro social para proteger a trabajadores informales y desocupados, y cuya expresión más elocuente es la ampliación del sistema de asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo)[2].

[1] Plan de Moratoria Previsional es otro ejemplo de este tipo de estrategia.
[2] Esta tendencia se enmarca en una transformación más amplia que varios autores han denominado contra-reforma (Danani y Hintze, 2010).

Teniendo en cuenta esta relevancia, es que pretendo realizar una comparación entre los diseños de intervención establecidos en ambos programas, enfocando de manera particular la forma en que aquellos elementos asociados al campo de la asistencia (pobreza y selectividad) se articulan con otros referidos al campo del trabajo (formalidad - informalidad, desocupación).

2 El Plan Jefas y Jefes: Asistencia a Trabajadores Pobres

El PJJH se conformó en una experiencia novedosa en materia de desocupación, lo cual en opinión de algunos autores lo diferencia significativamente de las experiencias de los años 90 como el Programa Trabajar (Roca et al., 2003; Bogani et al., 2005). A mi juicio los elementos innovadores en este sentido son: la unificación de programas, el alto nivel del gasto social invertido en el mismo y la implicación de la sociedad civil mediante mecanismos de seguimiento y control. Sin embargo otros elementos parecen seguir los procedimientos ya aplicados con anterioridad: una gestión descentralizada con alta participación de los niveles provinciales y municipales.

Una especial mención merecen dos elementos que si bien formaron parte de los programas de empleo transitorio, bajo el nuevo plan serán replanteados en su aplicación: la focalización y la contraprestación.

El PJJH alcanza una cobertura inédita, ya sea en el plano de los programas de empleo como asistenciales, sin embargo la misma no puede catalogarse de universal, más allá de los propósitos enunciados, como tampoco puede asimilarse a la lógica de la focalización tal como se venía implementando hasta ese momento. Quizás el término que responda mejor a esta característica distintiva sea el de una cobertura masiva y selectiva.

Lo que diferencia este plan de sus antecesores no es la ausencia de la focalización como herramienta para la selección de beneficiarios, sino el tipo de focalización aplicada. No se utilizan criterios de zonificación de la pobreza que permiten a los propios organismos de implementación pre-seleccionar la población, sino que prima, dada la masividad, la técnica de la autofocalización (Pautassi, 2004). Bajo esta técnica se establecen ciertos parámetros de acceso a fin de que sean los propios agentes quienes decidan su postulación al beneficio. Se establece un marco de incentivos y desincentivos a fin de que aquellos que respondan a un perfil determinado se autoconvoquen para participar del plan.

En cuanto a la contraprestación, la novedad igualmente no consiste en su requerimiento, sino sobre todo en su forma de aplicación. Si observamos programas de empleo transitorios anteriores, esta actividad ya era solicitada al momento de la postulación bajo la forma de proyecto de trabajo. En el Jefes esto se invierte, pues el beneficiario luego de incorporarse al plan debe establecer una forma y lugar de contraprestación en consonancia con funcionarios locales.

De esta manera a mi juicio no es posible asimilar sin más el PJJH con los programas de empleo transitorios anteriores, pero tampoco es posible negar un conjunto de elementos que encuentran cierta continuidad con dichas experiencias. Por esta razón se puede afirmar que este plan replantea, no sin tensiones, una forma de intervención estatal dirigida a la población catalogada como desocupada pero manteniendo ciertos elementos característicos forjados durantes los años noventa.

El Ingreso de Subsistencia en el PJJH

En la tradición de los programas de empleo transitorio de los años noventa el establecimiento del monto de transferencia es uno de los elementos más importantes en el diseño puesto que su correcta estimación tiende a favorecer tres finalidades:

a) Actúa como mecanismo de "autofocalización", evitando que aquella población no-pobre se inscriba y participe del programa.

b) Asegura un rápido retorno al mercado de trabajo de los beneficiarios, en caso de que reciban una oferta laboral durante la ejecución del programa.

c) Permite maximizar la cobertura en programas con presupuestos fijos y limitados.

A partir de esta lógica y siguiendo los lineamientos de organismos internacionales como el Banco Mundial y BID, los programas de empleo transitorio en Argentina se han guiado por una estimación del nivel de transferencia de ingresos que se encuentre lo suficientemente por debajo del salario de mercado para evitar el desincentivo al trabajo.

Ya en 1996 bajo el programa Trabajar se estableció este procedimiento y los subsiguientes programas retomaron el mismo. En el caso del PJJH el monto de transferencia fue disminuido a fin de permitir maximizar aún más la cobertura. Por esta razón vale mencionar la metodología de cálculo aplicada a fin de determinar el valor del beneficio.

Siguiendo a Ravallion (Bogani et al., 2005), para la valoración de la "ayuda económica" del Trabajar se tomo como referencia el ingreso mensual promedio del 10% de los hogares más pobres del país[3]. A partir de esta suma se estimó el valor del beneficio del programa teniendo en cuenta una dedicación horaria parcial[4].

Según este proceder sólo aquellos trabajadores más pobres (pertenecientes al último decil de ingresos), y que no se encuentren ocupados a tiempo completo (35hs o más) encontrarían motivación para inscribirse en el programa Trabajar. Y por el contrario, en caso de una eventual oferta de trabajo a tiempo completo los beneficiarios estarían dispuestos a abandonar el programa. Esto supone efectivamente hacer prevalecer el criterio del mercado en el tipo y grado de transferencia de ingresos en una política social.

[3] El mismo fue estimado en $330, y cabe recordar que para este sector el nivel de desocupación oscilaba en el 40%.
[4] Hasta el año 2000 el monto del Trabajar fue de $200.

¿Cuál es el resultado de este mecanismo?. Uno de los elementos de medición sobre los que se han realizado diversos estudios ha sido justamente la incidencia del PJJH sobre la pobreza y la indigencia. Como señalaron los primeros estudios el PJJH no sólo fue exitoso en lograr una cobertura de población en condiciones de pobreza, sino sobre todo en alcanzar a aquella franja de la población por debajo de la línea de indigencia. Esta presencia altamente proporcional de población en condiciones de pobreza y mayor de indigencia habla de un eficaz mecanismo de focalización. Para el año 2002 sólo un 6,7% de los beneficiarios corresponderían a la categoría de "no pobres".

Tabla 1
Incidencia de la pobreza y la indigencia en los hogares según percepción del beneficio del Plan Jefes. Septiembre 2002 (%)

Hogares*	Total de Hogares	Hogares con beneficiarios
Por debajo de la línea de pobreza	45,9	93,3
Pobres	11,6	10,9
Muy pobres*	14,6	25,1
Por debajo de l línea de indigencia	19,7	57,3
Indigentes	11,9	38,1
Indigentes extremos	7,8	19,2

Fuente: Monza, 2003.

* El criterio de subdivisión "*consiste en introducir dos líneas intermedias: una entre la línea de pobres y la línea de indigencia, definida como el 50% de la distancia entre ambas; y otra en el nivel de un 50% de la línea de indigencia*"(Monza y Giacometti (2003)

Sin embargo a renglón seguido los datos sobre reducción de la pobreza e indigencia en los hogares que perciben el beneficio contrastan fuertemente con el efecto de cobertura. Los datos para septiembre del 2002 indican que sin el beneficio un 4,3% de la población beneficiaria se hubiese encontrado por debajo de la línea de pobreza. En tanto en términos de indigencia con el plan un 31,7% supera la indigencia extrema, y un 18,3% la línea de indigencia, aunque la población en condiciones de indigencia, aún con el PJJH, suman más de la mitad (57,3%).

Tabla 2
Situación de pobreza de los hogares con beneficiarios del plan Jefes. Flujos de salida y entrada a cada estrato. Septiembre 2002 (%)

Estratos	Situación sin beneficio	Efecto del beneficio					Situación con beneficio
		Egresan	Ingresando a estrato				
			2	3	4	5	
1. Indigentes Extremos	55,1	35,9	**31,7**	**3,4**	0,5	0,3	19,2
2. Indigentes	22,3	15,9		**14,9**	0,9	0,1	38,1
3. Muy pobres	15,5	8,7			8,2	0,5	25,1
4. Pobres	4,7	3,4				3,4	10,9
5. No Pobres	2,4	0,0					6,7
Total	100	63,9	31,7	18,3	9,6	**4,3**	100

Fuente: Monza, 2003.

Estas tendencias serán incluso encontradas en estudios realizados por el Ministerio de Trabajo en el año 2002 y luego en 2004. Según la primera evaluación realizada en diciembre del 2002, la percepción del beneficio del plan sólo impacta en una reducción del 23% de hogares indigentes y de 3% de hogares en situaciones de pobreza del total de hogares beneficiarios. Esto significa que para ese momento un 64% de los hogares con PJJH se encuentran en indigencia, y un 96% bajo condiciones de pobreza.

En mi opinión la respuesta a estos resultados tiene que ver con el tipo de diseño de intervención bajo la lógica del ingreso de subsistencia, a partir de la cual se busca efectivamente llegar a la población bajo la línea de pobreza pero a su vez brindar una transferencia similar a la que percibirían en el mercado de acuerdo a su condición y posición laboral.

Todos aquellos intentos por catalogar al PJJH en el marco de una política social, esto es, una política que busca incidir efectivamente en los niveles de indigencia y pobreza de una población olvidan que la aplicación del dispositivo que he denominado ingreso de subsistencia tiene como parámetro el nivel salarial más bajo de mercado.

Utilizar como referente el salario mínimo de mercado, o sin eufemismos, el salario de los más pobres implica una población objetivo calificada desde dos lugares inescindibles: a) en tanto fuerza de trabajo por cuya venta recibe un precio; y b) en tanto población que vive en condiciones de pobreza e indigencia.

Por esta razón el PJJH en su diseño no está orientado per se a la erradicación de la pobreza o la indigencia, sino al sostenimiento transitorio de aquella población económicamente activa que vive bajo condiciones pobreza y que momentáneamente por razones externas se encuentra desocupada.

El monto de transferencia de los programas como el PJJH al estar referenciado en el salario mínimo de mercado tiene la finalidad de reestablecer las condiciones económicas que permita al sector trabajador más pobre permanecer en la actividad. O como sostuvieron algunos economistas, consolidar un piso muy bajo al nivel del salario mínimo en Argentina (Lozano, 2002).

Por último quisiera detenerme en otra cuestión referida a los efectos de establecer un monto de transferencia basado en el supuesto de los desincentivos al trabajo mercantil. Para ello tomaré la siguiente tabla como punto de partida.

Según estos datos los $150 del Jefes no alcanzan a cubrir la brecha entre el ingreso familiar promedio de los hogares indigentes y el valor de la canasta básica de alimentos. Como resultado este plan tiene una tendencia efectiva para reducir la indigencia, pero también a mejorar los ingresos de los hogares indigentes *sin sacarlos de la indigencia*.

Tabla 3
Impacto del Plan Jefes/as en los ingresos de los hogares

	Sin plan Jefes	Con Plan Jefes	Variación	
			Absoluta	Relativa
Indigencia				
Ingreso familiar promedio de los hogares indigentes	$181,0	$265,0	$84,0	46,4%
valor promedio de la línea de indigencia de los hogares indigentes	$363,0	$363,0		
brecha a la línea de indigencia	$182,0	98,0	-$84,0	-46,2%
Pobreza				
Ingreso familiar promedio de los hogares pobres	$331,0	$385,3	$54,3	16,4%
Valor promedio de la línea de pobreza de los hogares pobres	$734,3	$734,3		
brecha a la línea de pobreza	$403,3	349,0	-$54,3	-13,5%

Fuente: (Ministerio de Trabajo, 2002)

El impacto del PJJH sobre la pobreza, dado el tipo de diseño desde el cual es planificado, debe verse en el mejoramiento de los ingresos de los hogares pobres pero sin superar la barrera de la línea de pobreza. El objetivo de reducción de la pobreza debe ser adjudicado al PJJH, pero a condición de reconocer que el mismo está articulado al requisito de trabajar para vivir.

Se trata entonces de paliar los ingresos de los más pobres pero de una manera insuficiente para la reproducción social obligando de esta manera a los hogares e individuos a buscar trabajo para completar o reemplazar esta asignación. En otras palabras, el referente a partir del cual se establece el monto de la transferencia de ingresos no es la línea de pobreza o indigencia sino el salario promedio de la población más pobre.

El PJJH incorpora una novedad cargada de ambigüedades para el principio de autofocalización ya que en la búsqueda por evitar desaliento laboral el plan actúa como incentivo al trabajo pero sin que necesariamente la participación en el plan implique inactividad.

En el debate con interpretaciones neoclásicas, se aportan sólidos indicios sobre como el plan, en el marco del comportamiento laboral de los beneficiarios *"lejos de inhibir la participación en el mercado laboral, tiende a promoverla*" (Bogani et al., 2005).

Una de las formas tiene que ver con el ingreso a la actividad de los inactivos, que debe entenderse en el marco de las estrategias familiares de un importante número de familias que decidieron inscribir a mujeres (inactivas) a fin de aumentar una fuente de ingresos pero sin que los activos abandonaran su inserción laboral (Cortés et al., 2003).

Tabla 4

Comparación de condición de actividad. Total país. Octubre 2001/Octubre 2002. (%)

Condición de actividad Octubre 2001	Condición de actividad Octubre 2002		
	Participante del PJJH		
	Total	Mujer	Varon
Ocupado	36,8	31,3	51,4
Desocupado	19,1	13,4	34,4
Inactivo	38,4	50,3	6,4
Participante PETs*	5,7	5,0	7,8
Total	100	100	100

Fuente: Reelaboración en base a Bogani et al, 2005.
PETs: Programas de Empleo Transitorio

En este sentido la participación de las mujeres inactivas en al PJJH es alto y sus explicaciones son variadas. Pautassi señala tres razones posibles:

- ✓ *"a la falta de oportunidades laborales para la mujeres, junto con los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional que les dificultan incorporarse al trabajo remunerado;*
- ✓ *a la dilación que produce el ingreso al ámbito productivo por el hecho de que muchas de las beneficiarias mujeres habitan en hogares con jefe y cónyuge, dando cuenta de una menor inserción de las mujeres en tareas productivas;*
- ✓ *a su desempeño en el ámbito del trabajo reproductivo, que no es registrado estadísticamente como tal."* (Pautassi, 2004).

3 Asignación Universal por Hijo para Trabajadores Informales

Las asignaciones familiares en nuestro país se han caracterizado históricamente por conformarse como un sistema contributivo. Esto es un esquema obligatorio dirigido a realizar transferencias monetarias a los trabajadores en relación de dependencia de acuerdo al tamaño de familia, edad escolar de los hijos entre otros.

Este sistema se financia con el aporte patronal, realizado proporcionalmente de acuerdo a la masa salarial que tienen a su cargo. Las contribuciones son congregadas en un fondo común que tiene la función de compensar el pago del adicional a los trabajadores con mayor carga de familia (Rofman et al., 2001).

En la reforma del año 1996 se introduce por primera vez un subsistema no contributivo implicando un primer quiebre con la trayectoria contributivista de las asignaciones familiares en

nuestro país. Si bien la presencia de beneficiarios de este subsistema no ha sido significativa (nunca supero el 10%), lo importante es que convierte al sistema en un mix contributivo principalmente y no contributivo de manera marginal.

En el año 2009 con la creación de la AUH esta tendencia se profundiza al crear un tercer subsistema no contributivo mediante el Decreto 1602 que modifica la ley 24274 a través del inciso c):

"*Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.*"

Esta prestación se aplicará a todos aquellos trabajadores informales que tengan ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, haciendo expresa mención de la inclusión de Monotributistas Sociales. En una posterior modificación se incluyó además a las Trabajadoras de Servicio Doméstico (ley 26844) cuya remuneración sea menor a la establecida y el padre del niño no tener trabajo registrado[5].

Con la implementación de la AUH y teniendo en cuenta los datos oficiales del ANSES para el último trimestre de 2012 por primera vez se revierte una característica histórica: ahora el Sistema Nacional de Asignaciones Familiares[6] es un sistema predominantemente no contributivo.

Tabla 5

Cantidad y Monto de Asignaciones Familiares y Universales por Hijo

	Asignaciones	Titulares	Monto (en miles de $)
Asignaciones Familiares por Hijo	2.880.259	1.544.628	662.851,2
Asignaciones Universal Por Hijo	3.537.136	1.897.485	955.026,7

Fuente: ANSES, Marzo de 2012

En este contexto es pertinente retomar la idea de ruptura del principio contributivista (Alonso y Di Costa, 2013; Boffi, 2013). Dado el importante papel del seguro social en el Sistema de Políticas Sociales en Argentina, la reforma introducida por la AUH viene a resquebrajar el predominio de lo contributivo en especial en lo que tiene que ver con las asignaciones familiares. De allí que incluso Alonso y Di Costa hablen de un *"sistema semi-contributivo"*.

Ahora bien ¿de qué manera se articulan lo contributivo y no contributivo en el sistema de asignaciones familiares a partir de 2009?

[5] De acuerdo a estas reglas aquellos trabajadores monotributistas que perciban ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil se encuentran excluidos de la AUH.
[6] SNAF en adelante

Tanto uno como otro no sólo establecen dos formas de financiar las asignaciones familiares, sino específicamente dos formas de estructurar la intervención, clasificando a la población de acuerdo a criterios específicos y estableciendo un sistema de derechos y obligaciones diferentes.

La diferencia entre ambos es uno de los elementos organizadores del Sistema Nacional de Asignaciones Familiares:

	Contributivo	***No contributivo***
Población	Trabajador Formal	Trabajadores informales, desocupados, pensionados, monotributistas sociales, trabajadoras del servicio doméstico
Requisito de Ingresos	Entre el SMVM y un tope salarial	Por debajo del SMVM
Fuente de Financiamiento	Aportes Patronales	Aportes del sistema Previsional y rendimientos del Fondo de Sustentabilidad

Teniendo en cuenta la historia del SNAF el elemento innovador, y que transforma la lógica del sistema, es la incorporación masiva de trabajadores informales y desocupados. Si bien como ya señale se pueden encontrar antecedentes previos en la integración de población no asalariada, la intensidad y alcance de la medida nos habla de un sistema que llega de una u otra forma a casi todo el universo de la población en condiciones de trabajar con cargas de familia[7]. A partir de ello se conforma lo que llamare el dispositivo de la universalización selectiva[8] que desarrollaré a continuación.

La universalización[9] selectiva

La implementación de la AUH es el resultado de una política de universalización del sistema de asignaciones familiares, de allí que el debate en torno a la universalidad, que es iniciado por discursos de funcionarios, va encontrar diversas posiciones de uno y otro lado. En un intento por

[7] *"Al mismo tiempo, tal nivel de cobertura no logra ser completamente universal, ya que quedan por fuera aquellos trabajadores que poseen ingresos superiores al tope pero inferiores al mínimo no imponible. Tampoco están comprendidos aquellos trabajadores informales con salarios superiores al SMVM y los monotributistas –a excepción de los monotributistas sociales– ya que no están cubiertos por la AUH."*((CIFRA, 2012))

[8] Diversos autores han utilizado la idea de universalismo selectivo (Isuani, 2008; Di Costa, 2010). En tanto Pautassi y otros (2013) enfocando en la AUH utilizan el concepto de universalidad dentro del target.

[9] Utilizo esta palabra en el entendimiento de que *"Desde su diseño y conceptualización la denominación como "universal" no significa que se otorgue a todo ciudadano como su nombre supondría, sino que expresa la intensión de extender y garantizar -tender a universalizar- un derecho limitado históricamente a los trabajadores formales."* (Gluz y Rodriguez Moyano, 2014).

responder al grado de cobertura de las Asignaciones Familiares tienen lugar una serie de estudios que según la base metodológica arrojan resultados diferentes.

Tal el caso por ejemplo de Bertranou y Maurizio (2012) quienes realizan proyecciones en base a la EPH[10] y cuantificando un universo de 12.100.000 niños el sistema contributivo de AF estaría alcanzando el 55%, la AUH el 38% y un 5% estarían reconocidos mediante la deducción impositiva por hijo del Impuesto a las Ganancias. En tanto un 2%, esto es 242000 chicos, estarían sin cobertura del sistema.

Por el contrario Lozano y Raffo (2013) sobre un total de 12.333.747 sólo un 48,2% estaría cubierto vía sistema contributivo de AF y deducciones de Ganancias, y la AUH llegaría a un 27,3% por lo que un 24,5% quedaría excluido de la percepción de AF (alrededor de tres millones de niños). En este caso se acude a diversas fuentes, las cuales no sólo son difíciles de compatibilizar, sino que además son fuentes documentales y no de base estadística.

Por otra parte si se tiene en cuenta las estadísticas oficiales de Seguridad Social, para marzo de 2012 el sistema sin los alcanzados por deducciones de ganancias, estaría cubriendo un poco más del 50% de la población total de niños menores de 18 años[11]; 2956.651 bajo AF de trabajadores activos, 408.517 con AF de jubilados y pensionados y 3.537.136 con AUH.

Lo que es evidente, a pesar de las diferentes interpretaciones, es que con la AUH se amplió significativamente la cobertura del SNAF. Específicamente cerca de tres millones y medios de niños y adolescentes a partir de 2009 reciben una transferencia monetaria en cabeza de uno de sus padres.

Recordando los programas masivos previos como el PJJH (con un máximo de beneficiarios de 1828182 en 2003) y el Familias por la Inclusión Social (700000 titulares en 2008) la Asignación Universal por Hijo se constituye en una intervención muy considerable en términos de cobertura.

Cabe agregar además que esta inversión según datos oficiales alcanzó en 2014 la suma de 17520 millones de pesos lo que representa el 4,6% del total del Gasto de Seguridad Social del país[12]. Y según algunas estimaciones las transferencias monetarias que realiza el estado en este concepto representa el 0,6% del PBI Nacional (Agis et al., 2010).

Ahora bien, vale preguntarse por los criterios que se ponen en juego para la universalización de las asignaciones familiares, es decir distinguir la modalidad mediante la cual se expande el sistema a nuevos beneficiarios.

Nuevamente, el Decreto 1602 indica que la AUH está destinada a menores de dieciocho años que *"no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."*.

[10] Tomando los resultados del cuarto trimestre de 2009.
[11] Teniendo en cuenta que supera los 12 millones de niños según el Censo 2010.
[12] Datos extraídos de: Presupuesto. Resumen. Presidencia de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum14.pdf

Al establecer que las asignaciones del Sistema Contributivo y No Contributivo preexistentes son incompatibles con la percepción de la AUH se separa de una manera excluyente lo que hace a uno y otro tipo de asignación, los beneficiarios de una están deslindados de la otra.

En razón de ello hay un primer punto de partida previo a la definición categorial de los beneficiarios y es que se configura una intervención estructurada a partir del diseño institucional del Sistema Nacional de Asignaciones Familiares. Dos subsistemas que se postulan como incongruentes entre si, pero que se complementan a partir de esa incompatibilidad. El universo de niños alcanzado por las asignaciones familiares puede antes que nada definirse a partir de su pertenencia a un subsistema u otro.

Esta afirmación, obvia en principio, permite identificar un primer elemento central establecido en el Decreto, a diferencia de otras políticas o programas sociales que son creadas como nuevas intervenciones institucionales en el marco de un Ministerio, la AUH es el resultado de la ampliación de una institución preexistente (y sus modos de intervención) como lo es el Sistema de Asignaciones Familiares.

Por lo tanto el proceso de universalización a que da lugar la AUH está enmarcado por las lógicas y procedimientos propios de la institución preexistente. Las características inherentes al SNAF de nuestro país estructuran la nueva medida y establecen los límites y formas en que se dará la ampliación de cobertura.

Una de sus formas será la extensión de cobertura a trabajadores que históricamente dada su condición de informalidad se han encontrado fuera de la protección propia de la seguridad social argentina. La lógica de lo excluyente pero complementario nuevamente permite a través de la diferencia (informal-formal) ampliar una protección históricamente configurada para y por trabajadores formales, a los menores de 18 años pertenecientes a *familias de trabajadores informales y desocupados*.

La aplicación de un procedimiento de este tipo tiene la cualidad de establecer una estrategia que extiende la cobertura de las asignaciones familiares pero a través de un criterio de selectividad categorial ligado a la condición laboral de los beneficiarios. Bustos, Giglio y Villafañe (2012) a partir de un estudio regional y por provincias demuestran el estrecho vínculo entre mercado de trabajo y el sistema de asignaciones familiares.

En aquellas regiones del país en donde la proporción de trabajadores registrados sobre el total de ocupados es mayor, hay una tendencia a encontrar mayor cantidad de niños y adolescentes que reciben AFH. Así por ejemplo el caso de la Patagonia con la mayor proporción de trabajadores registrados del país y con una cobertura de AFH del 55% de menores de 17 años y en el otro extremo el NEA con la menor cobertura de la AFH (36%) y proporción de trabajadores registrados del país.

Tabla 6

Asignación Familiar y Universal por Hijo según región

	Asignación Familiar por Hijo	Asignación Universal por Hijo	Total
Patagonica	55%	25%	70%
Pampeana	43%	30%	73%
Cuyo	44%	27%	71%
NEA	36%	37%	73%
NOA	45%	35%	80%
CABA + PBsAs	38%	25%	63%
TOTAL PAIS	40%	29%	69%

Fuente: Elaboración propia en base a Bustos, Giglio y Villafañe (2012) [13]

Como resultado encontramos una exitosa complementariedad entre AFH y AUH, en tanto lo que se hace a partir del criterio de la formalidad-informalidad es ampliar el universo de población objetivo a todos los trabajadores ocupados.

El segundo procedimiento, inescindible del anterior, consiste en reproducir y amplificar el criterio de selectividad por ingresos incorporado al Sistema de Asignaciones Familiares por la ley 24714 del año 1996, a partir del cual opera el principio de la necesidad propio de la técnica asistencial.

La AUH de una manera más restrictiva que para el caso de las AFH[14], establece un corte tras el cual no se accede a ninguna prestación por parte de los trabajadores informales y desocupados. El criterio de ingreso, es utilizado estrictamente bajo la lógica de la necesidad: sólo deberán acceder aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

Pero a diferencia de la focalización aplicada en los programas de combate contra la pobreza, o incluso de programas de empleo como el PJJH, el umbral de ingreso se establece a partir del Salario Mínimo Vital y Móvil. De esta manera por un parte se recurre a la técnica asistencial de la focalización, pero por otra en el marco del SNAF, se articula con el salario.

Se implementa un novedoso criterio de focalización en el cual se articula pobreza y trabajo: un mecanismo de selección basado en la necesidad, pero tomando como umbral el salario formal. Si para la selectividad en los programas sociales asistenciales la referencia es la línea de pobreza por ingresos[15], en la AUH en cambio se trata de una línea de pobreza como ausencia de un salario que permita la subsistencia.

[13] A diferencia de los datos brindados hasta ahora, en el cuadro se incluyen beneficiarios de Asignaciones Familiares de los Estados Provinciales.
[14] La selectividad por ingreso en este caso es utilizada de manera más moderada puesto que si bien establece un tope de ingreso para acceder, a su vez establece una escala de ingresos a partir de la cual se recibirá un monto diferente por prestación.
[15] Medida a partir de una Canasta Básica de Necesidades.

El Salario Mínimo Vital y Móvil es entendido de acuerdo a la Ley de Contrato de Trabajo como *"la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión"*[16].

Por ende quienes se encuentren por debajo de esa remuneración no lograrán satisfacer dichas necesidades. El ingreso a secas pasa a convertirse en salario y por ende el Trabajo pasa al centro de a la escena. No se trata de un problema de ingresos insuficientes, sino de salario insuficiente.

Teniendo en cuenta los resultados de la ENAPROSS es posible identificar la eficacia de este tipo de selectividad aplicada en la AUH en relación a la AFH:

Tabla 7

Cobertura de menores de 18 años por tipo de transferencias monetarias, según quintiles de ingreso per cápita familiar (en porcentaje)

Cobertura	Quintiles de IPFC				
	1ºQ	2ºQ	3ºQ	4ºQ	5ºQ
Incluidos por normativa	92,0	87,7	84,6	76,3	89,2
Cubiertos	72,9	77,9	79,0	71,0	88,9
AFH	28,4	45,2	57,2	58,1	67,9
AUH	36,0	28,6	16,7	3,6**	2,0**
Otros	7,9	3,0*	0,8**	-	-
Deducc. I. ganancias	0,7**	1,1**	4,3**	9,3**	19,0*
No cubiertos	19,1	9,8	5,6	5,3**	0,3**
Excluidos por normativa	8,0	12,3	15,4	23,7	10,8**
Total	100,00	100,00	100,0	100,0	100,0
Composición quintilíca de los menores	41,2	27,7	15,7	10,2	5,3

Nota: *CV entre 20% y 25%, **CV mayor a 25%
Fuente: MTEySS, SSPTyEL, ENAPROSS, 2011.

Tomando en cuenta los 5 quintiles de ingreso observamos que la AUH disminuye su incidencia a medida que se sube el nivel de ingresos: 36% en el primer quintil y sólo un 2% en el último quintil haciendo efectivo el principio de selectividad. Esto es, se demuestra exitosa como medida tendiente a focalizarse en los trabajadores de menores ingresos.

Sin embargo la intensidad de la selectividad puede verse con mayor claridad si comparamos con la incidencia de la Asignación Familiar por Hijo por quintiles. Tomando como referencia el quintil de menores ingresos (1º) y el de mayores ingresos (5º), la cobertura por el contrario asciende

[16] Extraído del Glosario laboral de la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/glosario/definicionTermino.asp?idTermino=72.

de un 28,4% a un 67,9%. En otras palabras la cobertura de la AFH tiene mayor incidencia en los trabajadores de ingresos medios y altos.

La AUH introduce en el Sistema de Asignaciones Familiares una nueva lógica en términos de cobertura, dado que a diferencia de la AFH ejecuta un procedimiento que resulta en una relación inversamente proporcional entre nivel salarial y prestación social. La ampliación de las prestaciones a trabajadores informales y desocupados se dio mediante un mecanismo de selectividad que resulta en una modalidad de cobertura diferente, sino inversa, a la aplicada por parte del Sistema Nacional de Asignaciones Familiares. Mientras la AUH se muestra más efectiva a cubrir a los trabajadores de menores ingresos, la AFH en cambio alcanza mayor presencia entre los trabajadores de mayores ingresos.

A esta particular dispositivo de intervención presente en la AUH llamaré *universalización selectiva*. El objetivo de universalizar la cobertura se implementa a través de la aplicación del criterio de selectividad basada en dos pautas: por una parte la condición laboral del trabajador (informalidad y desocupación) y por otro el nivel salarial.

En otras palabras el criterio de focalizar por ingresos aplicado a un Sistema de la Seguridad Social propio de los trabajadores formales permite alcanzar con mayor efectividad a aquellos trabajadores que se encuentran por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Pero a su vez integrado a un segundo elemento (tipo de inserción laboral) permite una segunda focalización en aquellos trabajadores no alcanzados por el Sistema de Asignaciones Familiares, esto es recortar en los trabajadores informales con cargas de familia.

Focalización por nivel salarial y selectividad por condición laboral permite enfocar en los trabajadores pobres y además otorgar un papel totalmente complementario a la AUH, al recortar su implementación en aquella población inalcanzable para el SNAF.

4 Conclusión

El primer punto de partida para comparar ambas medidas es reconocer las diferencias en términos de estrategia de intervención. En tanto el PJJH se enmarca dentro de los denominados programas sociales o en términos actuales Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos, la AUH difícilmente lo sea (Kliksberg y Novacovsky, 2015).

Los PTIC, de los cuales el PJJH es una muestra, tienen en su diseño tres características que la AUH no cumple: se tratan de intervenciones bajo la organización administrativa de programas, están dirigidos a atender situaciones contextuales de vulnerabilidad y pobreza; y son a término.

La AUH más que programa, es una ampliación de la intervención realizada por la seguridad social en un esquema general de protección a las familias de los trabajadores. Por otra parte esta

inserción institucional se vio fortalecida legalmente en 2013[17] y 2015[18], otorgándole un status jurídico muy diferente al de los programas sociales.

Sobre esta base el criterio de selectividad aplicado en ambos caso encuentra orientaciones diferentes, que si bien están distantes de un formato universalista (Pautassi et al., 2013), en los que se articulan de manera particular lo referido al trabajo y los ingresos.

Tanto lo que he señalado como dispositivos, de ingreso de subsistencia o de universalización selectiva, tienen el claro objetivo de la selección a partir de la clasificación. Sin embargo la manera en que se articulan a la tradición institucional previa (programas de empleo o Sistema de Asignaciones Familiares) brinda un punto de partida para disponer de ciertas y particulares herramientas.

El PJJH recurre a procedimientos ligados a la transitoriedad y la emergencia, lo que a su vez contribuye a la aplicación de un criterio de selección duro: focalizar en la población de menores ingresos. El trabajo, construido en los instrumentos de intervención diseñados, aparece como una actividad ligada esencialmente a la obtención de ingresos[19] y cuyo ámbito de realización es el mercado y no el Estado (de allí que superada la emergencia el beneficiario debería abandonar el PJJH y obtener sus ingresos en el mercado).

Acudiendo al criterio de protección presente en el SNAF, el trabajo asalariado protegido aparece dando forma a instrumentos de la AUH: una transferencia automática una vez que se ha declarado la condición de trabajador o estableciendo como umbral el SMVM. Ahora bien estos a su vez están acoplados a otros como el mecanismo de selección a partir de ingresos propios de la asistencia.

La capacidad de nominación e institución del Estado hace que una misma persona según su trayectoria laboral, sea tratada (incluso en muy poco tiempo) como pobre, como trabajador informal o como trabajador formal (trabajo decente).

La fuerza del supuesto del trabajo como mercancía, no sólo debe verse en los discursos, sino también en la particular organización y estructuración que establece la intervención del Estado en materia de política social. En tanto al establecer un tratamiento diferenciado de la población activa, estructura clasificaciones según el lugar que se ocupe en el mercado de trabajo las cuales no sólo califican a los agentes (pobre, ama de casa, trabajador informal o trabajador decente, trabajador digno entre otros) sino también brinda protecciones diferentes (transferencias monetarias diferentes, condicionalidades y requisitos diferentes).

[17] Resolución del 11-11-2013 de la Cámara de Diputados declarando la validez del decreto 1602/09.
[18] Se estableció mediante ley el índice de actualización automática de las AF, AUH y Jubilaciones.
[19] Concepción Mercantilista del Trabajo.

Bibliografía

Agis, Emmanuel, et al. (2010). El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, Buenos Aires, pp. 54.

Alonso, Guillermo y Di Costa, Valeria (2013). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín

Boffi, Santiago (2013). Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.

Bogani, Esteban, et al. (2005). "Aunque no alcance, se trata de sumar. El Comportamiento de las Mujeres, Hombres y Hogares participantes en el PJJHD"en Revista Argentina de Sociología, vol **3**, nº 5, pp. 183-201.

CIFRA (2012). Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. ¿Cómo afectan a los trabajadores?, Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

Cortés, Rosalía, et al. (2003). Transiciones Ocupacionales: el caso del Plan Jefas y Jefes. ASET, Buenos Aires, ASET.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2010). "Reformas y Contrarreformas Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo"en Reflexión Política, vol, nº 24, pp. 19-28.

Di Costa, Valeria (2010). Política tendiente a la expansión de la cobertura previsional. Reflexiones en torno a sus principios de estructuración, Buenos Aires, Acta Académica, pp. 16.

Gluz, Nora y Rodriguez Moyano, Inés (2014). "Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social"en Propuesta Educativa, vol **1**, nº 41, pp. 10.

Isuani, Aldo (2008). "Política social en la región: desafíos políticos y de gestión"en Revista del CLAD Reforma y Democracia, vol, nº 38.

Kliksberg, Bernardo y Novacovsky, Irene (2015). El Gran Desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo, Ciudad de Buenos Aires, Biblos.

Lozano, Claudio (2002). Entrevista: Pro y contra de un seguro., Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2002). Impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Pobreza, Buenos Aires, DGEyFPE. MTESS.

Monza, Alfredo y Giacometti, Claudia (2003). Los Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo, pp. 46.

Pautassi, Laura (2004). "Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina" en Valenzuela.(ed) Políticas de Empleo para Superar la Pobreza - Argentina, Santiago de Chile, OIT,pp. 59-111.

Pautassi, Laura, et al. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 58.

Roca, Emilia, et al. (2003). Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de Empleo o Política Social? 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET.

Rofman, Rafael, et al. (2001). El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina, Buenos Aires, CLAD.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

TRABAJO SOCIAL Y EL ESTADO GESTOR: LAS NUEVAS DETERMINACIONES PARA LOS TRABAJADORES SOCIALES EN EL MUNDO NEOLIBERAL.

Martins, Valter
valter.martins@gmail.com

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

El 1990 registra profundas reformas al Estado brasileño. Después de la reciente garantía de los derechos sociales y el retorno de la democracia. En el país se intenta garantizar un nivel de protección social a la población, al mismo tiempo, una ola neoliberal obliga al gobierno a adoptar reformas estructurales para la retroceso de los logros recientes. La concepción neoliberal comienza a influir en las políticas del gobierno causando profundos cambios en el patrón de la seguridad social. Pronto el estado asume una concepción de estado gestor, como si fuera una empresa y transforma las débiles políticas sociales en políticas con un alto nivel de focalización. En este escenario, los trabajadores sociales aparecen como una de los principales profesionales, en el marco de las políticas sociales, que sufren fuerte impacto. Trayendo cambios significativos y un complejo juego político y económico, que impone lógicas, procesos fluxogramados y determinaciones que eluden profesionales, o los confunde acerca de lo que es el trabajo profesional y lo que es la burocracia estatal de control.

Palabras Clave: trabajo social, estado gestor, neoliberalismo, políticas sociales.

1 Introdución

La adopción de ideas neoliberales por los países de la periferia capitalista imprime un conjunto de nuevas determinaciones en el trabajo cotidiano de los trabajadores sociales, a través de

los nuevos diseños de las políticas sociales, especialmente aquellos con fuertes mecanismos de selectividad y focalización. En este escenario, la profesión del trabajador social ha experimentado cambios sustanciales con la recomposición de las organizaciones estatales y con las nuevas políticas sociales.

Al mismo tiempo las políticas sociales selectivas y focalizadas se desarrollan gradualmente, se observa una fuerte expansión del mercado de trabajo para los trabajadores sociales de Brasil, especialmente en el desarrollo de la Política Nacional de Asistencia Social. Esta nueva dimensión dada por la expansión del empleo y por los cambios neoliberales impone una tensión con los marcos teórico-operatorio de la profesión y con los espacios socio-profesionales vinculados con la implementación del Programa Bolsa Familia y de la Política de Asistencia Social.

Este programa, junto con la Política de Asistencia Social inauguran un conjunto de determinaciones instrumentales para el trabajo en el ámbito estatal, como resultados de los conceptos de gestión que el Estado ha asumido en el escenario actual. Por lo tanto, este trabajo analiza y señala las raíces de los cambios que se producen en la lógica de trabajo en la sociedad actual y sus consecuencias para los trabajadores sociales que operan los equipos y servicios de la Política Nacional de Asistencia Social.

En ese sentido, como objetivo buscamos analizar el diseño y los contornos del trabajo de los trabajadores sociales, revelando los recursos teóricos y metodológicos movilizados para afrontar los retos de la vida cotidiana, las determinaciones de tecnologías de gestión de la mano de obra, y cómo estas nuevas formas de funcionar, moldean las respuestas profesionales, desarrollando y imponiendo nuevas habilidades, responsabilidades y / o restricciones en el trabajo.

La muestra utilizada fue no probabilística y intencional, pues no se pretendía cuantificar, ya que la investigación cualitativa no se basa solo en criterios numéricos para garantizar la representatividad, sin embargo fue necesario escuchar a 40 profesionales para hacer algunas generalizaciones y aprovechar ciertas regularidades en las concepciones y en el trabajo, por lo tanto, las características excepcionales también apuntan nuevas tendencias.

A partir del procesamiento analítico de los datos y la informacion, se encontraron cambios profundos en el Trabajo Social brasileño, asi como en otras profeiones asalariadas, un complejo juego político y económico, imponiendo lógicas, procesos fluxogramados, determinaciones que eluden profesionales, o los confunde acerca de lo que es el trabajo profesional y lo que es la burocracia estatal de control.

La característica peculiar de la profesión en actuar principalmente en la materialización de los servicios públicos, a veces en procesos subjetivos que requieren un rendimiento de tiempo prolongado, ha contribuido a la captura de los trabajadores sociales a la burocracia del Estado gestor.

2 La marcha del neoliberalismo y del Estado Gestor sobre las políticas sociales y el trabajo social

El estado es reconocido como el actor principal en la mediación entre la producción y la protección, al fomentar la financiación del sector productivo o de asumir el papel de productor, y mediante el establecimiento de políticas de regulación para la exploración de la fuerza de trabajo y la creacion de sistemas de protección para los trabajadores. Por lo cual trae un nuevo enlace que transforma las funciones asumidas históricamente en la mediación entre el capital y la protección. Convirtiendose de esta manera en un inductor de la acumulación y de la transformación de sus acciones con el sector privado y con las políticas sociales (Martins, 2015).

En virtud de la función reguladora del Estado,las políticas de protección social en muchos de los países en desarrollo, a finales del siglo XX, pasaron por profundos cambios en el grado de generosidad y protección a los ciudadanos, aunque fueses políticas débiles y con escaso apoyo económico. Al mismo tiempo, en Brasil, se asegura en la segunda mitad de los 80s los derechos sociales y la seguridad social, con la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

La experiencia brasileña siguió en contracorriente a los procesos internacionales de recuperación del mercado como proveedor de seguridad contra los riesgos de la vida y la fuerte reducción en el tamaño del sector público estatal y de las políticas de protección social. Esta corriente subyugo políticas sociales y afirmó el libre mercado como la única manera de impulsar el crecimiento económico.

La acción del mercado en la economía del bienestar pronto llego en el estado brasileño con las inspiraciones neoliberales que se incorporaron en los planes de gobierno, sobre todo a partir de 1990. Las disoluciones del gobierno con la Constitución Federal y la aplicación de los derechos sociales se dan de modo tortuoso.

Las disoluciones del gobierno con la Constitución Federal y la aplicación de los derechos sociales se dan por rutas indirectas, la incorporación de grupos de intereses privados y / o la creación de grandes aparatos privados para la prestación de servicios de asistencia social. Todo esto marca el comienzo de una mezcla y la superposición de las prestaciones y servicios en una precariedad de los organismos públicos y el fortalecimiento de las instituciones privadas de carácter religioso como proveedores de servicios en el ámbito social. Sobre todo en el tratamiento de los refugios para huérfanos, el cumplimiento de las medidas sociales y educativas a los adolescentes que han cometido un delito, el tratamiento de adictos a las drogas, la ayuda y diversas prestaciones sociales.

En este sentido, la refuncionalización del Estado ocurrio inicialmente con reformas en los sistemas de protección, incluso en políticas de protección jóvenes y tardías de países como Brasil y el conjunto de las empresas estatales. Este fenómeno se desarrolla bajo el estigma del neoliberalismo; en términos analíticos el se realiza en dos etapas.

La primera, llamada neoliberalismo de primera generación, que fue responsable por el desarrollo y la introducción en la agenda política de las necesidades de un paquete de reformas que incluían la privatización del sector productivo estatal, la reducción del tamaño del aparato estatal, el rediseño de las políticas de protección social; engañando a la sociedad, haciendole creer que las medidas propuestas son mejores que el sistema de estado arcaicoprevalente.

La segunda, llamada neoliberalismo de segunda generación, un poco más compleja, debido a que ya se habían puesto en práctica las directrices principales, permitiendo evaluaciones del proceso, lo que llevó a ajustes en la estructura de la reforma. En esta segunda etapa, se vio un esfuerzo especial para corregir los fallos percibido durante la primera fase, que comprendía la transferencia al sector privado de los *hard services* y del capital industrial del estado. Se observó que el sector privado dependía en gran medida de la estructura del Estado para garantizar los beneficios que sólo él puede ofrecer. Por lo tanto, una simbiosis entre público y privado, se introducen nuevos procesos ideopolíticos que reconfiguran la vida de las personas: las formas más singulares de actuar y de pensar, además de continuar con la transferencia del complejo del estado para el sector privado, también asumen los *soft services*, en una mezcla entre lo público y lo privado. En este proceso, se inculca la cultura urbana de las categorías de trabajo, tales como la activación del individuo para el mercado laboral y la "performatividad" (Ball, 1999), que impregnan una nueva lógica de trabajar, para sentir la vida y posicionarse frente a ella. Sentimientos banales, sustentadas en procesos ideológicos en el valor máximo de tener en lugar de ser para existir en una fábula vacía de significados.

El Estado gestor es la síntesis de las reformas neoliberales, transforma profundamente la idea de una protección social amplia, abierta a las capacidades de protección y de fondo más allá del mercado de trabajo, capaces de transformar el escenario en que esta el sujeto, logrando cambiar al propio sujeto.

En este escenario, la teoriade activación para el mercado se articula en torno a aumentar las capacidades individuales de las personas y a ampliar su competencia económica mediante el desarrollo de habilidades y de las capacidades requeridas por las nuevas formas económicas en el mundo del trabajo y la productividad. A su vez, la performatividad desarrolla una nueva ética, una nueva cultura, reelaborando las esferas de la vida. Actúa del exterior al interior y desde el interior al exterior. El establecimiento de una nueva cultura basada en 'orgullo' y la creencia en la calidad de los servicios, genera trabajadores guiados por la racionalidad técnica. La performatividad replantea el trabajo, produce nuevos perfiles y asegura la alineación de los trabajadores, bajo lo que parece ser

objetivo. Esta doctrina entra en las instituciones del Estado y en sus políticas, dando nueva forma a los servicios y personas.

El establecimiento de la performatividad como expresión de Estado gestor, bajo una pedagogía cultural, para producir nuevos perfiles institucionales, de acordar un tipo de progreso individual de competitividad, se asocia con un sistema de recompensas o sanciones basadas en el desempeño de cada sujeto entre las diversas profesiones. La performatividad actúa bajo muchos ángulos. La concepición atraviesa las ideas de la clase obrera y cambia para la rápida evolución de pseudocapacidades, multifuncionalidad e hiperactividad de trabajo, empujando al trabajador a convertirse en un consumidor activo. Los profesionales deben seguir la nueva pedagogía cultural; subliminal a las regulaciones, los flujos de trabajo y las rutinas preestablecidas que conforman el saber y el hacer las profesiones. Por ahora el ciudadano ha sido activado por el mercado y para el mercado (Martins, 2015).

Esta tendencia y la declaración performativa establece una nueva ética para las políticas sociales y para las políticas laborales. Relaciones multifacéticas y complejas que reducen la autonomía y la capacidad de trabajo, aligeran y temporizan los procesos dialógicos, haciendo caso omiso a los valores y principios éticos de las profesiones. Se instala una moral utilitaria que se subsume por los profesionales y los usuarios de las políticas sociales. Este conjunto de preceptos actúa en diferentes ámbitos de la vida para volver a redactarlo y controlarlo.

El trabajo de los trabajadores sociales se percibe como un componente en la relación del Estado con las políticas sociales, en la atención a ciertas necesidades biológicas y sociales. Aún así, entendida como un producto histórico que permite el desarrollo de mediaciones, conforma el cotidiano de los usuarios del servicio, construye el trabajo diario de los sujetos y escribe la historia de la propia profesión.

Mientras que los trabajadores sociales responden a las demandas institucionales y de las políticas sociales, constituyen estructuras de organización, valores, culturas y papeles muy diversos. También establecen conexiones con procesos más amplios que el trabajo cotidiano y rutinario. Sin embargo, el trabajo ha sido determinado por las condiciones objetivas que resultan de la

transformación del Estado y las políticas sociales. Los profesionales han sido encarcelados en las complejidades ideológicas que regulan respuestas y formas de pensar.

Los trabajadores sociales se envuelven rápidamente en esta tecnología social de la performatividad, en sus metas y objetivos. Por lo tanto, mejorar el rendimiento y la maximización de los resultados del presupuesto comienzan a permear todo el trabajo. La performatividad opera para instar a las instituciones del sector público a una mayor convergencia con el sector privado. También promueve un cambio paradójico imponiendo cambios de la naturaleza simbólica a las instituciones públicas. Nacen en las instituciones la preocupación por su estilo, imagen, semiótica, y la manera en que las cosas son presentadas, mas que lo que las hacen funcionar (Ball, 2004).

Este contexto histórico da una nueva dimensión a la labor del trabajador social. Por tal motivo, los elementos performativos se convirtieron en parte de las respuestas profesionales, confluyendomúltiples demandas y una intensificación del trabajo con las solicitudes de calificación, la competencia, la creatividad, el dinamismo y la flexibilidad para una nueva fase de las relaciones laborales bajo la reconfiguración del capitalismo.

En el alcance del trabajo social, este escenario tenso y con nuevas y complejas determinaciones estructurales incide sobre bases teóricas y dirección social a las aspiraciones de la profesión. Tenemos, por lo tanto, un shock para la construcción de marcos analíticos y teóricossubindicados, principalmente en la década de los 90, conferido en virtud de los cambios drásticos en el sistema de acumulación, en desarrollo de nuevas técnicas y doctrinas que vuelven a configurar el Estado, las políticas sociales, el trabajo y los profesionales. En resumen, son los mecanismos inherentes a los procesos de producción y reproducción de la vida social.

El conjunto de las políticas desarrolladas en estas nuevas matrices, en realidad están siendo incentivados por las organizaciones internacionales. Se centran en los estratos más pobres de la población, los que están marginados del proceso de producción y muy por debajo de la asimilación de la nueva cultura, debido a las marcas que la miseria y la ignorancia han dejado a través de generaciones.

La ideología central proporciona a las familias atención, con políticas selectivas para asegurar que los estratos pobres sean cobijados. Sin embargo, con la claridad de que unos pocos cientos de millones de personas se mantengan con vida, proporcionando a sus hijos el mínimo de alimentos, el acceso a algunos servicios de salud y educación básica, sustratos para el cuerpo físico y mental se activa mientras sean como fuerza de trabajo y no como ciudadanos. Sin embargo, mantiene los mecanismos de control ideológico de la persuasión y la subordinación.

El Programa Bolsa Familia, por ejemplo, como programa de trasferencia de ingresos es una expresión de la síntesis de estas nuevas políticas que reemplazan las protecciones sociales más totalizadoras. La clave es que la clase media o los que tienen ingresos por encima de un salario mínimo, buscan un seguro privado como una manera de protegerse a sí mismos en momentos de crisis, inestabilidad o riesgo social.

Estas directrices, dirigidas a las políticas sociales y al Estado, se instituyen bajo las tensiones de la crisis que llevó a la pobreza generalizada, la baja productividad nacional, la sumisión del Estado brasileño a las instituciones financieras internacionales contra la volumosidad la deuda con el capital internacional en años del findel siglo XX.

Bajo estos argumentos, se entienden los rápidoss cambios en las estructuras productivas, legales y políticas, lo que afecta bruscamente el trabajo y la imagen de los trabajadores sociales. Son impuestos nuevos contornos al trabajo, con el establecimiento de políticas sociales como el Programa Bolsa Família y más tarde también con la propia política de “Assistência Social” que, en muchos casos, se desprende a partir de ese programa.

En este sentido, son notables los cambios en la rutina diaria que impregnan la imagen y la auto-imagen profesional, su identidad como trabajador, las nuevas necesidades de competencias y el perfil profesional exigido por la nueva lógica y los sistemas de información que proporcionan las condiciones de trabajo, moldeando un tipo muy particular de profesional con sus respuestas teóricas y metodológicas.

La nueva lógica de funcionamiento del Programa Bolsa Família implementa las características del Estado gestor y de las políticas sociales y de trabajo, los cuales estan fuertemente

conectados con la gestión del conocimiento y de la técnica,y transforma los derechos sociales en negocios comerciales.

En realidad un nuevo estándar ético de la labor de los trabajadores sociales, el establecimiento de la racionalidad instrumental, distribuyen la producción de conocimiento y apropiación de teorías, la validez de los conocimientos profesionales basado en valores teóricos. Las demandas se gestan por los sistemas de control y el cumplimiento de las condiciones. El propio usuario es asistido con la elección aritmética de los sistemas pre-diseñados. El profesional se ha convertido en un mero tomador de las imposiciones de rutina que son determinadas en las más altas instancias, lejos del lugar de trabajo y de las relaciones interpersonales.

Los profesionales tienden a haberse convertido en algo sustancialmente diferente de lo que se propone en la formación y las instituciones representativas de la categoría. El molde y la forma de trabajo asignado a una rutinas preestablecidas, prerrogativas de los sistemas de gestión de la política social y de las organizaciones organizaciones empleadoras. Comprender el lugar de trabajo ha sido dado por las demandas externas y no por los conocimientos profesionales que a priori debería dar forma y sentido a una profesión. La capacidad cognitiva e intelectual en el que el organismo profesional basa su historicidad. Las condiciones de trabajo son redefinidas para satisfacer las prerrogativas institucionales y las políticas sociales, con el fin de monopolizar el conocimiento de ciertas respuestas o incluso cancelar el conocimiento profesional.

Bajo estos aspectos, el trabajo de los trabajadores sociales sustancialmente está siendo modelado, incluyendo el enfoque, para entrar en las rutinas que requieren más números de producción y tareas de cumplimiento fluxogramadas que los cambios cualitativos en realidad. Sin embargo, los procesos sociales y las expresiones de la desigualdad social no se transforman solamente con políticas compensatorias.

El trabajo que da forma a estos recursos ha sido marcado por varias construcciones, tanto en el campo político y ideológico, como en las respuestas institucionales y profesionales formuladas sobre la base de las parcelas del Estado gestor. Los recursos teóricos y metodológicos, técnicos y

operativos han cambiado con los nuevos requisitos de la gestión de información de las políticas sociales y el aparato ideológico incrustado en ellos.

En virtud de los retos en el campo institucional e ideológico, se suman también las cuestiones relacionadas con la formación del cuerpo profesional, fuertemente marcada por las características culturales de la subordinación de la sociedad periférica, sedimentadas por el favor de la cultura de la fuerza y la violencia. A partir de este marco surgen grupos vinculados a las raíces voluntaristas; temas mesiánicos y de ayuda que impregnan la cultura del alumnado y -también compartidos por los profesionales- que contribuyen a remodelar la profesión y profundizar la nueva lógica impuesta a un trabajo profesional.

Este escenario ha incorporado las cuestiones sensibles para el profesional, especialmente con el desarrollo de la infotechnology en la gestión de las políticas sociales que dirigen y determinan un tipo de trabajo a realizar. Esto debido a deficiencias genéticas de los profesionales expresó el bajo capital cultural y teórica de los estudiantes, en la transformación de la educación, la precariedad laboral en el que las inspiraciones teóricas y metodológicas han adelgazado en discursos poco esclarecedores a lo cotidiano y caracterizado erróneamente el trabajo sobre el nuevo escenario laboral.

El fuerte atractivo para el consumo está contribuyendo al establecimiento de la nueva cultura de la activación, a culpar a los individuos por la realización de sus necesidades, reforzadas por las facilidades de crédito y la financiarización de la economía. Estas nuevas políticas sociales tienen como objetivo el máximo resultado a menor costo. Por ejemplo, el Programa Bolsa Família, como una política compensatoria de transferencia de ingresos que ha mostrado resultados positivos para fomentar el comercio de bienes y de alimentos de baja calidad, y permitir cambios reales en las vidas de miles de personas. Incluso si el éxito del programa representa claves para invertir más en este tipo de política, en lugar de políticas más universalistas.

La estética del consumo articula las estrategias discursivas de la sociedad de mercado. Los trabajadores sociales son llamados para la realización de un trabajo pesado: los portales de salida del Programa Bolsa Família. Por ejemplo, se ha dado un poco de visibilidad al trabajo, haciendo que

las acciones visibles y rápidas para cumplir con los objetivos impuestos por las políticas y las instituciones sociales. Una nueva lógica ha sido gestionada en la relación política frente al usuario, la lógica de "ciudadano consumidor". A cargo de una simbiosis entre lo público y lo privado, en derechos enmascarado.

En las complejidades de esta escena tensa y marcada por los reveses en el campo de la protección social, que se inscribe el trabajo deltrabajador social, registrando cambios profundos en sus respuestas, y en las formas históricas en que los trabajadores sociales actuaron con la población asistida por las políticas sociales. Tienden a convertirse en los servicios burocráticos con su oficina precedido por recepcionistas, guardias de seguridad, en su santuario expresan en su oficina, en su escritorio, en el equipo, o la incorporación de características que dan forma a las prácticas del nuevo modelo impuesto. Sin entender lo que está siendo transformado, los profesionales simplemente han asimilado.

Los profesionales están asumiendo generar preocupaciones con dónde camina el Trabajo Social. Para una tecnificación instrumental del trabajo, con refuerzo de los prejuicios incrustados en la sociedad brasileña, o si es capaz de revertir estas prácticas que en silencio han erosionado el proyecto profesional con matrices que están impregnando la relación profesional con los usuarios

Bajo estos aspectos, los recursos teóricos, metodológicos, técnicos y operativos han sufrido refracciones en comparación con las posibilidades del puesto de trabajo cotidiano. La dinámica de las tecnologías de información y gestión ha ocupado un puesto central en la determinación de funciones y atribuciones. Los profesionales son tragados por la determinación de directrices generales que establecen los órganos supranacionales, sino que convierte la sustancia trabajo cotidiano. Las nuevas competencias y deberes no invitan a pensar, solo al acto, o solo invitan a operar. El sujeto profesional, que debe proponer acciones, se convierte en el objeto de la acción, y las diferentes percepciones de los procesos sociales se homogenizan por las rutinas informativas preconcebidas.

Estas determinaciones se han fijado el tono para que las políticas sociales esten cada vez más castrando[1] a los profesionales con las tecnologías sociales para reducir la pobreza. La imagen idílica de la economía neoliberal imprime un nivel de racionalidad puesta en práctica de las políticas sociales, que tensiona la labor de los trabajadores sociales en esta relación. El trabajo profesional que opera al margen de la política social ha de ser determinado por razones instrumentales, prácticamente, guiados por los principios de enfoque y la selectividad, que subvierten la lógica del derecho social y de las políticas sociales. Esta captura se produce sobre una base diaria, en la ejecución de las rutinas, en los acompañamientos y en los controles imperceptibles para la conciencia.

3 Consideraciones

Como hipótesis, se partió del supuesto de que los cambios en el estado, en las políticas sociales y las nuevas tecnologías dirigidas a controlar el trabajo implique cambios severos a la labor de los trabajadores sociales, lo que lleva a un tipo de determinación instrumental, guiada por la lógica de los nuevos contornos de la gestión y las tecnologías de la información que remodelariam perfil, imagen, los recursos teóricos y metodológicos, técnicos y operativos movilizados para hacer frente a las expresiones de la realidad social y satisfacer las demandas de los usuarios que buscan las mediaciones que el trabajo del trabajador social puede realizar.

[1] El término se utiliza en referencia a la práctica común de la castración, desde el siglo XVI en Europa Occidental, entre los niños huérfanos o abandonados para convertirse en cantantes de los coros de la Iglesia Católica. Dado que la Iglesia no permitía la participación de las mujeres en la composición de los corales. La misma práctica se produjo con los niños de familias pobres que entregaron sus hijos a la Iglesia, para ser castrados y, a cambio, los chicos recibieron su formación en conservatorios que pertenecen a la Iglesia. La castración se ha vuelto común en la necesidad de sopranos, mezzo-soprano y contraaltos (propia tesitura de las voces femeninas) para compensar el coral, por lo que la castración de los niños estaba con ellos no "cambiar su voz" y preservar el rango vocal de niños cuyos rango vocal es casi idéntica a las habituales de la tesitura vocal femenino. Los cantantes castrados se han conocido para la expresión italiana "il castratti". La belleza de las voces que pronto se convirtieron en parte de las óperas también representaba la negación de los castrados de llevar a cabo su humanidad a la satisfacción de los caprichos de los demás. La sociedad en diversos períodos históricos permite la cancelación de algunos para el beneficio de otros. Los últimos castrados, que tenga información, que se sirve en la Capilla Sixtina hasta 1913.

Resulta que el trabajo del trabajador social, los últimos treinta años, ha transformado las respuestas profesionales. Por lo tanto, es evidente categorías analíticas nuevas, como la activación, performatividad, el Estado-gerente que, en cierta medida, ha actuado como un aceite a las ruedas en movimiento con la aplicación de las políticas neoliberales en la escena nacional e internacional.

En este sentido, el trabajo del trabajador social no puede explicarse únicamente en el marco de la política social. Sirve a las solicitudes más integrales, que sufren las determinaciones de los procesos más generales presentes en la sociedad, incluso si tensada por una línea delgada de contradicciones.

Los nuevos mecanismos ideopolíticos que van a dar forma a una nueva cultura de trabajo urbano, la imposición de normas del Estado, los servicios sociales y los trabajadores en general, ayudaron a establecer la escena en la que aparecen los conceptos políticos y económicos que construyen una nueva sociabilidad, el establecimiento de nuevos comportamientos , nuevas relaciones, que se refleja también en el conocimiento, en el trabajo, en las respuestas y análisis técnicos y teóricos de los trabajadores sociales.

Este proceso de composición muestra que el trabajo del trabajador social se expresa como una relación dentro de otras relaciones en una sociedad compleja y desarrollada. Realidad que el trabajo cotidiano de este profesional sufre de todas las determinaciones en torno de los complejos políticos, económicos y ideológicos. Por lo tanto, la característica de trabajo no puede ser entendida y explicada sin las mediaciones teóricas entre los procesos individuales y totalizadora.

En este escenario, el trabajo social, así como otras profesiones asalariadas, son sometidos a procesos muy complejos en el tema sociales, políticos y económico, imponiendo procesos lógicos, fluxogramados. las determinaciones de los profesionales de engañar o confundir a ellos, lo que es el trabajo profesional, que es el control de la burocracia estatal. Esto se debe principalmente a las características que se lleva a la profesión en la sociedad, para asimilar una amplia gama de áreas socio-ocupacionales, con el conjunto de posibilidades muy diferentes de trabajo, que requieren conocimientos teóricos y técnicos para un análisis de espacio y posibilidades de los residentes allí desarrollar un trabajo de proposiciones.

La característica de la profesión no tienen procedimientos físicos tales como realiza el médico, el químico, por ejemplo. El trabajador social que trabaja con diferentes situaciones y processo, a veces subjetivo que requiere una actuación de tiempo prolongado, algunos profesionales se han rendido a la burocracia del Estado gestor con el fin de "compensar" la falta de procedimientos físicos y repetitivas. Por lo tanto, el trabajo presenta contornos que aparentemente se sumarían valores tales como los encontrados en otras profesiones.

El trabajo del trabajador social, además de las determinaciones y de las influencias externas, presenta contornos proprios del cuerpo profesional, su historia y la historia no se pueden entender sin el establecimiento de un diálogo con las peculiaridades del trabajo que están presentes en el cotidiano, en las marcas de los organismo profesional le da a cada categoría y en las expresiones de trabajo solitario, niño, dialógico y relacional que realiza un profesional. Tendenciosamente, en la vida diaria, los profesionales se autopercebem. Se dan cuenta, también, los resultados de su trabajo, la impresión de las identidades, las imágenes de ellos y de sus compañeros.

Sin embargo, los problemas estructurales relacionados con el proceso educativo y la construcción de los cimientos profesiónales teóricos y técnicos todavía presentan subincorporados por los profesionales de la trama, lo que refleja un tipo profesional con fuertes marcas ideológicas. Sin embargo, sin ser capaz de mediar en el discurso al trabajo, a las relaciones institucionales y con los usuarios.

La lógica neoliberal como mecanismo homogeneizador de la ación y de las respuestas profesionales, ha secuestrado a el trabajo y se vuelve sectores de la profesión, contingenciando profesionales con restricciones en su formación, amputando posibilidades de educación permanente, la imposición de rutinas y de respuestas fuera de los círculos técnicos y teóricos de la profesión, se establece un doloroso trabajo con la rutina, dado un número exorbitante de los usuarios. Estos factores han dado lugar a la formación de un nuevo perfil profesional, con nuevas respuestas, nuevos contornos restrictivos de trabajo útil, creativo y vivo.

Al mismo tiempo, las condiciones de trabajo se cambian en la calidad y la sustancia. La incorporación de una burocracia informativo, las determinaciones de las políticas e instituciones del

Estado gestor han capturado el profesional y convertido el en robo de una burocracia profesional típica de los servicios, con sus santuarios expresan en sus oficinas donde hay todo tipo de llamadas y se cumplen todas las exigencias. Perdió la dimensión del trabajo en la calle, de las asociaciones, de las organizaciones o la posibilidad de organizar a la población para embalsar juntas demandas y tratar de incluir cuestiones en la agenda política distintos de los especificados o las expresiones más llamativas de la pobreza.

El trabajador social, por sí, ya es una clave para ayudar a la población, pero se ven obligado a asumir la nueva lógica de la política social neoliberal del "ciudadano consumidor".

4 Bibliografía

Ball, S. J. (1999). Performativities and fabrications in the education economy: towards the performative society? *Frank Tate memorial lecture and keynote address to the AARE annual conference.* Meolbourne. Acesso em 2 de novembro de 2014, disponível em https://www.researchgate.net/profile/Stephen_Ball6/publications

Ball, S. J. (2004). *Performativity, privatization and the post-Welfare State.* London: Institute of Education, University of London. Routledge.

Martins, V. (2015). *O trabalho do assistente social no fio da navalha: a cena das aparências e a performatividade.* São Paulo: Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

EL TRABAJO SOCIAL BRASILEÑO AL INICIO DEL SIGLO XXI: CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INVESTIGACIÓN EN SERVICIOS Y LA DIMENSIÓN DE INVESTIGACIÓN.

Moraes, Carlos Antonio de Souza
as.carlosmoraes@gmail.com

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Palabras–clave: trabajo social, trabajo profesional, investigación en servicios, dimensión investigativa.

1. Introducción

El trabajo social brasileño en el nuevo milenio tiene el reto de la reconstrucción de las posiciones en función de su proyecto profesional y de reafirmar su identidad actual en un contexto ofensivo ligado a las medidas reaccionarias y conservadoras que han atacado a los derechos sociales y los logros de los trabajadores, así como han impuesto importantes recortes en los presupuestos públicos de las políticas sociales.

Los trabajadores sociales empleados tienen los mismos desafíos que los otros trabajadores en general. El impacto de los cambios en el mundo del trabajo ha reconfigurado el mercado de trabajo de los trabajadores sociales así como la inserción de las condiciones, la permanencia, las relaciones, la intensidad del trabajo, el perfil y la postura profesional y, además, impone nuevas fórmulas y formatos a las políticas sociales en que estos y otros profesionales trabajan, germinando nuevas demandas institucionales, "limitar" las respuestas profesionales a los usuarios y la predeterminación de sus demandas en el espacio institucional.

En un intento de abordar estos procesos, las organizaciones de la categoría profesional han argumentado que las estrategias relacionadas con el ámbito profesional deben tratar de expandir el "[...] espacio democrático y el ejercicio efectivo de los derechos sociales", dando prioridad a la labor crítica y reflexiva, guiada por la sistematización de las informaciones procesadas en lo cotidiano del trabajo, por la investigación y por la dimensión de investigación.

Se necesita, sin embargo, mejorar la discusión de la investigación y la dimensión de investigación en el trabajo social como productor de área de conocimiento y como una profesión en el mercado de trabajo, que gestiona las políticas sociales en los espacios públicos y privados.

Por lo tanto, las análisis que siguen tienen por objeto discutir los conceptos y significados de la dimensión de investigación, teniendo en cuenta su carácter inseparable con el trabajo profesional.

El tema elegido se justifica en la medida en que la investigación en el trabajo social brasileño, en la actualidad, se entiende como una asignación profesional que se expresa en la formación profesional y en el trabajo, después de haberse presentado como una estrategia efectiva

para combatir la reducción del trabajo a actividades repetitivas, dando forma a la reproducción de una sociedad desigual, injusta y discriminatoria, pero que requieren un trabajo intelectual capaz de entenderlos en el dominio de la totalidad.

Para una discusión de esta propuesta, apelamos metodológicamente a la investigación exploratoria, trabajándose con búsqueda bibliográfica desde la identificación, localización, recopilación y resúmenes de lectura guiada de materiales en las siguientes áreas de análisis: la dimensión de investigación; investigación en trabajo social; investigación y el trabajo profesional.

El proceso de extracción del material se construyó accesando producciones brasileñas tales como libros, tesis de doctorado y de magister, artículos publicados en revistas científicas y actas de las reuniones de investigación de los principales congresos de la categoría profesional. El uso de estos materiales fue guiado sobre todo por su valor y reconocimiento en el campo de las ciencias sociales.

2. Dimensión Investigativa: Concepciones y Críticas

La *dimensión investigativa,* como un todo, es formada por dos elementos centrales que deben obligatoriamente componer el trabajo del asistente social: 1. *Postura/actitud investigativa;* y 2. *Acción investigativa.* Ambos guiados por las dimensiones teórico-metodológica y ético-política profesional actual del Servicio Social brasileño[1].

1. La *postura/actitud investigativa* es construida en el contacto directo con la realidad social/ medio externo, que va a exigir análisis de coyuntura, con base en conocimientos relativos a la sociedad brasileña en tiempos de mundialización del capital e de "reconfiguración" de Estados Nacionales, en un intento de desarrollo económico e de elevación de los indicadores sociales.

Además, trae la necesidad de que el asistente social analice las manifestaciones de la "cuestión social" en el escenario nacional, sus formas de enfrentamiento por medio de políticas sociales públicas y privadas y las particularidades en su local de trabajo. Para esto, ella también se expresa en la relación con los usuarios, empleadores y demás profesionales, con el fin de

[1] Para Netto (2009), este nuevo proyecto profesional es un proceso en continuo despliegue, listo para incorporar nuevas cuestiones, asimilar problemáticas diversas y enfrentar nuevos desafíos. Al centrarse en la defensa de la libertad como valor ético-político central, su intención política está vinculada a la construcción de equidad y de justicia social con el fin de garantizar los derechos civiles, políticos y sociales trabajadoras, teniendo como grande objetivo la construcción de una sociedad sin dominación/exploración de, entre otros, clase, etnia y género.

decodificar la realidad y romper el aspecto de fenómenos que se manifiestan de forma caótica, desconectados y que exigen respuestas inmediatas.

La *postura/actitud investigativa,* por lo tanto, puede ser caracterizada por la constante observación de la realidad y atención a los detalles que la componen, la curiosidad en el trato de los fenómenos, la búsqueda y la desconfianza articuladas al respecto y la no invasión de la privacidad del sujeto. Esto supone un profesional que se actualice, participe de eventos académicos y colectivos relacionados con el Servicio Social y su área de actuación, siga la producción de conocimiento en la área en que trabaja, relacione críticamente estos conocimientos teóricos con la legislación, normas, cultura y dinámica institucional. Se supone un profesional que busque constantemente la seguridad de sus valores ético-políticos.

Se argumenta que la postura/actitud *investigativa* es fundamental en un cotidiano que se presenta de forma fragmentada y contradictoria. Necesaria, porque ese mismo cotidiano es capaz de ofrecer informaciones sobre como ultrapasarlo. Es decir, lo real se compone y se manifiesta entre apariencia y esencia. Para captar la apariencia, el sentido común, la intuición y el entendimiento son elementos fundamentales. Por su lado, la esencia supone los fundamentos de esa realidad, la estructura que la compone y sus determinaciones, que precisan ser manifiestas a la luz de una teoría crítica y que comprenda y analice su dialéctica en su "representación caótica" (KOSIK, 1976; MARX, 1983; CHAVES, 2014).

Para Lefebvre (1991) "en su trivialidad, lo cotidiano se compone de repeticiones: gestos en el trabajo y fuera del trabajo, movimientos mecánicos [...], horas, días, semanas, meses, años; repeticiones lineares y repeticiones cíclicas, etc.". "se presenta como el lugar del nacimiento de las contradicciones [...], el lugar de las luchas entre sexos, generaciones, grupos, ideologías".

En ese contexto, lo cotidiano presenta un dilema: se trabaja para fortificar las instituciones e ideologías, comprendiéndolas como irreductibles y consolidando lo cotidiano en que esas estructuras se establecen o se moviliza sus análisis e acciones al servicio de sus causas, dedicándose a "cambiar la vida". La segunda opción tiende a demostrar los conflictos entre lo racional y lo irracional en nuestra sociedad y en nuestra época. "El análisis crítico procura estudiar en profundidad ese mundo en que los determinismos y opresiones pasan por racionales" (LEFEBVRE, 1991).

La *postura/actitud investigativa* se refiere a un primer intento de aproximación crítica para construcción de ese análisis, por medio de la inquietación con el caos de la realidad, con sus manifestaciones, informaciones y dados. Supone estar dispuesto a aprender y comprender lo

inesperado, aquello que extrapola sus referencias y lo lleva a ir más allá de lo absolutamente visible. Supone la comprensión de su apariencia y el intento de ultrapasarla, garantizando el compromiso con los usuarios, con la cualidad de los servicios prestado a la población, en la perspectiva de la construcción del proyecto ético y político profesional.

Se sabe, sin embargo, que lo cotidiano es marcado por la busca de soluciones inmediatas, en función de las exigencias impuestas por la propia sobrevivencia. E esas soluciones, en principio, se refieren a, entre otros: un atendimiento médico; una cesta básica, la realización de un examen; el acceso a una medicación o a un beneficio; una casa en que vivir; un jardín infantil en que dejar los hijos en cuanto se trabaja o busca empleo; la retirada de la calle, local que no es adecuado para vivir; un pasaje de vuelta para la ciudad de origen; una institución para abrigar un anciano en situación de abandono y/o violencia, (JUNCÁ, 2012).

Sin duda, los asistentes sociales son presionados por esta realidad, que pide socorro, desafiándolos por respuestas urgentes. El problema es la inmersión en ese inmediato, a punto de limitar las acciones en las consecuencias, entendiendo esa realidad como irreductible. distanciándose de sus determinantes y restringiendo el tránsito en la apariencia de los fenómenos (JUNCÁ, 2012).

"Es imposible captar lo cotidiano como tal, aceptando, 'viviéndolo' pasivamente, sin retroceder. Distancia crítica, contestación y comparación caminan lado a lado". Es preciso superar la alienación que prende el "hombre cotidiano en problemas minúsculos", "que transforma la pobreza material en pobreza espiritual, la conciencia criadora [...] en una conciencia pasiva e infeliz" (LEFEBVRE, 1991).

En ese camino se nota que la *postura/actitud investigativa,* basada en el análisis del día a día, recorre cotidianamente el examen "de lo que", "para que" e "cómo" se sabe/conoce, permitiendo hacer indagaciones e reflexiones, tales como: hasta que punto el saber es superficial, generalista, rotulador? Fueron construidos caminos para la apropiación intelectual de la realidad que nos cerca? En que se fundamenta nuestro escuchar y nuestro mirar? Cuáles son las particularidades expresas en mi trabajo y como ellas se movimientan en el terreno de la totalidad? Cuál es la población usuaria de nuestros servicios? Cómo vive? Qué experiencias e representaciones han construido? Cuáles son las principales demandas que presentan? Cuáles son los principales determinantes de esas demandas en la particularidad del territorio de actuación? Cuáles son los despliegues de esas demandas en el espacio institucional? Cómo la red de servicios se ha organizado para atender a las necesidades sociales de los sujetos sociales? Cómo garantizar el

derecho de esos sujetos y movilizarlos para una acción colectiva sin colocar en jaque nuestro vínculo de trabajo?

La rutina impregnada en políticas e instituciones sociales no limita a un hacer repetitivo. El sujeto del trabajo profesional es aquel que, aún en la condición de asalariado y teniendo que responder a peticiones e intereses institucionales, va más allá de la competencia permitida y se aproxima de la competencia crítica. Esto, porque no se limita a los muros de la empiria y tampoco adensa la tendencia tecnicista, porque tiene voluntad ético-política, compromiso con el saber-hacer e insistencia por el aprendizaje constante.

La *postura/actitud investigativa* no depende de recursos financieros y materiales para su realización (aun cuando la falta o precariedad de esos recursos interfieran objetivamente en su proceso de construcción, pudiendo fragilizarla), mas depende de compromiso con la mejora constante de seguridad de los principios y valores éticos e políticos, de análisis de realidad, de querer saber para la intervención estratégica. Debe ser democrática, inherente al trabajo de todo asistente social y, por lo tanto, precisa ser enseñada en la graduación en Servicio Social, a partir de problematizaciones de la realidad social, por medio de participación en eventos científicos, debates de temas históricos y actuales, capaces de aguzar la mirada sensible, crítica, curioso e abierta a nuevas posibilidades, con claridad de "por qué", "para que" e "cómo" conocer.

Cuando *la postura/actitud investigativa* es vista como indisociable de lo cotidiano del trabajo profesional y articulada a las competencias, atribuciones del asistente social, que se concretizan por medio de los instrumentos de trabajo (entrevistas, visitas domiciliares, laudos, informaciones, pareceres, encaminamientos), estrategias de acción, proyectos de intervención, sistematización y análisis de datos, de declaraciones e experiencias de trabajo (GUERRA, 2009), en el intento de comprender los nexos que componen esa realidad, se camina en la construcción de la *acción investigativa,* que no se disocia de la *dimensión interventiva*.

Así se torna posible afirmar que la *acción investigativa* supone inmediatamente la *postura/actitud investigativa*, pero la *postura/actitud investigativa* no necesariamente genera una *acción investigativa* en el plano inmediato, mas es fundamental para la construcción de las *acciones investigativas* e *intervenciones profesionales*. Con todo, tanto la *acción investigativa* cuanto la *postura/actitud investigativa* deben ser guiadas por las dimensiones teórico-metodológica e ético-política profesional del proyecto del Servicio Social brasileño contemporáneo y constituyen lo que se entiende, en este estudio, por *dimensión investigativa*.

En estos procesos, el hábito de anotaciones sistemáticas de lo cotidiano profesional puede presentarse como una base para la *acción investigativa*. La sistematización de los datos no debe ser entendida como un fin en sí mismo o apenas como un documento que compruebe y resguarde al asistente social en relación a las acciones realizadas en su institución de trabajo. Esta reúne un conjunto de informaciones y datos primarios que aseguran un conocimiento preliminar de lo cotidiano por medio de análisis en el sentido e intento de develamiento del caos expresado por la realidad, de comprensión de su complexidad, de identificación de los fenómenos presentes en aquel período histórico y que marcan las demandas presentadas a la institución de trabajo del asistente social. Así, descripción, asociación y comparación de esos elementos, entre si y con la dinámica societaria, posibilitaran una mayor racionalización y objetivación del trabajo profesional, por medio de avances en la producción de conocimientos, mediante diagnóstico de la realidad y, probablemente, irán a sugerir su fortalecimiento a través de investigacines y estudios que también exigirán mayores investimentos en reflexión teórica y ético-política.

En general, la *acción investigativa,* que resulta y genera sistematización y análisis de la realidad, es fundamental para el refuerzo y consistencia de la capacidad argumentativa del asistente social en el diálogo con los superiores y demás profesionales. Con todo, la *acción investigativa* no puede limitarse a la teoría y a la tendencia tecnicista a partir de un discurso que reproduce la realidad, las declaraciones de los usuarios sin reflexión teórica y ético/política.

De tal forma, la *acción investigativa*, que no se disocia de la *postura/actitud investigativa,* por medio de visitas domiciliares, entrevistas, contactos con otros profesionales, con la red de servicios, observación sensible de la realidad y sistematización de estas informaciones, se torna fundamental para la articulación de enfrentamientos necesarios y cabibles a las manifestaciones de "la cuestión social[2]", particularizadas en el espacio de actuación.

Así, y si necesario, será posible la construcción de alianzas con otros trabajadores capaces de cuestionar su condición dentro de la institución, así como la condición de los usuarios. Además, puede contribuir para la construcción de diálogo y negociación para la reorientación de los servicios y de la rutina de los atendimientos, en busca de la ampliación de su cualidad y del acceso a ellos; la identificación y discusión con respecto a demandas implícitas, determinantes de la elevación cuantitativa de los atendimientos institucionales; la creación de proyectos de intervención y la

[2] Para Yazbek (2014, p. 683), "la 'cuestión social' permea la sociabilidad de la sociedad de clases y sus antagonismos constituyentes. Envuelve disputa social, política y cultural en confronto con las desigualdades socialmente producidas". Además, existe el destaque para "un tempo caracterizado por cambios acelerados en diferentes dimensiones de la vida social, por una nueva sociabilidad y una nueva política" (p. 678), con desestabilización en el campo de trabajo, precarización e inseguridad, interfiriendo en las protecciones y garantías vinculadas históricamente al empleo.

avaluación constante de los servicios prestados a la población; el estudio más profundado de estos fenómenos, a fin de comprender su singularidad, lo que los particulariza en el espacio social de actuación y que los determina en el terreno de la totalidad.

De esta forma, si en el eje técnico-operativo la *acción investigativa* formata las posibilidades de intervenciones calificadas, estratégicas y subjetivamente ricas, en el plano ético-político asume el cuestionamiento de lo naturalizado socialmente e inviste en el carácter organizativo y político de resistencia que cuestiona las organizaciones del trabajo, con atención a situaciones de conflicto buscando en un primer momento, en articulación con otros profesionales, la defensa de la seguridad, protección, dignidad y satisfacción en el trabajo, así como el atendimiento de las necesidades sociales de los segmentos subalternizados. Todo esto con base en conocimientos cualificados, trabajados y analizados a partir del debate técnico y metodológico del Servicio Social contemporáneo.

Al articular competencia y atribución profesional a la *dimensión investigativa*, se llega a la comprensión y defensa de que realizar una visita domiciliar, llenar un formulario para intentar la inclusión del usuario en determinado beneficio social, realizar entrevistas, construir laudos y pareceres sobre la materia del Servicio Social, supone *postura/actitud* y *acción investigativa.* Es decir, supone una postura que indaga, quiere saber las causas de los fenómenos, no culpabiliza, no juzga, pero investiga las diversas determinaciones de esa misma situación, que na se ancora en valores religiosos, ni se prende al conocimiento producido por el sentido común, ni moraliza y rompe una relación basada en prejuicios y discriminaciones.

3. Investigación en servicios o asociada al trabajo profesional

Para asociar la investigación al trabajo profesional, el asistente social precisa investir en su capacidad investigativa, por medio de postura y acción, articulándolas a la construcción del hábito de anotación sistemática del hacer profesional. Así, si la dimensión investigativa se presenta como un primer intento de aproximación crítica para la construcción de análisis críticos, sus problematizaciones pueden indicar la necesidad de profundizar los estudios referentes a determinadas problemáticas.

En estos procesos y en muchos momentos, el profesional percibirá que el carácter de horizontalidad y permanencia de la dimensión investigativa también supone procesualidad y transitoriedad para intervenciones y, también, para reflexiones más profundizadas referentes a

aspectos más específicos de la realidad. Lo cual exige planeamiento de su abordaje teórico y empírico a través del trabajo de pesquisa.

Este planeamiento de la investigación supone que su propuesta sea sistematizada por medio de un proyecto que sea reflexivo y convincente en términos de delimitación de lo que se quiere investigar, los motivos para su realización, las variables que se pretende investigar, los objetivos que se procura alcanzar y la metodología adoptada para aproximarse de los sujetos, manteniendo el respeto y la ética necesarias para la conducción del trabajo. Al mismo tiempo, y por más que las preocupaciones predominantes estén vinculadas a la intervención, a través de la necesidad de construirse conocimientos instrumentalizadores y críticos por medio del trabajo profesional, es fundamental que, cuando procura ajustar su visión y sus problematizaciones, el asistente social recurra a la bibliografía producida sobre el asunto ampliando su horizonte de análisis.

En este sentido, es insubstituible el cuidado en la selección de bibliografía, sea para accesar aquellas validadas en el terreno académico, sea para la comprensión critica al respecto de la perspectiva de análisis de los autores, puesto que los temas referentes a la realidad social y que han sido "objeto" del Servicio Social, también han sido abordados por diferentes ciencias a partir de perspectivas de análisis diversas.

Por otro lado, el hecho de ser temas de interés de diversas ciencias, también puede contribuir para que las propuestas de pesquisa edificadas por el Servicio Social al interior de las instituciones sociales de trabajo, sean desarrolladas en conjunto con otros profesionales, guiadas por la consistencia teórica articulada a la relevancia social. Lo mismo puede ocurrir también en los trabajos de pesquisa propuestos por otros profesionales. Entretanto, aun cuando estas pesquisas no sean desarrolladas con una perspectiva interdisciplinar, existen posibilidades de construcción de debates referentes sus resultados y análisis, contribuyéndose a la creación de alianzas al interior de las instituciones, capaces de cuestionar el poder existente, articulando el análisis crítico a propuestas creativas y emancipadoras.

Todo e esto para decir que, si la dimensión investigativa constituye su primera forma de aproximación crítica para la construcción de análisis críticas, la investigación asociada al trabajo profesional avanza en la aproximación crítica de la realidad al particularizar determinados aspectos de la realidad del trabajo y al tener la posibilidad de construcción de alianzas con otros profesionales en el desarrollo de sus propuestas, de profundizar los estudios teóricos, direccionar la visión investigativa durante la creación de estas propuestas, debatir las variables encontradas en la investigación bibliográfica y de campo, discutir y analizar las diferentes dimensiones interpretativas

presentes en la formación de los profesionales participantes de la investigación y construir análisis capaces de enriquecer teórica y subjetivamente profesionales y usuarios, además de poder proporcionar a la institución posibilidades de acciones democráticas y guiadas por la justicia social. Y, aunque no deba ser confundida con la investigación académica-científica, expresa en estas condiciones un nivel elevado de problematización de la realidad, capaz de alimentar e indicar nuevos caminos a la investigación científica en la (re)construcción de teorías.

Lo significativo es que el trabajo profesional, en sentido amplio, ha sido el fundamento/base para la construcción del proceso de pesquisa en Servicio Social. Así, la visión de la investigación y la propia sistematización deberán estar presentes en todos los momentos, aun en aquellos en que no se está proponiendo un trabajo de pesquisa propiamente dicho. "Se entiende, entonces, la importancia de la sistematización en cualquier contexto de pesquisa, sin embargo es necesario obtener mayor claridad sobre lo que se estudia y para que este estudio es realizado" (SETÚBAL, 2011), ya que el producto de esa pesquisa deberá estimular la acción transformadora, penetrando las encrucijadas que envuelven las relaciones sociales.

Así, es de fundamental importancia tomar el proceso de producción de conocimientos como elemento de transformación de la realidad social, reconociendo el conocimiento como una de la expresiones de la praxis[3], como una de las objetivaciones posibles del trabajo humano ante los desafíos colocados por la relación entre el hombre, la naturaleza y la sociedad. En este sentido, la investigación gana significado ontológico, es decir, existencial y laborativo, pues hace parte de la naturaleza humana preguntar por lo desconocido para, por medio de las posibilidades de respuesta, atender a las necesidades del hombre en su dimensión individual y colectiva (BOURGUIGNON, 2008).

En este sentido, son innumerables las construcciones de la investigación asociada al trabajo profesional. Entre la bibliografía pesquisada es predominante el énfasis en dos dimensiones: 1. Contribuciones para el propio Servicio Social y del Servicio Social para los usuarios y sociedad, como monitorización del trabajo profesional, lectura de la realidad e instrumento estratégico, capaz de capacitar a acciones profesionales; y 2. Como práctica política, a medida que esas acciones pueden contribuir para transformación social, además de ser importante destacar la necesaria centralidad de los sujetos usuarios de los servicios, en la perspectiva del proyecto ético y político profesional.

[3] "Praxis, en su esencia, es la revelación del secreto del hombre como ser ontocreativo, como ser que crea la realidad (humano – social) y que, por lo tanto, comprende la realidad (humana y no humana, la realidad en su totalidad). La práxis del hombre no es la actividad práctica contrapuesta a la teoría; es determinación de la existencia humana como elaboración de la realidad" (KOSIK, 1995).

Entretanto, por más que se crea en los argumentos anteriores, notase que ni siempre aquello que el profesional tiene la intención de hacer se torna posible. Por lo tanto, el análisis de la investigación, asociado al trabajo profesional, no puede ser reducido a la exclusiva responsabilización e iniciativa del asistente social, puesto que existen determinantes que se relacionan con la formación profesional cada vez más precaria y vinculada a la perspectiva mercadológica; al mercado de trabajo por medio de vínculos temporarios, contratos para actividades específicas; a las políticas sociales, que han sufrido nuevas configuraciones en que predomina la separación entre sus formuladores y ejecutores; al autoritarismo; clientelismo; coronelismo (características bastante presentes en pequeños municipios brasileños); y a la corrupción, además de mudanzas cíclicas en cortos periodos de tiempo, entre gestores de políticas, que envuelven comprensiones diferentes al respecto del Servicio Social, perfilando nuevas demandas e institucionales a la categoría.

Estos procesos afectan directamente el trabajo profesional, procurando reducirlo a los intereses dominantes, expresos en la gestión municipal, estadual o federal, o al interior de instituciones privadas, amenazando al profesional con la pérdida del vínculo laboral en el caso de contrato de trabajo, o de reasignación para locales distantes y de difícil acceso, en caso de profesionales efectivos por medio de concursos públicos.

Así, no raras veces, es posible identificar que el discurso de valorización de la investigación, presente entre los asistentes sociales, no se ha materializado en su trabajo profesional en el contexto brasileño. Las justificativas son muchas y se refieren a los procesos de precarización del trabajo, en que han sido característicos entre otros, la falta de tiempo, el exceso de atribuciones, poca disponibilidad de personal y la ausencia de recursos. Dialécticamente, los discursos profesionales también indican cuestiones relacionadas con la formación profesional, destacando el hecho de no sentirse capacitados para la construcción de propuestas de pesquisa, lo que exigiría tiempo para calificación o un trabajo de asesoría externa capaz de contribuir para la construcción de esas propuestas.

Aun con estas restricciones es posible depararse con situaciones en que la investigación es incorporada al trabajo del profesional, sobre todo por motivo de cursos de especialización. En estos casos predomina la comprensión de que la investigación debe ser realizada en la academia y que el trabajo es el lugar de la acción. Al mismo tiempo, se vincula la idea de que la investigación está estrictamente relacionada a normas, plazos y obligación a ser cumplidas, aprisionando una práctica que debería osar, desafiar, investigar y generar placer con las nuevas descubiertas y posibilidades de acción (MORAES; JUNCÁ; SANTOS, 2010).

En este punto, junto con el discurso de valorización de la investigación, a veces el profesional vincula al término *investigación* pequeñas y eventuales encuestas empíricas, realizadas en su local de trabajo sin planeamiento, construyendo un proceso de banalización, fragilizando la forma como esos datos y análisis son producidos (proceso de construcción de conocimientos), restringiéndola al empirismo y desvalorizando las posibles contribuciones teóricas y ético-políticas para la intervención.

Estas consideraciones refuerzan nuestra concepción de investigación en servicios como aquella que se origina de demandas institucionales e/o de una preocupación ético-política profesional en garantizar la calidad de los servicios prestados a la población, articulándose, muchas veces, con actividades académicas (del profesional y/o de auxiliares) y comprendiendose que el proceso de indagación inacabada —desnaturalización de los fenómenos sociales y comprensión de sus determinantes— no se fundamenta apenas en la intención de la acción, sino que en la construcción de informaciones y dados construidos y sistematizados a lo largo del trabajo profesional, por medio de postura e acción investigativa indisociadas de la dimensión interventiva. Asociada al placer de la descubierta, a la autonomía e a la libertad en su construcción de conocimientos instrumentalizadores de la intervención y vista como un desafío capaz de movilizar la conciencia del proprio profesional, en su intento de progreso intelectual y social, la investigación ennoblece la experiencia humana de conocer el mundo y de capturar lo teórico, lo histórico y lo concreto para acciones transformadoras y, posiblemente, articuladas a los demás profesionales, usuarios y hasta movimientos sociales. Así, la investigación también es práctica política, porque, al sumir y mantener el enlace con una realidad en constante movimiento, revela un abanico de posibilidades reflexivas al interior de la categoría profesional para la construcción de estrategias de superación de la situación analizada, además de realimentar nuevas aproximaciones y sucesivas reflexiones y problematizaciones.

4. Conclusión

La concepción general de investigación que orienta el debate el Servicio Social brasileño contemporáneo, es resultado de un proceso de críticas al conservadurismo profesional que están presentes en los principios de organización curricular de la ABEPSS de 1966 y en el perfil profesional delineado por tales directrices. El análisis de ese documento indica que la producción de conocimientos en la formación y en el trabajo profesional no apenas contribuye para el debate teórico-metodológico del Servicio Social, sino que es reconocida como fenómeno político y estratégico-interventivo. Esto significa que las ramificaciones de la producción de conocimientos en Servicio Social no se disocian de los valores profesionales relativos al proyecto de sociedad,

articulados a su materialización por medio de la construcción de intervenciones individuales y colectivas calificadas, que realimentan nuevas posibilidades de revelar las contradicciones de la sociedad capitalista del siglo XXI

Frente a eso, no es sorprendente la afirmación de que la investigación para el Servicio Social, en la actualidad, es entendida como atribución profesional que se expresa en la formación y en el trabajo profesional. En la formación profesional ha sido denominada "investigación académico-científica", que es realizada en la graduación y tiene el post grado como espacio privilegiado, en el intento de identificar, comprender y analizar la realidad social, bien como teniendo que responder a las exigencias de las instituciones financieras que avalúan los proyectos de investigación y también aquellas (CAPES, MEC) que aprecian y recomiendan los cursos de graduación y post grado.

A partir de la década de 1980 y sobretodo a lo largo de los años 1990, la investigación ha sido también comprendida como constitutiva del trabajo profesional, puesto que asume el papel importante para el posicionamiento ético y estratégico en la construcción de acciones profesionales, calificadas en la prestación de servicios a la población, que deben ser guiadas en el análisis de los procesos sociales y de los desafíos cíclicamente redibujados en la agenda de las políticas sociales y de las acciones profesionales. En este sentido, la "investigación en servicios" o "asociada al trabajo profesional" se ha presentado como fundamental en el fundamento de la crítica y de las acciones calificadas y propositivas en el trabajo profesional.

A lo largo de este artículo fueron señalizadas proximidades y diferencias ente la investigación en servicios y la dimensión investigativa, entendiéndose que configuran movimientos que se autoimplican, estimulando sus construcciones, sobre todo a partir de condiciones de trabajo, de la calidad de la formación profesional, de la capacidad de lectura de la realidad por parte de los profesionales, de sus articulaciones con la propia categoría y demás profesionales comprometidos con la calidad de los servicios prestados y creyentes en la necesidad de análisis críticas y propositivas para la construcción de intervenciones políticamente transformadoras.

Al respecto, se hace necesario el argumento de que toda pesquisa exige el trabajo de investigación, pero de que toda investigación presupone la construcción de propuestas de pesquisa. Esto, porque la dimensión investigativa es constituida por *postura/actitud investigativa + acción investigativa* y que debe ser indisociable de la *dimensión interventiva.* Esta indisociabilidad es fundamental para el enfrentamiento de la amenaza a la dimensión intelectiva del trabajo social, en la perspectiva del actual proyecto ético y político profesional del Servicio Social brasileño.

5. Referencias bibliográficas

BOURGUIGNON, J. A. A centralidade ocupada pelos sujeitos que participam das pesquisas do Serviço Social. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 7 n. 2, p. 302-312, jul./dez. 2008.

CHAVES, C. N. **A dimensão investigativa do serviço social: contribuições para o entendimento da relação entre pesquisa e produção de conhecimentos**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. Lutas Sociais e produção de conhecimento: desafios para o Serviço Social no contexto de crise do capital. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 30 nov. a 4 dez. 2014.

GUERRA, Y. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social**: Direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 701-718.

JUNCA, D. C. de M. A teoria é uma coisa, mas a prática pode não ser outra. **O Social em Questão**, ano XV, n. 27, p. 179-192, 2012.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 5 ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana no mundo moderno**. Editora Ática, São Paulo, 1991. (Série temas, v. 24).

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. S. Paulo: Abril Cultural, 1982. (Col. "Os economistas", o ponto 3, "O método da economia política", da "Introdução" de 1857-58).

MORAES, C. A. de S. ***O Serviço Social brasileiro na entrada do século XXI:*** **formação, trabalho, pesquisa, dimensão investigativa e a particularidade da saúde**. 2016. 318f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MORAES, C. A. de S. JUNCA, D. C. de M.; SANTOS, K. de S. Para quê? Para quem? Alguns desafios do cotidiano da pesquisa em serviço social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 433-452, jul.-set. 2010.

NETTO, J. P. O movimento de reconceituação 40 anos depois. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 84, p. 5-20, nov. 2005.

SETÚBAL, A. A. **Pesquisa em Serviço Social**: utopia e realidade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

YAZBEK, M. C. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

LA POLÍTICA SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO: UNA TIENDA ABIERTA 24 HORAS EN EL CORAZÓN DEL MERCADO.

Simone Sobral Sampaio
simonessamp@gmail.com
Robson de Oliveira
robbit86@gmail.com

Grupo 3.1
Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

LA POLITICA SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO: una tienda abierta 24 horas en el corazón del mercado.

RESUMEN: El análisis que desarrollamos en este estudio tratará de cartografiar las políticas sociales emanadas de los modelos neoliberales inseridos en el sistema de gobierno contemporáneo. La comprensión del neoliberalismo y de la política social que aquí presentamos parte, fundamentalmente, del análisis realizado por Foucault en su curso "El Nacimiento de la Biopolítica". Esta perspectiva de análisis servirá para mostrar cómo la política social - al abandonar cualquier propuesta de derecho universal y solidaridad de clase - se convierte en un poderoso artífice productor de individuos atomizados. Para ello, es necesario componer un análisis que rechace la concepción de política social como un derecho y que, más bien, la entendienda como mercancía, dentro del proceso de producción, y, concomitantemente, como elemento que sirve a la mejora del "capital humano" de los destinatarios de dichas políticas. Para lograr el propósito descrito, tomaremos como base empírica el informe del Fondo Monetario Internacional emitido con datos del Banco Mundial para el programa brasileño de Bolsa Família (PBF) de transferencia renta así como las recientes reformas en la seguridad social, con énfasis en el seguro de desempleo. En las consideraciones finales, señalaremos como resultado de estos procesos la producción de un individuo atomizado tanto cuando se ve como portador de capital humano y dependiente de su capacidad de resiliencia para superar la pobreza, como cuando se ve como emprendedor o patrón de sí mismo para hacerse rentable y competitivo en el mercado laboral.

Palabras clave: Neoliberalismo - Biopolítica - Políticas Sociales.

1. Introducción.

La crítica al neoliberalismo que se presenta en este artículo se basa fundamentalmente en el análisis que Michel Foucault realizó en el curso "El nacimiento de la biopolítica". Dicho curso examinó la interposición neoliberal sobre la política social y la idea de capital humano. Biopoder es un término acuñado por Foucault para definir un tipo de poder sobre la vida, se ejerce sobre el

cuerpo-especie y actúa a través de los procesos de regulación de la población, es decir, "[...] a proliferação, os nascimentos e a mortalidade, o nível de saúde, a duração da vida, a longevidade, todas as condições que podem fazê-los variar; tais processos são assumidos mediante toda uma série de intervenções e controles reguladores "(Foucault, 2001: 131.)[1], así pues, se trata de una biopolítica de la población. Además, podemos caracterizar el biopoder como constituido por medio de massificantes relaciones de poder reguladoras, presente en los procesos de gubernamentalización, como en el caso del neoliberalismo, que cuentan con mecanismos de proliferación de un tipo de vida efectiva de los procesos de estabilización del modo de producción capitalista.

Foucault (2008: 199) establece que:

> O neoliberalismo, o governo neoliberal não tem de corrigir os efeitos destruidores do mercado sobre a sociedade. Ele não tem de constituir, de certo modo, um contraponto ou um anteparo entre a sociedade e os processos econômicos. Ele tem de intervir sobre a própria sociedade em sua trama e em sua espessura. No fundo, ele tem de intervir nesta sociedade para que os mecanismos concorrenciais, a cada instante e em cada ponto da espessura social, possam ter o papel de reguladores – e é nisso que a sua intervenção vai possibilitar o que é seu objetivo: a constituição de um regulador de mercado geral da sociedade. (FOUCAULT, 2008: 199).

Estos términos indican las estrategias neoliberales que entraron en vigor a partir de la década de 1970 - teniendo como punto de partida, en América Latina, el gobierno de Augusto Pinochet – para aplicar un programa asentado en la idea de capital humano, el cual logró producir un consenso notable en el léxico de las políticas sociales e imprimió, en sus diferentes ámbitos operacionales, esta idea hasta su recepción en diferentes procesos de trabajo. Así, el empleado pasó a constituirse como empresario de sí mismo.

La gubernamentalidad neoliberal se vale de un recurso de producción convincente, su lógica deductiva asume que la realidad presenta problemas como el bienestar de los individuos - situación innegable - para ofrecer una solución que espera que sea real. Pero no es únicamente en el uso de sofismas donde se halla la inteligencia neoliberal. La eficacia y la coherencia de su proposición no dejaron escapar ningún aspecto de la vida social con el fin de lograr su eficacia y una amplia

[1] Las citas a las obras de Foucault e de otros autores utilizados en la redacción de este artículo están en portugués ya que tuvimos acceso a esa versión para preparar este artículo.

adhesión social. De este modo, cada punto tiene el apoyo y la resonancia en la otro, proporcionando un conjunto de efectos con el mercado como único elemento saludable que sirve tanto para medir las buenas prácticas de gobierno corporativo como para evaluar los comportamientos de cada ciudadano.

Por lo tanto, este trabajo muestra de qué manera ello se puede observar en el contexto de las políticas sociales. Presentaremos los informes oficiales del Banco Mundial y del gobierno de Brasil apoyados en la idea de riesgo y capital humano para mostrar lo que podemos denominar como "la gestión técnica de la pobreza". A partir de estas dos nociones, mostraremos la experiencia de la Central Única de Favelas (CUFA) y la concesión de créditos por organismos financieros para la denominada "clase C", es decir, clase trabajadora y paupérrima. El pobre funciona dentro de esa lógica como un artículo de consumo y también como consumidor.

En la segunda sección, nos ocuparemos de la transformación del trabajador en su propia empresa, bajo los auspicios de la racionalidad neoliberal, estudiaremos los recientes reveses en el contexto de los derechos laborales a través de cambios en las reglas para el acceso a la prestación de desempleo y las justificaciones facilitadas desde el gobierno. Nuestro análisis indicará que el resultado de tales procesos provoca la atomización del sujeto, es decir, cada vez más se produce la obliteración de valores y roles de los trabajadores en la constitución de una clase para sí mismos.

2. - El léxico de la política social: su estructura y funcionalidad.

La política social se ve aquí como un elemento constante en la gestión de las crisis cíclicas del capitalismo. Independientemente del formato asumido en cada situación, se supone que hay una regularidad en su presencia en momentos de crisis. Aunque no es un antídoto definitivo, la política social parece constituir, al menos, un buen remedio, al igual que la función de establecer el comportamiento normativo y lo que debe ser realizado por cada uno a su supuesta salida. Também cumple la función de ajustar las conductas, mejorarlas a los dictados de las organizaciones internacionales - como el Banco Mundial[2] (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) - y

[2] En la segunda mitad de la década de 1940, después de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a formarse una entidad económica internacional promovida por los países Aliados, destacando entre ellos los Estados Unidos y el Reino Unido, que tenía por objeto la reorientación del capitalismo y la planificación de su desarrollo a nivel mundial, durante las siguientes décadas. Surgieron agencias que afectaron a los países periféricos en su "desarrollo" durante la segunda mitad del siglo XX, durante el período de la Guerra Fría e incluso en la reestructuración neoliberal de la década de 1970. Las principales de estas agencias son el Banco Internacional de Reestructuración y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como el propio Banco Mundial. Las medidas fueron ordenadas por estos organismos y, en cierto modo, institucionalizaron la trayectoria económica y política, y la desigualdad entre los países desarrollados, subdesarrollados y en desarrollo en el sistema internacional

produce una sociabilidad necesaria para alcanzar los objetivos propuestos. La política social en este sentido responde no sólo al objetivo de asegurar la rentabilidad del capital, sino también actualiza la producción ideológica por otros medios.

El biopoder codifica las relaciones de poder y la estrategia de regulación de la población a través de la política social. En otras palabras, funciona como una especie de válvula de escape para controlar las crisis. Este tipo de control se ejerce mediante la asunción social, un tipo de pacto que gobierna la culpa y la responsabilidad de la deuda impuesta a la clase trabajadora empobrecida.

Por todo ello, la gestión y administración de la política social asume el mercado como un modelo de validación interna. El modus operandi del mercado prevalece como la definición de la lógica interna de exhaustividad, los gastos y la rentabilidad esperada de la puesta en marcha de las políticas sociales. Es decir, es su utilidad para el mercado la que justifica la presencia de política social y garante su lugar dentro de los mecanismos del establishment. Como una tienda 24 horas en el corazón del mercado, la política social se presenta como un puente para el consumo, aunque con ciertas reservas ya que la desigualdad continúa organizando el acceso.

Foucault (2008), en su análisis del neoliberalismo en relación con el aspecto de la distribución del ingreso establece lo siguiente:

> E, em particular, a igualização, a relativa igualização, a repartição do acesso de cada um aos bens de consumo não pode em caso algum constituir um objetivo. Não pode constituir um objetivo num sistema em que, justamente, a regulação econômica, isto é, o mecanismo dos preços, não se obtém de modo algum por meio de fenômenos de igualização, mas por um jogo de diferenciações que é próprio de todo mecanismo de concorrência e se estabelece através das oscilações que só cumprem a sua função e seus efeitos reguladores contanto que, é claro, se permita que ajam, e ajam por meio de diferenças. Em linhas gerais, é preciso que haja pessoas que trabalhem e outras que não trabalhem, ou que haja salários altos e salários baixos, é preciso que os preços também subam e desçam, para que as regulações se façam. Por conseguinte, uma política social que tivesse por objeto principal a igualização, ainda que relativa, que adotasse como tema central a repartição, ainda que relativa, essa política social seria necessariamente antieconômica. Uma política social não pode adotar a igualdade como objetivo. Ao contrário, ela deve deixar a desigualdade agir [...] Logo, nada de igualização e, por conseguinte, de modo mais preciso, nada de transferência de renda de uns para os

> outros. [Mais particularmente, uma transferência de renda é perigosa quando tirada da parte da renda que é produtora de poupança e de investimento.] Por conseguinte, tirá-la seria subtrair do investimento uma parte de renda e dedica-la ao consumo. A única coisa que se pode fazer é tirar dos rendimentos mais altos uma parte que, de qualquer modo, seria consagrada ao consumo ou, digamos, ao sobreconsumo e transferir essa parte de sobreconsumo para os que, seja por razões de desvantagem definitiva, seja por razões de vicissitudes compartilhadas, se acham num estado de subconsumo. E nada mais. (FOUCAULT, 2008:195-196).

La política social permite diferentes tipos de acceso al consumo condicentes con el grado y nivel de explotación a la que está sometido cada trabajador. En este punto, el análisis de Paiva (2014) muestra la funcionalidad en la transferencia de renta que representa el Programa Bolsa Familia (BFP), como un mecanismo que permite a la sobreexplotación, pues el salario ahora se presenta complemento del propio beneficio. Es decir, después de haber sido reconocido como beneficiario, la recepción de la cantidad transferida resulta superior a la certeza de hallar otros ingresos. Otro aspecto a ser considerado, es la producción desigual y justificada que presupone para la política social la tarea de gestionar la existencia de trabajar o no trabajar.

> Logo, como vêem, caráter muito limitado das transferências sociais. Em linhas gerais, trata-se simplesmente de assegurar, não a manutenção de um poder aquisitivo, isso de forma alguma, mas de um mínimo vital para os que, de modo definitivo ou passageiro, não poderiam assegurar sua própria existência. É a transferência marginal de um máximo a um mínimo. Não é em absoluto o estabelecimento, a regulação tendente a uma média. Em segundo lugar, o instrumento dessa política social, se é que podemos chamar isso de política social, não será a socialização do consumo e da renda. Só pode ser, ao contrário, uma privatização, isto é, não se vai pedir à sociedade inteira para garantir os indivíduos contra os riscos, sejam os riscos individuais, do tipo doença ou acidente, sejam os riscos coletivos, como os danos materiais, por exemplo; não se vai pedir à sociedade para garantir os indivíduos contra esses riscos. Vai-se pedir à sociedade, ou antes, à economia, simplesmente para fazer que todo indivíduo tenha rendimentos suficientemente elevados de modo que possa, seja diretamente e a título individual, seja pela intermediação coletiva das sociedades de ajuda mútua, se garantir

> por si mesmo contra os riscos que existem, ou também contra os riscos da existência, ou também contra essa fatalidade da existência que são a velhice e a morte, a partir do que constitui sua própria reserva privada. (FOUCAULT, 2008: 196-197).

Foucault cuestiona así la pertinencia de etiquetar como política social lo que solamente es gestión neoliberal de la desigualdad que aplica su planificación y su materialización en forma privatizada. En ese contexto, la persona tiene que asumir el riesgo de su propia existencia, también de manera individual y privada. La relación ascendente y circular en la operación privatizada y la privatización neoliberal de la política social, así como el productor de los prejuicios y la estigmatización (pobreza como algo repugnante y vergonzoso), exacerban las formas de existencia privada, de reconocimiento mutuo de valores, de sometiendo de cada uno de los oasis prometidos por el juego del libre mercado.

La estrategia de las políticas sociales neoliberales está individualizando a la clase trabajadora. El dispositivo de la individualización, operado por las políticas sociales, captura al individuo como ser disperso y desconectado que vive una "realidad" personal y exclusiva. Además de esta estratagema, otro factor que contribuye a este proceso de individualización es la propia producción individual como entidad económica capaz de responder o adaptarse a las medidas propuestas. Es la producción de la deuda individual, en palabras de Deleuze (1992), o su actualización en el análisis de Lazzarato (2011: 6) para afirmar la caracterización de una clase pobre de trabajadores “[...] mas também, sua culpabilidade, pois o trabalhador pobre é tido, implícita ou explicitamente, como responsável por sua condição e estando, o trabalhador pobre em dívida em relação à sociedade e ao Estado”.

Esta configuración de la política social no se puede disociar del otro componente clave para el neoliberalismo: la idea de capital humano. El énfasis está en el análisis de la racionalidad interna de la conducta humana, tomando el trabajo como conducta económica que se descompone en el capital, la competencia y el renta. Esta proposición neoliberal establece el *homo economicus* como empresario a sí mismo, de ahí el énfasis presente en las "instrucciones" del BM que rodean a la formación de "capital humano" como un vector determinante de las políticas sociales.

La solución aportada es monótona: cada uno debe ser “su propia empresa” (en portugués decimos “empresa de si mesmo”). En el neoliberalismo, la "compañía" funciona como una matriz de relaciones sociales, ejemplar en su representación como algo articulado y eficiente. En la próxima sección, presentaremos dos ejemplos; el primero trata de la influencia de los informes de

BM en la configuración de flujo ni en la segunda parte de la experiencia de la comunidad de CUFA problematizar la noción del sujeto como una empresa en sí.

3. Análisis de los Informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial y la CUFA.

La Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) en Brasil otorga un papel central a la familia y al desarrollo del potencial individual y colectivo, para este propósito actúa de manera previsora con el fin de identificar los riesgos sociales y fomentar el desarrollo humano (Brasil: 2013). Estos elementos se muestran en la articulación de la Atención Social Primaria, la Protección Social Especial de mediana y alta complejidad, en el reconocimiento del riesgo como elemento constitutivo de la existencia de los individuos y de sus familias dentro del tejido de la sociedad capitalista. Son los riesgos, es decir la incapacidad del individuo para soportar el mínimo social de su existencia, lo que sirve de guía para la formulación de políticas sociales.

Asimismo, observamos que el riesgo no se refiere solo a la persona y a la familia, sino también a la comprensión de los mismos como "capital humano". En general, el modelo de financiación del gobierno, que espera un resultado como contrapartida, sería aquella en la que el beneficiario hace crecer su propio capital humano y así abandona la órbita de ciertas políticas sociales. Cuando este objetivo no es alcanzado se considera una pérdida o una falla pues los destinatarios no desarrollaron su potencial y no fueron capaces de vender su mercancía más valiosa: la fuerza de trabajo.

Desde el primer Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) del BM, se puede identificar un discurso que sugiere la pobreza como un problema de gestión y no como un efecto directo del modo de producción capitalista y el pauperismo de la clase obrera. La pobreza en estos informes es algo que requiere la mera "gestión" y confirma la existencia del trabajador en cuanto individuo atomizado, en última instancia, inserido en un grupo humano como es la familia. La adhesión progresiva léxico liberal culmina en la defensa de un tipo de *homo economicus* cuya pobreza se percibe básicamente como una incapacidad para poder lograr los medios para su subsistencia. Al mismo tiempo, estos informes demarcan los límites de lo que las políticas sociales podrían, o más bien deberían ser, los temas que requieren su protección frente a una noción que entienden como propietaria de un capital humano.

Dentro de esta lógica, los préstamos del Banco Mundial vienen acompañados de un pliego de condiciones con la adopción de directrices y seguidos de cerca por las medidas económicas de

asistencia técnica ofrecida por el propio Banco Mundial. Este servicio está incluido en la administración pública de los países "beneficiarios" de los préstamos, que opera proyectos estratégicos vinculados a la transferencia de recursos para la aplicación satisfactoria de las medidas (PEREIRA, 2010).

Los programas de transferencia de renta propuestos por los organismos internacionales como el Banco Mundial tienen en los condicionamientos la expresión de un sistema jerárquico, es decir, para acceder a los préstamos - dinero dado por el FMI – es necesario la adopción de medidas económicas parametrizadas por el propio BM en asociación con los bancos nacionales. A partir de ello, el sistema de condicionalidad presente en PNAS sigue una jerarquía; con la garantía dada para la obtención del préstamo, se aceptan sus reglas y el pago de la deuda se carga a los pobres.

A modo de ejemplo, podemos mencionar el acuerdo firmado el 4 de noviembre de 2011 entre el Banco Mundial y Brasil para el acceso a préstamos 7841 - BR (MDS, 2014). La página web del MDS describe el acuerdo como un medio para fortalecer el PBF, reducir la pobreza y "promover o desenvolvimento do capital humano pela melhoria da situação de escolaridade e de saúde das crianças e pela redução da incidência de desnutrição entre a população pobre " (MDS: 2015). En el documento, se prescriben los recursos que deben asignar, los requisitos y condiciones que deben cumplir los beneficiarios, el modo en el que tales recursos serán aplicados y la obligatoriedad de disponibilizar para los organismos internacionales los datos de los beneficiarios y entes públicos. Esta información se traduce después en el fortalecimiento de la mejora del Registro Único de Asistencia Social y en los elementos estrictamente vinculadas a la práctica de los agentes profesionales que median la relación entre los dos principales beneficiarios del préstamo: el prestatario inicial, en este caso Brasil, y el prestatario final en caso el individuo que recibe el beneficio. El contrato de este acuerdo, en la parte C - que trata sobre el "Fortalecimiento Institucional para a consolidação do Programa Bolsa Familia" - en su punto C Artículo VII queda libre para BM: "A avaliação e, caso seja apropriado, o ajuste da gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família (bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reintegração e suspensão de benefícios)" (MDS, 2014: 14).

Los informes publicados por el Banco Mundial apuntan una relación mimética entre el desarrollo económico y el desarrollo humano, siendo la vida el atractivo principal, o más bien, el recurso principal de dicho proceso. En consecuencia, hacemos hincapié en la defensa de las posibilidades de desarrollo de los sujetos como un medio para asegurar la estabilidad de los pobres.

> Knowledge, skills and attitudes are not the only aspects of human resources that affect economic performance. A healthy and wellfed labor force is more physically and mentally energetic than one that is sick and hungry, and therefore gets more work done and is more innovative […] Better health and nutrition can permit por people to work more days in each year (which among other things increases their eligibility for employment in modern industry) and can increase their effectiveness at work. (World Bank, 1980: 71).

La página web Portal Brasil presenta artículos, investigaciones y noticias que informan del éxito de PBF medido, por ejemplo, de la interrupción de las familias beneficiadas como consecuencia de una mayor autonomía financiera. Este discurso se produce cuando se identifica una supuesta contribución del programa en la conversión de quienes habían sido considerados en riesgo de vulnerabilidad socioeconómica. Del mismo modo, se propuso un programa de créditos destinados al "micro-emprendedor-individual" (MEI). Así 75,4% de los beneficiarios del PBF que se inscribieron en los MEI dejaron de recibir ese subsidio pues, teóricamente, habrían alcanzado mayor autonomía financiera; ello supone 1,7 millones de titulares. Este informe pretende demostrar la falacia de aprehensiones acríticas acerca del programa, como la noción de que el PBF alentaría a las familias pobres a tener más hijos; y, antes, confirma sus efectos positivos dentro de la interseccionalidad entre las distintas políticas públicas. Por último, el mismo informe evalúa en clave económica y mercantil la "relación calidad-precio" del PBF ya que cada real invertido en el programa trae un resultado positivo para la economía brasileña cifrado en 1.78 reales. (Portal BRASIL, 2014). De este modo, es a partir del corte del subsidio que se evalúan los resultados positivos del PBF ya que las familias beneficiarias habrían alcanzado una supuesta autonomía financiera, y no se consideran otros factores de análisis que permitirían garantizar el reconocimiento de los derechos así como el aumento de los valores transferidos.

> Pesquisas sobre o impacto do Bolsa Família não mostram tendência dos beneficiários em deixar o mercado ou trabalhar menos. Pelo contrário, em muitos casos, o programa estimula o empreendedorismo como forma de completar a renda. Cerca de 350 mil pessoas que receberam o auxílio hoje são microempreendedores individuais (PORTAL BRASIL, 2014)

Este significado es consistente con lo presentado por el informe del Banco Mundial publicado en 1990, en un momento en el occidente ya sentía radicalmente los efectos nocivos del neoliberalismo. En aquel documento se exponía que los países subdesarrollados y en desarrollo podrían "superar la pobreza" gracias al producto más importante de los pobres: el trabajo.

> The first element of the strategy is the pursuit of a pattern of growth that ensures productive use of the poor´s mos abundant asset: labor. The second element is widespread provision to the por of basic social services, especially primary edcucation, primary health care, and family planning. The first component provides opportunites; the second increases the capacity of the poor to take advantage of these opportunities. The strategy must be complementend by well-targeted transfers, to help those not able to benefit from these policies, and by safety nets, to protect those who are exposed to shocks. (World Bank, 1990: 3).

La sofisticación y sutileza de las relaciones de poder en el capitalismo se confirman a través del léxico utilizado en la formulación de las políticas sociales, en particular en el PBF. Un ejemplo, es un término se originó en el ámbito de la física, la palabra resiliencia. Este se refiere a la propiedad de que están dotados de algunos sub-materiales, para acumular energía cuando sea requerido o someterse a estrés sin que se produzca su ruptura. Este concepto se utiliza actualmente en los estudios y directrices MDS para referirse tanto a la gobernabilidad y la economía – en lo que se refiera a programas y servicios. Dentro de esa lógica, la resiliencia defiende que los sujetos y familias poseen, en una mezcla de "condiciones de posibilidad" y "autonomía", las razones y los medios para superar su propia vulnerabilidad socioeconómica.

La pobreza en los informes del Banco Mundial sigue siendo una especie que hay que investigar. En el informe de 1980 ya formulaba cuestiones como: quiénes son, dónde viven y por qué son pobres. Preguntas en consonancia con la justificación de que la pobreza es, en pocas palabras, la incapacidad para obtener un nivel de vida mínimo. Para el BM, hay dos elementos que garantizan la superación de la pobreza y el logro de mejores índices de desarrollo humano: el trabajo apoyado en estrategias de inversión en capital humano y la focalización de los programas sociales (Banco Mundial, 1990).

Para el BM, lo que está en juego es la posibilidad de elegir entre los costes económicos de una reforma y los riesgos políticos de una rebelión: es por esta razón por la que se definen las

políticas de reducción de la pobreza en estos informes como una cuestión de prudencia. Es como si el capitalismo tratara de gestionar su propio "riesgo" o de abrir una válvula de escape dentro del sistema. Esto se puede ver en la declaración del mismo Banco Mundial:

> Despites the difficulties, it has usually been easier to obtains political support for health and education programs that benefit the poor and witness the large increase in school enrollment and life expectancy than por policies of, say, lnd or tax regorm. Why? Largely because, unlike land reformo or increase taxation, more knowledge, health and vitality for the por are not obtained by reducing them for someone else. (World Bank, 1980: 71).

La visión igualmente atomizada de los individuos sociales como su propia comprensión de la política social se hace explícita en las pautas anteriores. Todo aquello que resultase a "coste de los demás" sería un comportamiento repulsivo, sin considerar ningún otro elemento de los compromisos y valores sociales. La regulación del biopoder neoliberal no sólo reduce la libertad de "ser libre de otra dependencia", sino que la convierte en el sometimiento irrestricto al mercado "libre".

El capital humano no se forma exclusivamente por medio de la educación y la formación profesional, sino también a través de estímulos culturales. Este proceso puede ser observado tanto en las estrategias de gobierno a través de la política pública, como en la producción de experiencias comunitarias (este sería el caso de CUFA que citamos en páginas precedentes).

La clasificación de una abstracción de población, la llamada "Clase C", posibilita el diseño de estudios sobre su potencial económico como un fuerte atractivo para la iniciativa empresarial (MEIRELLES y ATHAYDE, 2014). El barrio se presenta como la cuna de los empresarios y un nuevo laboratorio de incubación de empresas, y sus residentes como consumidores y artículos de consumo. Es hacia este tipo de papel que el discurso de la oportunidad es generalizado, la difusión del consumo y la inversión en uno mismo. De igual manera, la oferta de crédito se configura como prerrogativa necesaria en un mundo donde el sueño es parte del cómputo empresarial. El aumento de la oferta de crédito para los pobres cuenta con muchos ejemplos. La ONG VivaCred, establecida en 1996 por la ONG Viva Rio, instaló su primera sucursal en el complejo de favelas de la Rocinha, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la consultora alemana Internationale Consult Proyecto (CIP). Otros ejemplos son el Banco Popular, subsidiario del Banco do Brasil; el

proyecto Crescer - Programa Nacional de Microcrédito del Gobierno Federal Crediamigo, reconocido como el programa de microcréditos más grande de América del Sur; Por último, entre otras acciones, el plan Brasil Sem Miséria cuenta entre sus tres ejes "inclusão produtiva, qualificação profissional e oportunidades de emprego para entre as familias mais pobres do campo e da cidade. "(MDS, 2015b).

Consideraciones finales.

La propuesta de reglamento del biopoder regido por el consenso neoliberalismo lleva la máxima "poder vivir y dejar morir" al límite e, incluso la transforma en “hacer soportar”. En el capitalismo, las mercancías son el resultado del proceso de trabajo alienado. Lo que estamos presenciando hoy es un alto grado de fetichismo y alienación de un producto en particular: la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo, a diferencia de otras materias primas, no se desprende del que la vende, del trabajador. Algo que ya era bien sabido. No obstante, la fuerza de trabajo es la única mercancía que crea y produce productos nuevos, un proceso que se da forma negada. Todo esto es una constante en el capitalismo aparentemente disfrazado de sentido común. Lo que exacerba y agrava este proceso en el neoliberalismo es el propio individuo, convertido en mercancía de sí mismo algo que le hace semejante al capital. Este es, a nuestro juicio, el golpe más mortal infringido a la clase obrera. La moral del trabajador como la coincidencia del capital no es sólo una salida estrictamente económica sino además política en la que la principal ganancia para el orden es el consentimiento y la creencia en este modelo como única alternativa viable. En consecuencia, la cuestión social, expresada en los países periféricos, diagnostica la insuficiencia de inversión en capital humano, tomándolo como el antídoto.

Desarrollo y pobreza. Este podría ser el lema o mantra del capitalismo. Capital humano como un activo para el crecimiento económico y la pobreza vista a través de la superación individual, a través de la fantasmagoría de ampliar el capital social de los pobres. Ello nos ayuda a entender mejor el principal activo de las políticas sociales neoliberales que normalizan y reglamentan la privatización de la vida. El consenso sobre el imperativo de este estilo de vida es la principal ganancia neoliberal, la producción de la deuda y del compromiso, disipando cualquier otra alternativa.

En el neoliberalismo, si alguien tiene que comprar más tiempo de trabajo, el empleado ofrece más, se ofrece a sí mismo - la mayor promesa de inversión y rentabilidad, incluso por qué ya no hay no reconoce como clase trabajadora sino, y solamente, como capital humano. Ante esta situación, la relación de la vida y del tiempo de trabajo, la rentabilidad supone la extracción completa del valor de la subjetividad de la clase productiva. Y en el contexto que presentamos, la clase obrera parece verse en una encrucijada: o sucumbe a la ilusión empresarial o reinventa formas de cooperación productiva constituyéndose como clase-para-sí-misma.

Referencias

BRASIL (2013). "Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretária Nacional de Assistência Social". Disponible en: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

BRASIL (2015). Lei 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº10.779, de 25 de novembro de 2003 e dá outras providências. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm

BRASIL (2016). Tabela Seguro Desemprego. Disponible en: http://receberseguro desemprego.com/tabela-seguro-desemprego-2016/

CHITTONI, F.B (2014). *A Política de Assistência Social: uma problematização biopolítica*. Dissertação (mestrado em psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

DELEUZE, G (1992). Post-scriptum sobre as sociedade de controle. *In*: *Conversações, 1972-1990.* Rio de Janeiro: ed.34.

DIEESE (2015). Salário mínimo nominal e necessário. Disponible en: http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html

FOUCAULT, M (2001). *História da Sexualidade* vol. 1. 14 ed. Rio de Janeiro: Graal.

FOUCAULT, M. (2008) *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.

LAZARATTO, M (2011). *La svolta autoritaria del neoliberalismo. Debito e austeritá: il modelo tedesco del pieno empiego precário*. Trad. Mario S. Miel. *Introd. à La fabrique de l' homme endetté, essai sur la condition néolibérale.* Paris: Amsterdã.

MDS (2014). Empréstimo nº 7841 Acordo de empréstimo. Disponible en: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/internacional/bird/Acordo%20de%20Empr%C3%A9stimo%20BIRD%207841%20BR%20-%20Tradu%C3%A7%C3%A3o%20juramentada.pdf

MDS (2015). Projeto: Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Plano Brasil Sem Miséria. Acordo de Empréstimo 7841-BR. Disponible en: http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/internacional/projetos-de-cooperacao-tecnica-e-financeira-com-organismos-internacionais/banco-mundial

MDS (2015b). Brasil sem Miséria. O que é? Disponible en: http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e

MDS/SAGI (2014). Estudo Técnico 10/2014. O relatório de Desenvolvimento Humano 2014 e o Contexto Brasileiro. Disponible en: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/80.pdf >

MEIRELLES R. y ATHAYDE, C. (2014). *Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira*. São Paulo: Edita Gente.

MICHAELIS (1998): *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*/ São Paulo: Companhia Melhoramentos (Dicionários Michaelis).

NERY, P. F (2015). Análise da MP nº 665, de 2014: alterações no Seguro-Desemprego e no Abono Salarial. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho/2014. Disponible en: http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol22

PAIVA, B. A (2014). A enigmática contradição entre trabalho VERSUS Política de assistência social. *In*: PAIVA, Beatriz Augusto de. (Org.). *Sistema único de assistência social em perspectiva: direitos, política publica e superxploração*. 1ed.São Paulo: VERAS.

PEREIRA, J. M. M (2010). *Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

PORTAL BRASIL (2014). Bolsa Família: 75,4% dos beneficiários estão trabalhando, 2014. Disponible en: http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando.

WORLD BANK (1980). World Development Report: Poverty and Human Development . Washington: USA. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5963/WDR%201980%20-%20English.pdf?sequence=1

WORLD BANK (1990). World Development Report: Poverty. Whashington: USA. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

LA REFORMA SOCIAL EN EL URUGUAY DEL SXXI: EL CASO DE LA RED DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL.

Vecinday Garrido, Mª. Laura
lauravecinday@gmail.com

Grupo 3.1

Desafíos del trabajo social en el escenario actual

espanet SPAIN

Resumen

Este trabajo es producto de una investigación en curso sobre las transformaciones recientes de la política de asistencia social en el Uruguay. La hipótesis central afirma que avanzamos hacia la configuración de un nuevo modelo de gestión social de la pobreza en cuyo marco se promueven alteraciones institucionales y tecnológicas de la política asistencial. El nuevo modelo invita a sus beneficiarios a transitar desde el paradigma de la "dependencia asistencial" al paradigma "de la participación activa de cada uno" (Franssen, 2003, p. 16).

Con la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), formulada en 2011, se instaura una transformación paradigmática de la asistencia que combina la lógica masificada -pero no anónima- de la transferencia de renta con la lógica "tradicional" de la asistencia personalizada orientada a la rectificación de comportamientos. Es la articulación de transferencias de renta con trabajo de proximidad la estrategia privilegiada para el desarrollo de intervenciones sociales proactivas, categoriales e individuales de activación. Se identifica una nueva forma de organizar el trabajo asistencial mediante la sumatoria de estrategias de distinto carácter. Lo novedoso es la reorganización de la práctica asistencial cuyos componentes materiales y simbólicos son rearticulados sobre nuevas bases institucionales. De este modo, se configura una particular forma de gestionar la asistencia siendo relevante reconocer la organización del proceso de trabajo asistencial con énfasis en el papel creciente del conocimiento experto y la incorporación de tecnología.

Palabras Clave: Asistencia, activación, proceso de trabajo, tecnificación

La reforma social en el Uruguay del SXXI: el caso de la Red de Asistencia e Integración Social

1. Presentación

En 2005, cuando el Frente Amplio -principal fuerza política de izquierda- llegó al gobierno, uno de sus primeros actos innovadores fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) atribuyéndole la coordinación de la intervención social del Estado como su cometido central. Luego de implementar el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) - primer experiencia de transferencias monetarias condicionadas para combatir la pobreza – fueron redactados el Plan de Equidad y la Reforma Social en 2008 y 2011 respectivamente. En ambos documentos se definen los principios estructurantes de la nueva matriz de protección social (MIDES, 2011). Con el Plan de Equidad se pretende la transformación de los denominados componentes estructurales de la matriz de protección social: reformas tributaria y de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda

y educación. A su vez, el mismo Plan organiza los componentes que darán lugar a la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), proponiendo la consolidación y extensión de la asistencia y su articulación con las prestaciones de carácter universal (MIDES, 2008).

La Reforma Social fue redactada en el segundo gobierno del Frente Amplio aunque los documentos oficiales reconocen que las "políticas sociales que se desarrollan desde 2005 hasta hoy se inscriben en lo que hemos denominado Reforma Social" (MIDES, s/d: 1). El documento presenta la estrategia definida para dar continuidad a la construcción de la nueva matriz de protección social y describe el marco conceptual y estratégico común de la política social (MIDES, 2011).

La Reforma Social define respuestas y objetivos de acuerdo al reconocimiento de tres grupos de destinatarios (MIDES, 2011:1)

Destinatarios	Objetivo	Instrumento
Población total	Igualdad	Políticas sociales universales
Población en situación de pobreza o vulnerable a la pobreza	Integración social	Programas sociales focalizados
Población en situación de indigencia o vulnerable a la indigencia	Inclusión social	Programas sociales focalizados en la población en situación de indigencia o vulnerable a la indigencia

Como parte de la reforma social se hace referencia a la RAIS que "agrupa un conjunto de políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de pobreza y vulnerabilidades asociadas, tendiendo puentes hacia las políticas universales y cuyo objetivo es la superación de esta situación" (MIDES, 2014: 11). Dentro de la RAIS se prevé el desarrollo de un conjunto de acciones destinadas a la población en situación de indigencia y vulnerable a la indigencia proponiéndose integrar a este núcleo "duro" de la pobreza mediante un subsistema de acciones focalizadas y una estrategia de trabajo articulado con las familias (MIDES, 2011). Los programas formulados priorizan en primera infancia y juventud y comparten iguales características: "se trata de programas interinstitucionales de proximidad, con fuerte componente de focalización, que se basan en el trabajo de cercanía. A ello se integró el trabajo del Plan Siete Zonas como una estrategia territorial de acompañamiento para el cambio en las condiciones de materialidad de lugares puntuales" (MIDES, 2014: 170). La Asignación Familiar del Plan de Equidad y la Tarjeta Uruguay Social son dos instrumentos orientados a la reducción de la indigencia y la vulnerabilidad.

La Asignación Familiar

> está dirigida a menores de 18 años y a mayores de 18 años con discapacidad que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad social. Tiene por objetivo la mejora

> de las transferencias de ingresos de los hogares vulnerables e implica la asistencia a la educación y a la atención en salud (MIDES, 2014: 172)

Por su parte, la Tarjeta Uruguay Social "consiste en una tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar" (MIDES, 2014: 172)

A estas transferencias se suman, en 2011, los programas con metodologías de proximidad o cercanías: Uruguay Crece Contigo, Cercanías, Jóvenes en Red y Siete Zonas (MIDES, 2014).

El primero de ellos, se propone "contribuir a definir e implementar intervenciones focalizadas para el fortalecimiento de la atención de los niños y niñas más vulnerables a través de un abordaje de cercanía para la protección de familias con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años" (MIDES, 2014: 205).

El programa Cercanías "desarrolla un trabajo integral y de proximidad con las familias, para garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes" (MIDES, 2014: 208).

El objetivo general de Jóvenes en Red "ha sido promover el ejercicio de derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo con un abordaje integral, territorial y en comunidad" (MIDES, 2014: 207)

Finalmente, el plan 7 Zonas "tiene como objetivo mejorar la convivencia en el área metropolitana, desplegando un conjunto de intervenciones estratégicas en tres áreas en forma simultánea: el rediseño urbano, los programas sociales y la seguridad en barrios y comunidades" (MIDES, 2014: 209)

De este modo, el nuevo modelo asistencial se organiza acoplando las transferencias monetarias condicionadas (AFAM-PE) o no (TUS), de alcance focalizado masivo (AFAM-PE) o fuertemente restrictivo (TUS) con intervenciones de proximidad, focalizadas en la pobreza extrema, asentadas en el territorio y con carácter interinstitucional (MIDES, 2011: 72-73).

Las transferencias monetarias cumplen un papel vertebrador de los servicios sociales de la RAIS (MIDES, 2014). Por su parte, las estrategias de proximidad fueron pensadas para abordar la pobreza extrema mediante el acompañamiento familiar y también para superar la dificultad atribuida a las políticas sectoriales (educación y salud, fundamentalmente) que, según argumentos oficiales plasmados en los documentos, no logran "adaptarse" a las particularidades de la población del núcleo duro de la pobreza (MIDES, 2011: 72).

Por lo tanto, desde 2005 se está construyendo un modelo de gestión social de la indigencia y la vulnerabilidad a la indigencia con una estrategia de intervención que articula, sobre nuevas bases institucionales, las transferencias de renta y el trabajo de proximidad.

Por un lado, la asistencia masifica su cobertura aunque conserva la focalización como rasgo y una afectación residual del presupuesto nacional. Este carácter masivo de la transferencia contribuye a explicar la tecnificación creciente en la gestión del recurso asistencial. Sin embargo, la masificación de la cobertura explica solo una parte de estas alteraciones. Por otra parte, se implementa un conjunto de programas y servicios dirigidos al quintil más pobre que propone intervenciones directas y de proximidad. En este caso, el recurso asistencial propiamente dicho – es decir, la transferencia monetaria– se articula con acompañamientos "cuerpo a cuerpo" bajo el supuesto de que la mejora en los ingresos no ha sido condición suficiente para la superación de ciertas situaciones de exclusión.

Entiendo que el nuevo modelo se estructura como respuesta a los desafíos actuales de la gestión sociopolítica de la fuerza de trabajo y como "remedio" a ciertos rasgos típicos de la asistencia: el *cliente* vergonzante, la desconfianza de los operadores sobre posibles abusos de la clientela, el temor de producir dependencia (Grassi, 2003). Aquel cliente vergonzante es discursivamente caracterizado como derechohabiente -sin lograr revertir aquel carácter vergonzante-, la tecnificación de la selección y la vigilancia amortiguan la desconfianza sobre los eventuales abusadores y el temor de la dependencia es acorralado con condicionalidades e intervenciones de "proximidad" o cercanías con objetivos de activación. Nueva problemática, nuevo perfil de poblaciones asistidas, nuevas "funcionalidades" de la política asistencial: el crecimiento del peso relativo de la figura del trabajador pobre entre los destinatarios de la asistencia es el fenómeno que explica las alteraciones en los sentidos y organización de esta esfera de la política pública. La demanda de activación y responsabilización individual frente a los infortunios de la vida social toma su sentido pleno si no perdemos de vista que recae sobre los asistidos aptos para el trabajo. Si la política asistencial tradicional del Estado Social pretendía operar como puente provisorio ofrecido a individuos pobres "hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo" (Andrenacci y Repetto, 2006: 3), asistimos hoy a otra modalidad y funcionalidad de la política asistencial en la gestión de la fuerza de trabajo. Si la asistencia se mantiene en momentos de crecimiento económico y del empleo, como efectivamente ha sucedido, es por su papel en la reproducción de los trabajadores pobres que, incluso en la formalidad de sus contratos laborales, perciben ingresos miserables. En este sentido, las transferencias monetarias toman el papel de complementar ingresos que le fuera atribuido, por ejemplo, al sistema de Speenhamland – aunque éste no suponía contraprestaciones. Abandonadas las iniciativas de corte keynesiano para la promoción del pleno empleo, la política asistencial es llamada a "cubrir" un minimo de ingresos para quienes no logran resolver su reproducción por su exclusión o inclusión deficitaria en el mercado de trabajo. Cuando las estrategias tendientes a garantizar el pleno empleo se desvanecen y cuando los ingresos del trabajo no aseguran la

reproducción, la asistencia deja de representar solamente una ayuda social al excluido temporalmente o al precariamente inserto en el mercado laboral. Ahora bien, como la perpetuación del trabajo asalariado como norma social exige un trabajo constante de la sociedad sobre sus miembros, la garantía de ingresos mediante prestaciones asistenciales debe ceñirse a formatos que no la vuelvan preferible al asalariamiento.

El modelo se ha ido organizando a modo de matrioska con la adopción de medidas sucesivas que, sin apariencia de pertenecer a un plan integral, está reconfigurando las bases institucionales de la política asistencial.

2. La organización de la asistencia "moderna" o gerencial

Como fuera dicho, el nuevo modelo organizacional de la asistencia supone el maridaje de transferencias monetarias con programas de proximidad cuando se trata de atender a la población indigente o vulnerable a la indigencia. La reestructuración de las prestaciones y de los servicios sociales como reacción estratégica de las sociedades capitalistas para administrar la creciente desigualdad supone la introducción de nuevas formas de organizar el trabajo socioasistencial. Para atender a los "invalidados por la coyuntura" y a los incompetentes socialmente se ha optado por privilegiar la "creación de nuevos dispositivos de trabajo social y de política social" (Merklen, 2013: 14) con el argumento de que las instituciones de protección universal no han logrado integrar al "núcleo duro de la pobreza". De este modo, el discurso oficial justifica el diseño de programas caracterizados por ser focalizados en la indigencia, interinstitucionales y por estar anclados en el territorio y centrados en las trayectorias individuales y familiares (Mides, 2015) que conciben al "hogar como problema y como solución" (Aguilar, 2014). El repertorio de programas de proximidad hiperfocalizados en ese núcleo duro de la pobreza, es decir, en la indigencia se suma a la cobertura masiva de los programas de transferencia de renta dirigidos a la pobreza. Estos programas "by -pasean"[1] a la institucionalidad típica de orientación universal y, paradójicamente, se plantean como objetivo ser un mojón en el camino hacia la integración a estas prestaciones. Parece no advertirse que, al pretender operar desde fuera de la institucionalidad tradicional se refuerza el riesgo de tránsitos paralelos. El programa Cercanías es un claro ejemplo sobre este punto. Cercanías es, como vimos, uno de estos programas prioritarios de proximidad que surgen como respuesta a los problemas diagnosticados por el MIDES sobre la situación del 15% más pobre y, en particular, del 5% de pobreza estructural. Uno de sus objetivos es "la implementación de cambios en la gestión

1 La expresión es tomada de Midaglia (1998: 94) quien la utilizara para ilustrar otro feónemo: el mecanismo a través del cual el PRIS -programa de inversión típico de los 90- sorteaba los controles político-burocráticos y se situaba por fuera de la institucionalidad pública tradicional construyendo "vías paralelas o semi-paralelas no contaminadas por los `vicios´ clásicos de las intervenciones públicas".

institucional de las políticas públicas para dar respuesta rápida e integral (…) a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia" (Programa Cercanías, 2013).

A partir de los 90, fundamentalmente, los organismos internacionales han estimulado la gerencialización de los actos de Estado, en general, incluyendo la organización del trabajo socioasistencial. La filosofía empresarial y el "marketing" (Alvarez Leguizamón, 2001) en el campo de la política social nacen en aquel momento y en la actualidad se han sedimentado como principios estructurantes de la intervención social del Estado. Por vez primera, la política social y en particular la política asistencial pretendieron encontrar en la racionalidad gerencial una fuente de legitimidad.

Los mismos organismos internacionales, inquietos por la evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina, continúan sugiriendo contenidos, estrategias y metodologías para la intervención social sobre la pobreza. Más allá de las varianzas locales, los países del continente vienen desarrollando propuestas de tratamiento social de la pobreza muy semejantes; programas "enlatados", isomorfos, de igual o similar nombre e hiperfocalizados en poblaciones construidas a través del cruzamiento de atributos donde la pobreza aparece combinada con otros hándicaps (edad, discapacidad, pertenencia étnica, identificación sexual, etc).

Encuadrado el modelo gerencial en el proceso de alteraciones neoliberales de la política social promovido por los organismos internacionales, vuelvo a la experiencia uruguaya para deterneme en ella entendiendo que es un analizador potente por el nivel de consolidación del modelo. Así mismo, porque las características demográficas y geográficas del Uruguay configuran condiciones favorables para testear, experimentar y ensayar innovaciones tecnológicas en las formas de gestión de las políticas y las poblaciones que luego podrán desanclarse para ser transportadas a nuevos contextos.

Los avances tecnológicos y su rápida difusión, sobre todo en el campo de la informática, coadyuvan con la creciente introducción de mecanismos gerenciales en la administración del campo socioasistencial, en un contexto en el que, además, crece la demanda social de mayor control y eficiencia de las prestaciones sociales y, especialmente, de las iniciativas de combate a la pobreza.

La tecnificación de los procesos contribuye con dos objetivos que acompañan al campo socioasistencial desde su génesis: "a) mayor eficiencia y economía en la labor asistencial (`La improvisación y la falta de orientación científica pueden esterilizar los más generosos impulsos´) y b) evitar el desperdicio de fuerzas que en lugar de aplicarse a la producción, se convertían en `cargas sociales´, por la laxitud de una beneficencia indiscriminada" (Grassi, 1989, p. 71).

La asistencia moderna o gerencial emplea saberes y agentes profesionales especializados en las nuevas artes de la evaluación de resultados, la búsqueda de eficiencia, los instrumentos de focalización, el monitoreo de los procesos, etc. El tradicional y desprestigiado reservorio

profesional del Trabajo Social se ha convertido en un espacio que congrega saberes de "primer orden" que encuentran en la asistencia un objeto de interés disciplinar y profesional: sociología, informática, economía, geografía. Más adelante veremos cuál es el papel reservado al Trabajo Social en este modelo organizacional de la asistencia.

Los principios de discriminación positiva de la asistencia se han multiplicado concomitantemente con la multitplicación de poblaciones objetivo de los también multiplicados programas sociales. Formas de categorización, clasificación y jerarquización son construidas con auxilio de estos saberes y, en particular, del pensamiento estadístico. También es con la apoyatura en el saber estadístico que se definen los territorios (ya no los sujetos) objeto de intervención del Plan 7 Zonas. Los territorios donde el plan se lleva adelante son definidos a partir del cruce de indicadores de pobreza e inseguridad. En este programa, a los objetivos de la intervención social se agrega el fortalecimiento de la seguridad (patrullaje, despliegue de unidades especializadas en el combate al crimen organizado y presencia de la policía comunitaria) (MIDES, 2014).

Las operaciones de discriminación positiva suponen conocer e identificar, agrupar o clasificar, jerarquizar y seleccionar poblaciones.

> Con la progresiva disminución de la pobreza se reorienta la atención a los núcleos más "duros" de los sectores sociales en situación de pobreza y hacia aspectos específicos de la vulnerabilidad y exclusión social, lo que implica necesariamente la sofisticación de los instrumentos de focalización y selección de destinatarios (Serna et al, 2015: 31)

Observar estos procesos es observar los actos a través de los cuales se realiza una de las funciones esenciales del Estado: "la producción y la canonización de las clasificaciones sociales" (Bourdieu, 2014: 38). A su vez, observar estos procesos es observar las interacciones de las ciencias sociales con las burocracias estatales pues, en su reconocida función de auxiliar al servicio de las administraciones (Habermas, 1971), subsidian a las instituciones con información que vehiculiza representaciones del problema y de la población e, incluso, sobre la construcción de las respuestas posibles.

Además de su contribución con las operaciones de identificación, mapeamiento y selección de los destinatarios de la política asistencial, los nuevos profesionales de la asistencia aportan sus destrezas y habilidades en la sofisticación de los sistemas de registro y almacenamiento de información así como de las estrategias de vigilancia poblacional. La gestión tecnocrática de las diferencias es una política sistemática que necesita el almacenamiento de datos sobre todos aquellos que se benefician de una prestación social (Castel, 1984). Pero la inscripción de los beneficiarios de

la asistencia en un campo documental no sólo es una forma de producir y registrar información para la planificación de las políticas. También es un principio para el desarrollo de tareas de vigilancia y control que servirán a la verificación de las condicionalidades, es decir, de los comportamientos esperados así como a otros fines. El desarrollo tecnológico permite desanclar la información de su contexto de producción y los partícipes de la relación en la que se produjo la información desconcen y no controlan su circulación. Los operadores tienen un papel central en la producción y el registro de información y, por lo tanto, deben lidiar hoy más que nunca con el sentimiento de inquietud que genera el hacer públicas ciertas palabras que, muchas veces, son "confidencias" recogidas en un vínculo de confianza (Bourdieu, 1999a). Y esto puede no ser una novedad en el campo socioasistencial pero sí lo es su carácter radical.

A su vez, estas nuevas formas de vigilancia que desvinculan a controladores y controlados, que no demandan la copresencia del vigilante y el vigilado, no pierden por ello su carácter vejatorio, también característico de la asistencia "tradicional". Tampoco desaparecen las formas anteriores de vigilancia, no se trata de su desplazamiento sino que la asistencia "moderna" combina distintas estrategias con sus propios instrumentos y su interdependencia relativa. Problematizar los usos sociales de las nuevas tecnologías disponibles es imprescindible para volver inteligibles las alteraciones inducidas por su incorporación.

Así como la gestión de una asistencia masificada a través de transferencias de renta emplea ciertos saberes y agentes profesionales, es en las estrategias de proximidad que trabajadores sociales y psicólogos encontrarán *su* lugar. Si bien no contamos con información para comparar las diversas asignaciones profesionales en estas dos áreas de la intervención asistencial, hay estudios sobre el uso del trabajo profesional en la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo del Mides. A esta división le corresponde el registro, administración y gestión de información, la identificación y selección de los beneficiarios, etc. Allí la división sociotécnica del trabajo resulta clara:

> La profesión más frecuente entre las funciones de dirección y coordinación es la de sociólogo/a (38,4%) seguida de trabajador social (15,4%), economista (15,4%) y geografía (15,4%). Entre quienes desempeñan funciones técnicas, 1 de cada 4 son economistas, contadores o estadísticos. Entre los supervisores también priman los/as licenciados/as en Sociología (42,9%). Los funcionarios que se desempeñan como administrativos o digitadores en su mayoría tienen formación en administración o recursos humanos. Los entrevistadores son mayoritariamente trabajadores sociales o psicólogos (Serna et al, 2015: 91)

El estudio de Serna (et al, 2015: 92) demuestra que son los "burócratas de calle" (Lipsky, 1980), es decir los trabajadores de campo, los más afectados por las condiciones y la naturaleza de su trabajo: "las actividades que priman son las de visitas a hogares (y en este caso hogares de alta vulnerabilidad). Son las actividades de relevamiento las que en general registran alta rotación del personal por el desgaste que implican".

Detengámonos, a continuación, a analizar cuál es el papel reservado en este modelo organizacional de la asistencia a los operadores de campo que, en gran medida y de acuerdo al trabajo de Serna (et al, 2015), provienen del Trabajo Social y la Psicología. Para minimizar el riesgo de sesgar el análisis con mi formación disciplinar, las reflexiones que siguen valen para el Trabajo Social sin extender su alcance a otras profesiones.

3. Política asistencial y Trabajo Social: nuevas tensiones de una vieja relación

Hemos visto que si bien encontramos a trabajadores sociales en cargos de dirección técnico-política, el grueso de los profesionales son contratados para desarrollar (i) funciones de entrevistadores en la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo o (ii) como operadores de los programas de proximidad. En el primer caso, las funciones técnicas comprometen, primordialmente, la selección de los destinatarios de las transferencias de renta, mientras que en el segundo se incluye el trabajo directo y sistemático con los destinatarios que acumulan desventajas.

En síntesis, la asistencia social activa o moderna organiza bajo un nuevo formato los diversos modos de asociar la oferta y administración de sus componentes materiales y simbólicos. Por un lado, el recurso material es administrado y gestionado centralmente, es decir, no forma parte de los recursos disponibilizados por el profesional en la atención directa "cara a cara" o de proximidad. En otras palabras, la función profesional de intermediar entre los recursos de la asistencia y sus potenciales destinatarios pierde centralidad; la prestación asistencial propiamente dicha, es decir, la transferencia es externa a la intervención profesional y es asignada mediante la aplicación de un instrumento denominado índice de carencias criticas (ICC)[2].

Por otro lado, la situación de los destinatarios con mayor vulnerabilidad, o sea el "núcleo duro de la pobreza" donde persisten ciertos handicaps a pesar de las mejoras en sus ingresos, es objeto de intervenciones a través de los "programas prioritarios": Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red. Estos programas vehiculizan el componente simbólico-normativo que suele acompañar a las prestaciones asistenciales. En estos programas, paradójicamente minimizados en su

2 Instrumento construido por economistas que propone "una combinación y ponderación de distintas características no monetarias de los hogares que dan cuenta de su grado de vulnerabilidad. El objetivo del ICC es traducir a una expresión numérica la situación socioeconómica de cada núcleo familiar, realizando una valoración integral de la misma" (Mides, 2012: 10).

materialidad, las transferencias simbólicas son monopolio de las profesiones sociales que trabajan "cuerpo a cuerpo" con el núcleo duro de la pobreza. La "visita" y el "informe" son instrumentos jerarquizados y "juegan un papel fundamental las asistentes sociales, quienes, al decir de Karsz `están pagadas para saber, desde lo público, qué pasa en el espacio privado´" (Grassi, 1989: 41)[3].

Una profesión feminizada, caracterizada por la "dominancia de lo afectivo" (Grassi, 1989: 255), la empatía, el ponerse en el lugar del otro, el vínculo, la comprensión es convocada para el trabajo "cuerpo a cuerpo" para normalizar comportamientos y, simultáneamente, obtener información sobre esos comportamientos. Sin embargo, estas cualidades profesionales parecen interpretarse como hándicaps a la hora de definir la distribución del recurso asistencial con los criterios de eficiencia promovidos por la administración gerencial de la asistencia. En un trabajo anterior (Vecinday, 2013), el caso del programa de transferencia de renta "Avancemos" de Costa Rica fue tomado como ejemplo en aquel sentido. El programa establece cuatro categorías de beneficiarios. Una de esas categorías fue modificada para incluir "no sólo los pobres extremos sino también a las personas en condición de vulnerabilidad y riesgo social" dejando a "discreción del trabajador social el otorgar el beneficio, dependiendo de cual sea su forma de ponderar las diferentes variables y su criterio particular". Producto de esta apertura aumentó la participación de esta categoría cuya proporción pasó del 5,6% del total de beneficiarios en diciembre de 2007 al 24,5% (Contaduría General de la República de Costa Rica, 2008)

Dos racionalidades conviven en tensión histórica en la política asistencial: la del burócrata de calle que opera directamente sobre las fragilidades individuales y la del gestor cuya misión es la administración de recursos y la recta interpretación de los principios que ordenan la política. Esta tensión toma formas diferentes a lo largo de la historia. En la actualidad, esta convivencia tensa enfrenta a los nuevos saberes y profesionales partícipes de la política asistencial con sus tradicionales operadores. La Cenicienta de la política pública, pese a continuar con sus harapos, se volvió objeto de interés de disciplinas y profesiones como las mencionadas párrafos atrás, ya desde la década del 90 cuando el "combate a la pobreza" se erigió en la brújula de la acción pública social. En tiempos de ascenso de la modalidad gerencial y del paradigma de la nueva gestión pública, los pareceres evaluativos sobre el trabajo profesional envuelto en la politica asistencial son parametrados por indicadores cuantitativos, por indicadores que privilegian los resultados ante los procesos y la eficiencia ante la eficacia. Como bien señala Hamzaoui (2005), estas secretarías de

3 Las "visitas" también están presentes en el proceso de selección de los beneficiarios de la prestación asistencial; en este contacto "cara a cara" entre el operador (no necesaria ni mayoritariamente un Trabajador Social) y el potencial receptor se aplica un *proxy means* para determinar la recepción del beneficio. Ya no se trata de la visita programada por un profesional mediador entre un recurso asistencial y un demandante o una situación concreta. La visita y el informe repectivo, tal como la profesión los ha concebido históricamente, ya no juegan un papel en el acceso a la prestación siendo sustituidos por formularios estandarizados. Estas técnicas conservan su vigencia en los programas de acompañamiento – encuadramiento dirigidos a la pobreza persistente.

evaluación "miden" lo que "realmente" hacen los profesionales y no lo que creen o defienden éticamente.

Los trabajadores de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo, por ejemplo, expresan claramente estas racionalidades divergentes al referirse al proceso de trabajo para seleccionar a las familias destinatarias de las transferencias asistenciales:

> Varios trabajadores reconocen la orientación institucional de llevar a cabo una observación neutral sin influir ni recibir demandas de los hogares, que entra en tensión con sus expectativas y experiencias subjetivas en las visitas a las familias. Muchos expresan también tener una perspectiva parcial de su trabajo, manifestando conocer claramente los objetivos concretos de la tarea a realizar pero no la finalidad del estudio en su conjunto. Por el contrario, este hermetismo es valorado en forma positiva por los mandos directivos, ya que se establecen parámetros técnicos, no subjetivos, para la determinación de los posibles derechos (Serna et al, 2015: 97)

Otros son los límites y las posibilidades de la intervención profesional en los dispositivos de proximidad: los trabajadores sociales, espontáneamente, con sentido común y sin necesidad de grandes elucubraciones teóricas suelen advertir prontamente la distancia entre los recursos disponibilizados por la política y la magnitud de los problemas enfrentados, entre el carácter estructural de éstos y la pobreza de resultados cuando solo se movilizan los aspectos subjetivos de quien los padece. Documentos oficiales señalan, por ejemplo, que el programa Cercanías toma como sujeto de intervención a las familias y como estrategia de abordaje el situar al "sujeto en su contexto" y elevar al "primer plano sus relaciones intersubjetivas" (Couto y Weisz en Serna, 2015: 19).

> En consecuencia tejen redes de relación, hacen posibles ligámenes afectivos, estructuran el tiempo libre con actividades cuya finalidad es el encuentro, la motivación de intereses, la saturación de deseos en el marco de una sociabilidad construida por su propia estrategia. Su trabajo se mantiene no tanto por la posibilidad de acción sobre causas objetivas como por su capacidad de producir un espacio de sociabilidad diferente a las condiciones en que vive su clientela (...) las fronteras entre lo psicológico y lo social se confunden porque una sociabilidad programada por técnicas psicológicas y relacionales juega el papel de sustituta de un contexto social en crisis (Castel, 1984: 208)

La lucidez de Castel para expresar esta contradicción cardinal es reinterpretada como un mérito más que como un obstáculo intrínseco a los programas de proximidad: "las denominadas políticas prioritarias no tienen la capacidad de incidir sobre el patrón de acumulación capitalista, pero pueden

modificar ciertas áreas de la cotidianeidad y así disminuir la vulnerabilidad" (Couto y Weisz en Serna, 2015: 24-25). Sobre la primer parte de la frase no hay nada que objetar: las políticas sociales encuentran en el capitalismo tanto su razón de ser como su límite. Sin embargo, el rescate de los programas de proximidad afirmado en el final de la frase es problemático conceptual y estratégicamente si, efectivamente, se cree que modificar ciertos aspectos de la vida cotidiana es suficiente para disminuir la vunerabilidad, sobre todo cuando sabemos que esos aspectos trabajados se asientan sobre los comportamientos y relaciones de los individuos.

Las alteraciones del mundo del trabajo y las respuestas sociopolíticas ensayadas representan límites claros para la intervención profesional y son motivo de perplejidad en profesiones que, como la nuestra, han tenido su anclaje en los mecanismos de integración social por y mediante el trabajo:

> aquello que observadores como Donzelot y Roman (1998) señalan como las razones de la perturbación de los asistentes sociales: el desempleo masivo y la nueva marginalidad que interpelan a una profesión consolidada alrededor de la tarea de acercar a las personas al mundo del trabajo (Krmpotic, 2009: 1)

Se trata de la misma perplejidad señalada por Bauman (2001: 89) cuando refiere a la inquietud de los trabajadores sociales por ver en los ataques al Estado de Bienestar la puesta en cuestión de sus bases, es decir, de la "necesidad de mantener capital y trabajo en situación de `listo para el mercado ´ y las responsabilidades de ello que habían recaído en el estado".

El carácter socialmente contradictorio de la práctica profesional (adaptación – emancipación / libertad – control / sujeto – objeto / reproducción – cambio) determina la vivencia de "un estado de crisis permanente" (Hamzaoui, 2005) por parte de los trabajadores sociales. Se pueden analizar los variantes contenidos de estas contradicciones en cada momento histórico pero la vivencia de "crisis" que acompaña al Trabajo Social es un rasgo de su práctica social. El acercamiento de la profesión a las Ciencias Sociales y Humanas ha permitido iluminar este sentido contradictorio y, por lo tanto, al volverlo consciente, hizo emerger esa vivencia de crisis respecto al sentido de la práctica profesional. Contemporáneamente, la desestabilización de la sociedad salarial[4] (Castel, 1997) es clave no solo para comprender los "nuevos" problemas, las "nuevas" demandas y las "nuevas" respuestas ensayadas sino también los contenidos contemporáneos de la crisis de sentido de las profesiones sociales.

En varios países de América Latina y, en mi país en particular, se observa en discursos institucionales y profesionales cierta inflación de las preocupaciones metodológico – instrumentales en el diseño de los programas y los procesos de intervención social. Buscar en la metodología, es

4 Recordemos que con esta expresión, Castel no refiere a sociedades donde la forma salarial del trabajo se universaliza sino que la sociedad salarial es la atadura que ligó las protecciones al trabajo asalariado. Así concebida y acotada, la expresión es válida para intentar capturar los procesos históricos que en América Latina avanzaron en ese sentido.

decir, en lo técnico las respuestas que la política no ofrece parece ser un camino errado. Sin embarbo, parafraseando a Bourdieu y Wacquant (2000), una nueva "vulgata planetaria" se ha impuesto en el campo de las políticas sociales: sistemas de información, georreferenciamiento, proximidad o cercanías, territorialidad, trayectorias, transversalidad, etc. Hipotéticamente se podría afirmar que esta inflación de la "técnica" se acompaña de un desplazamiento -o al menos de una minimización- de las preocupaciones políticas y que este desplazamiento es una característica de las intervenciones sociales – y de los análisis sobre ésta- en la era “progresista”. En otras palabras, el carácter deficiente de las intervenciones de los 90 fue atribuido a su orientación de “derecha” y la crítica fue, ante todo, política. Sin embargo, cuando gobierna la “izquierda”, gran parte de la producción académica y los colectivos profesionales desplazan la explicación sobre la persistencia de los problemas de la pobreza hacia aspectos metodológico – instrumentales y hacia la calidad del trabajo técnico-profesional. Se vuelve comprensible, entonces, la fuerza con que parece reactualizarse la histórica preocupación del colectivo profesional sobre el acervo instrumental del Trabajo Social cuando se despolitiza el análisis de las dificultades que encontramos para “hacer independientes a los dependientes” y “hacer andar a los cojos” (Bauman, 2001). Sin desconocer la necesaria reflexión sobre los aspectos instrumentales de la intervención profesional no parece apropiado buscar allí la génesis de nuestras dificultades sino situarlas, justamente, en lo que la coyuntura denuncia.

Esta inflación de lo metodológico -instrumental de la intervención social del Estado expresa la preocupación de Bauman (2001: 96) cuando señala que “la valoración moral ha sido reemplazada por la ejecución procedimental de normas” con lo cual se corre el riesgo de medir el éxito de los dispositivos de protección social y de la intervención profesional por su sujeción a procedimientos más que por sus logros en disminuir el sufrimiento humano.

4. Consideraciones finales

Nuestros sistemas de protección social han sido inacabados y parciales siendo su edificación en torno al mercado de trabajo formal su “déficit estructural” (Antía y Midaglia, 2015: 1). Sin embargo, ese “déficit estructural” que ató las protecciones al trabajo formal también permitió la conquista y/o anticipación de servicios y prestaciones para colectivos de trabajadores que velaron políticamente por su consolidación: “La historia enseña que no hay política social sin un movimiento social capaz de imponerla (y que no es el mercado, como se intenta hacer creer hoy, sino el movimiento social el que «civilizó» la economía de mercado, contribuyendo así en gran medida a su eficacia).” (Bourdieu, 1999b). La lectura de un pasado inmediato para interpretar el presente corre el riesgo de ser tildada de nostálgica para su inmediata desacreditación. Sin embargo,

es indiscutible que, a pesar del carácter incompleto y desigual de la protección social ensayada se logró, fundamentalmente, en Argentina, Chile y Uruguay "establecer hasta fines de los años 70, políticas sociales de significativa cobertura (...) pese a la estratificación de los beneficios brindados" (Antía y Midaglia, 2015: 1).

Esta asociación del trabajo y el derecho, del trabajo y la protección ha sido sistemáticamente amenazada por los gobiernos neoliberales de los 90 que desanclaron el problema de la pobreza del problema del trabajo y, de este modo, desataron los magros beneficios de las nuevas políticas sociales de la condición de trabajo. Fue así que se minaron las posibilidades de que la organización sindical tomara como un tema central de su agenda la lucha por ampliar y mejorar dichas prestaciones. Triunfo de una sociología espontánea (Bourdieu, 2014) o de lo visible que presenta la pobreza como el principal problema de la cuestión social (Merklen, 2003) y que olvida que un pobre es un trabajador desocupado, precario o con ingresos miserables. Este olvido demanda ser problematizado por la ciencia social y, en particular, por nuestra profesión pues uno de sus efectos es separar la cuestión de la pobreza de la cuestión del trabajo. Lamentablemente, la reforma social promovida por los sucesivos gobiernos de izquierda reproduce esta escisión.

Este siglo inaugura una etapa en la reingeniería del papel del Estado cuyas funciones sociales, económicas y políticas son nuevamente redimensionadas. Los sentidos que orientan esta reingeniería son referencia constante en un debate abierto y en proceso. Para algunos estamos ante una reedición de aquel Estado que diera forma a nuestros incipientes Estados Sociales preocupados y ocupados por el bienestar de sus ciudadanos. Más cautelosamente están quienes afirman que asistimos a un "leve" retorno del Estado marcando su mayor presencia frente al mercado como regulador de relaciones sociales (arbitraje de intereses diferenciales entre el capital y el trabajo, aumento del gasto público social, regulación laboral, etc).

Entiendo que esta etapa de reformas registra más continuidades que rupturas respecto a un estadio anterior. Sin duda, las reformas en el ámbito de la protección y la asistencia social son un indicador del "leve" retorno del Estado. Sin embargo, este "leve" retorno parece ser una respuesta más dentro del repertorio de "reacciones estratégicas" (Offe, 1992) de las sociedades capitalistas ante las dificultades para administrar la creciente diferenciación social.

Los gobiernos "progresistas" del cono sur de América Latina, fundamentalmente Brasil, Chile y Uruguay, han tomado poca distancia del tratamiento dado a lo social por sus antecesores en el poder. Este sutil distanciamiento no logra romper con la disociación de la figura del pobre y la figura del trabajador. Más aún, en el período se consolidan y extienden formas de gestión social de la pobreza con un doble objetivo: enfrentar los desajustes sociales producidos por la desregulación económica y reconvertir el bienestar "en un trampolín hacia el empleo precario" (Wacquant, 2011).

Recordemos que los objetivos y los contenidos de la política asistencial revelan las cambiantes necesidades coyunturales del Estado de intervenir en la vida de los pobres (Grassi, 1989). Una de las "reacciones estratégicas" extendida en todo el continente para gestionar la pobreza de la clase trabajadora ha sido la ampliación del campo socioasistencial. Es así como la mayoría de los países del continente ha generalizado el desarrollo de programas socioasistenciales para atender a los "invalidados por la coyuntura" (Castel, 2004).

En otro trabajo señalábamos (Pérez y Vecinday, 2015) que para comprender el significado sociopolítico de la ampliación de la política asistencial no podíamos olvidar su contradictoria funcionalidad respecto al comportamiento del mercado laboral. En ese sentido, la expansión de la asistencia (i) anuncia que hay trabajadores cuya precaria o nula integración al mercado laboral no garantiza condiciones mínimas de reproducción y (ii) denuncia que la política asistencial es la respuesta privilegiada por el Estado para dar cuenta de ese problema. De este modo, la asistencia social contemporánea despliega todo su sentido cuando es comprendida como una de las formas de gestión social de la fuerza de trabajo, aún cuando una proporción de los "asistidos" no son ni pueden ser fuerza de trabajo ya sea activa o excedentaria. En otras palabras, los rasgos y principios de la asistencia "moderna" o gerencial se explican, antes que nada, por el mayor peso relativo de cierto perfil de destinatarios: los mendigos válidos. Las mutaciones del mundo del trabajo producen permanentemente a estos potenciales clientes de la asistencia. La política asistencial se ha instalado como respuesta jerarquizada ante la alternativa fuertemente interventiva sobre el mercado laboral. El paradigma "de la participación activa de cada uno" (Franssen, 2003, p. 16) despliega todo su sentido cuando consideramos que orienta las intervenciones dirigidas a a población válida para el trabajo: acotar las intervenciones, trabajar el egreso, activar la demanda, invertir en uno mismo para el desarrollo de las capacidades y promover el autogobierno para la autoprotección son acciones y objetivos tendientes a evitar la conformidad de los asistidos con su situación a través de distintos mecanismos tales como la menor elegibilidad por desacreditación simbólica y devaluación material de la prestación asistencial frente al trabajo asalariado; control social de condicionalidades; desarrollo de intervenciones individuales de activación.

De este modo, la asistencia "moderna" amplía el peso de los trabajadores pobres en el total de sus destinatarios y adopta estrategias de intervención activas para su tratamiento. La transferencia complementa minimamente los ingresos miserables que comprometen la reproducción del trabajador y su familia y, concomitantemente, vehiculiza formas de control social sobre estos trabajadores para reafirmar la relación salarial como norma social y evitar líneas de fuga (Offe, 1990).

Bibliografía

Aguilar, Paula (2014) El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina, 1890-1940. Buenos Aires: Ediciones del CCC

Alvarez Leguizamón, Sonia (2001) Los desafíos de la formación de posgrado en políticas sociales en la Argentina. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana" http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/%2804%29_andrenacci-repetto.pdf.

Antía, Florencia; Midaglia, Carmen (2015) Revisando los procesos de universalización de las políticas sociales en América Latina. Análisis del caso uruguayo. Documento on line No. 1/15. Montevideo: Instituto de Ciencia Política

Bauman, Zygmunt (2001) La sociedad individualizada (Capítulo 5). Madrid: Ediciones Cátedra.

Bourdieu, Pierre (2014) Sobre o Estado. San Pablo: Companhia das Letras.

_____ (1999a) La miseria del mundo. Bs As, FCE

_____(1999b) Sin movimiento social no hay política social. Consultado en: http://pierre-bourdieu.blogspot.com.uy/2006/06/sin-movimiento-social-no-hay-poltica_15.html. Acceso: 20/8/2012

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2000) La nueva vulgata planetaria. Conultado en: http://www.uclm.es/varios/foropaz/bourdieu.htm. Acceso: 26/1/2007

Castel, Robert (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Bs As, Manantial

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

_____ (1984) La gestión de los riesgos. De la antipsiquiatría al postanálisis. Barcelona: Anagrama.

Contaduría General de la República de Costa Rica (2008). Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria denominado Avancemos.

Cortés, Rosalía; Marshall, Adriana (1991) Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890 – 1990. Estudios del Trabajo No. 1.

Frade, Carlos (2007) Gobernar a otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, pp. 35-63

Franssen, Abraham (2003) Le sujet au coeur de la question sociale. *La revue nouvelle* 12, 10-51

Grassi, Estela (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (i)* Bs As, Espacio

_____(1989) *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Bs As, Humanitas

Habermas, Jürgen (1971) *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social,* Fráncfort: Ed. Tecnos.

Hamzaoui, Mejed (2005) El trabajo social territorializado Las transformaciones de la acción pública en la intervención social. Valencia: PUV, NAU.

Krmpotic, Claudia (2009) Identidad y alienación en trabajo social, en un contexto de reformas sociales, desprofesionalización y proletarización. Revista Margen, No. 56. Consultado en: http://www.margen.org/suscri/margen56/krmpotic.pdf. Acceso: 9/5/2013

Lipsky, Michael (1980) La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. Ruseell Sage Foundation

Merklen, Denis (2003) Du travailleur au pauvre. La question sociale en Amérique Latine. En: Etudes Rurales, No. 165-166. París, Éditions de l´EHESS.

_____ (2013) Conversaciones sobre lo público. Entrevista realizada por la Dra. Claudia Danani. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 3, Nro. 6 Argentina. Consultado en: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_6/PDF/03_Merklen.pdf. Acceso: 10/10/2014

Midaglia, Carmen (1998) "El rendimiento de los 'by-pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 79-99.

Ministerio de Desarrollo Social (2015) Resumen Gestión MIDES 2011 – 2015 http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40770/1/presentacion_olesker_resumen_gestion_mides_2011_2014final.pdf

_____(2014) De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014. Consejo Nacional de Políticas Sociales http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10__de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf.

_____ (2011) La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay.

_____ (2008) Plan de Equidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf.

_____ (s/f) La intervención en 7 zonas. Una prioridad política inserta en un plan integral de protecciónsocial.http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/24463/1/la_intervencion_en_7_zonas_como_parte_de_la_reforma_social.pdf._

Netto, José Paulo (2012) Crise do capital y consequências societárias. Revista Serviço Social e Sociedade, No. 111. São Paulo: Cortez Editora.

_____(1996) "Transformações societárias e Serviço Social-notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil". Revista Serviço Social e Sociedade, año xvii, pp. 87-132.

Offe, Claus (1992) La sociedad del trabajo. Madrid: Editorial Alianza

Pérez, Leticia y Vecinday, Laura (2015) De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. Fronteras (Montevideo), *v.:* 9, *p.:* 91 - 103, 2016

Programa Cercanías (2013) Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Modelo de Atención", Montevideo.

Serna, Miguel; Barbero, M; González, F; Pintos, G; Caffarena, M (2015) Cambio Organizacional en el Mides: identidad, gestión humana e innovación. Un estudio de caso: de la Unidad de Seguimiento de Programas a la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social (2008-2015). Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, Nro. 3. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Serna, Miguel (coord.) (2015) Políticas sociales en cercanía: infancia y juventud en contexto de pobreza y vulnerabilidad social. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, No. 1. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Vecinday, Laura (2016) La intervención profesional en el complejo entramado de las desigualdades en América Latina. Paraná, UNER (inédito)

_____(2013) La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de Equidad de Uruguay.Revista Serviço Social e Sociedade No.116. San Pablo: Cortez Editora.

Wacquant, Loïc (2011) Forjando el Estado neoliberal. *Workfare, Prisonfare* e Inseguridad Social. Revista Prohistoria, No. 16, Rosario, julio – diciembre

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

2

TRABAJO SOCIAL

Grupo 3.2

La protección desprotegida. La pérdida de esperanza y el papel de la ética

Coordinación:

José Daniel Rueda (UVA)

Mª José Salvador Pedraza (UVA)

Cayetana Rodríguez Fernández

espanet SPAIN

La excusa de la crisis económica ha impulsado el desarrollo de ideologías basadas en el individualismo económico cuyo efecto visible ha propiciado la segmentación y polarización de la población en cuanto a nivel y calidad de vida, a valores y oportunidades. Frente al progresivo avance de las ideologías neoconservadoras se ve la necesidad de contrarrestar sus efectos mediante el avance de nuevos paradigmas basados en un análisis ético, capaz de introducir cambios en el discurso dominante.

El análisis ético debe provenir del mundo de la academia, de la universidad a través de un compromiso firme de pensadores no comprometidos con el sistema dominante. De la universidad han de salir nuevos profesionales, socialmente comprometidos, entre cuyos valores se encuentre el de no silenciar ni asumir los efectos perversos de un cambio de paradigma basado en intereses individuales y no sociales. El pensamiento ético es el último bastión y esperanza como respuesta moral y social frente a la exclusión y pobreza creciente.

Frente a una ética individualista, como señalaba Weber en su sugerente obra donde relaciona el desarrollo del capitalismo a una ética concreta (la ética protestante), hay que avanzar en una ética del compromiso, fundamentada en valores diferentes como la solidaridad, el empoderamiento ciudadano, la demanda de formación cultural. Una ética del compromiso no solo es una ética discursiva sino una ética activa, capaz de movilizar a una población resignada o vencida, frente al abuso de determinados poderes económicos y lobbys sociales que con el apoyo de determinadas fuerzas políticas hegemónicas y gobernantes se han rendido a los discursos de las fuerzas económicas que los sustentan. Desde una ética del compromiso no se puede asumir que el derecho y los derechos económicos, sociales y políticos alcanzados se conviertan en moneda de cambio o en objeto de negociación. Los derechos ciudadanos son derechos humanos universales basados en la dignidad de las personas y no pueden ser modificados ni restringidos en virtud de valores o principios que no respetan la calidad de vida ni la dignidad de las personas.

El discurso ético debe ser el baluarte de las capas más vulnerables y más manipuladas al asumir como inevitable los cambios y pérdida de derechos, que la crisis económica ha elevado a la categoría de dogmas y discurso dominante. Frente al discurso de la resignación que promueven las fuerzas económicas debe prevalecer un discurso ético capaz de introducir otra racionalidad diferente y de destruir las resistencias o inercias que se alienten desde los poderes públicos.

El retroceso moral puede ser cómplice de la desprotección social, si se conforma con un discurso analítico, tolerante con la nueva realidad de pobreza. El discurso ético será un discurso comprometido si es capaz de elevar a la categoría de debate social aquellas ideas que apuestan por la dignidad del ser humano.

Objetivos específicos que persigue este grupo de trabajo dentro del panel de trabajo social:

- Visibilizar la ética como baluarte que represente y defienda, primero a nivel de ideas y después de conciencias, un discurso capaz de movilizar y organizar a la sociedad frente a la debacle o desmantelamiento de derechos conquistados.

- Profundizar en la necesidad de crecimiento de una actitud ética y un compromiso frente a este éxodo de derechos y bienestar y a la resignación asumida como nueva ideología.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Fernando Casas Mínguez: Para acabar con la política social
- Jose Antonio Cerrillo Vidal: Una aproximación a la justificación de los derechos de salida
- Chabier Gimeno-Monterde: Riesgos éticos del Trabajo Social ante la participación: la intervención comunitaria en Zaragoza y Toulouse
- Arantxa Rodríguez Berrio, Emma Sobremonte de Mendicuti: Comparando el papel que juegan las teorías y principios éticos en la intervención social entre los profesionales del Trabajo Social expertos y los recién egresados
- Jon Ona Sáenz: Formar trabajadores para la construcción social: apuntes para la formación ética de los futuros trabajadores sociales
- Teresa Fernández Contreras, Belén Agrela Romero: Trabajo Social y Dilemas éticos en el ejercicio profesional. Una mirada desde el género
- Miguel Ángel Mateo Pérez, Mª Asunción Martínez-Román**: Las universidades y el rol público/político del Trabajo Social en España. Resultados de una investigación**
- Ivette Flores Jiménez, Ruth Flores Jiménez, Vega Lugo Noemí: Organizaciones: Su ética y transparencia

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

RIESGOS ÉTICOS DEL TRABAJO SOCIAL ANTE LA PARTICIPACIÓN: LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN ZARAGOZA Y TOULOUSE.

Chabier Gimeno Monterde
chabierg@unizar.es

Grupo 3.2

La protección desprotegida. La pérdida de esperanza y el papel de la ética

espanet SPAIN

RESUMEN:

En Francia y España se emplaza al Trabajo Social Comunitario a promover la participación ciudadana. Para comprender esta orientación de las políticas sociales hemos realizado entrevistas a técnicos y vecinos, observaciones urbanas y netnografías en Zaragoza y Toulouse.

Ante la crisis del modelo de intervención asistencial, los profesionales señalan la urgencia de un enfoque comunitario, como herramienta de transformación social. Sus carencias formativas en esta metodología provocan que las programaciones se centren en lo cultural: priorizando las áreas con más población de origen migrante. Asumiendo los efectos de las políticas neoliberales, al silenciar la desigualdad y la exclusión, siguiendo implícitamente el paradigma de la "construcción de la ignorancia".

Para propiciar la solidaridad comunitaria, los técnicos optan por promover la participación vecinal. Aunque acaben compareciendo sobre todo técnicos, y no ciudadanía. Esta resistencia indicaría un desinterés universal por propuestas de arriba a abajo, que obvian la equidad.

En nuestras conclusiones, señalamos que estas intervenciones comunitarias responden a los intereses económicos y políticos de los actores institucionales (públicos y privados). Abocando a las comunidades a asumir la responsabilidad de su bienestar,

frente a un Estado en retirada. Al mismo tiempo que asfixian económica y administrativamente a las iniciativas más horizontales.

En paralelo, registramos un debate técnico sobre si el participacionismo y el culturalismo habrían sido asumidos por las clases populares de estos territorios. Detectando también que existen prácticas colectivas que, desertando, cortocircuitan la apropiación del espacio urbano por los intereses de las élites: otra participación, esta vez desde los márgenes.

PALABRAS CLAVE: comunidad, participación, diversidad, desigualdad, trabajo social.

1. Dos modelos de intervención comunitaria en barrios de alta diversidad cultural.

Desde 2012 un equipo transfronterizo de investigadores universitarios y profesionales de la intervención social realizamos un análisis comparativo[1] entre las políticas sociales comunitarias de Aragón y Midi-Pyrénées. Centrándonos en sus dos capitales, Zaragoza y Toulouse, similares en población, pero divergentes en los modelos de políticas que se están aplicando en barrios con alta diversidad cultural. Por una parte, la ciudad francesa tiene una fuerte intervención pública sobre el territorio, en clave urbanística y social. Para acercarnos a ella, estamos analizando actualmente el rol del Trabajo Social en estas *politiques de la ville*, especialmente en los barrios de Bagatelle y Le Mirail. Unas políticas que, cada vez más, promueven la participación de los habitantes más afectados por el desempleo y la exclusión social (Cefaï et al., 2012: 14).

Por otro lado, el análisis de la intervención social comunitaria en Zaragoza nos sitúa en un escenario de políticas públicas más híbridas. A pesar de su origen público, en la experiencia estudiada (distrito Casco Histórico), la participación de las entidades privadas, con y sin ánimo de lucro, está enraizada desde el diseño hasta la gestión final de proyectos. De forma que entre ambos actores de la intervención hay una colaboración estrecha, a través de procesos participativos promovidos desde la Administración. Procesos que, aunque siguen el modelo ideológico socialdemócrata, son desarrollados prioritariamente por entidades privadas conservadoras, que dejan al margen la desigualdad y se focalizan sobre la diversidad cultural de la comunidad. Esta paradoja organizativa tiene consecuencias implícitas y explícitas sobre la población, como veremos después.

Finalmente, nuestra investigación en ambas ciudades también nos plantea interrogantes que las políticas sociales territorializadas comienzan a evidenciar. Por ello, nos aproximaremos a las estrategias de deserción de los vecinos (Virno, 2003: 74). Que huyen de la intervención de políticos y técnicos, al mismo tiempo que se sumergen en ella, desorientando a los profesionales que concurren en estos nuevos "exorcismos

[1] Actualmente dentro del Proyecto de I+D+i "Convivencia y barrios multiculturales: conflicto y cohesión social en una España en crisis" (CSO2014-54487-R), dirigido por Pilar Monreal. Convocatoria 2014 "Retos de Investigación". Ministerio de Economía y Competitividad. De enero 2015 a diciembre 2017.

urbanos" (Sorando, 2014: 366).

El objetivo de nuestro análisis comparativo es elucidar si las intervenciones comunitarias observadas, centradas en la participación y la diversidad cultural, inciden redistributibamente sobre la desigualdad social o, por el contrario, no la cuestionan. Con ello, pretendemos aportar un conocimiento compartido a los trabajadores sociales y otros técnicos presentes a ambos lados de la frontera. Con un objetivo común: promover una intervención que parta de las propias comunidades o barrios, y que tienda a erosionar dicha desigualdad. En las dos ciudades estudiadas se dan, desde modelos de gestión diferentes, situaciones de desafección hacia las políticas públicas y sociales. Con escenarios comunitarios que oscilan desde la coexistencia hasta la hostilidad. Y un clima de desbordamiento y estancamiento entre los profesionales de lo social.

2. Metodología multisituada.

Esta investigación se inició en 20122, en el marco del estudio de las migraciones trasnacionales y de la gestión de la diversidad cultural en ambas ciudades. Para comprender la relación transfronteriza entre las intervenciones comunitarias que se despliegan ante la diversidad, hemos apostado por una metodología multisituada: que no implica un mero estudio comparativo de diferentes lugares, sino que se centra en las relaciones que se establecen entre los mismos (García, 2011: 2008). Dentro de este marco, hemos realizado un análisis documental (planes, evaluaciones, memorias, etc) de las iniciativas privadas y públicas orientadas a la población que reside en los barrios de Casco Histórico y Delicias (Zaragoza) y de Mirail y Bagatelle (Toulouse), que tienen en común el elevado porcentaje de habitantes de origen migrante.

En ambas ciudades, estamos realizando entrevistas con profesionales (de la sanidad, la participación, la acción social, etc), así como a vecinos, artistas o creativos locales y activistas que trabajan con orientación comunitaria. Aprovechando, para el caso de Zaragoza, los discursos captados en los grupos de discusión con habitantes participantes en programas sociales de inserción laboral, que nos han aportado también la visión de la población más vulnerable.

[2] Colaborando con investigadoras del Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires

Y estamos complementando este trabajo de campo con técnicas etnográficas, en espacios y actividades comunitarias, *on* y *off* line:

a) Mediante la netnografía (Kozinets, 2010), en tanto que técnica de investigación exploratoria, accedemos a información sobre la percepción de los barrios, fuera y dentro de ellos, analizando blogs, redes sociales y otros espacios virtuales.
b) Con las derivas (Debord, 1958) u observaciones flotantes (Pétonnet, 1982) observamos los barrios y su movimiento desde el propio movimiento, desplazándonos sin destino por ellos.
c) Y, a través de las observaciones urbanas (Delgado, 2003), analizamos espacios delimitados, participando e interactuando con la situación y los protagonistas (preguntas, implicación en la acción, etc) y registrando nuestra mirada interrogadora (ficha, cuaderno de campo, fotografía o video, etc).

3. Historia de dos ciudades.

3.1. La intervención social comunitaria en la *politique de la ville* francesa: retos y debates.

La ciudad francesa observada cuenta con una trayectoria más dilatada en las políticas públicas estudiadas, y un cuestionamiento técnico y político más explícito del modelo de intervención. El Trabajo Social en Francia tiene una impronta transformadora y humanista (CES, 2010), especialmente vinculada a lo comunitario, que se ha puesto públicamente en cuestión y está en el centro del debate actual sobre la disciplina (Dubasque, 2014). Esa misión de transformación de las comunidades es atribuida por el Consejo Superior del Trabajo Social francés a la Intervención Social de Interés Colectivo. La ISIC busca reforzar los lazos de la persona con sus redes primarias, con los grupos de pertenencia y con los organismos existentes en su entorno de vida. Para ello establece varios niveles de intervención:

Tabla 1: NIVELES DE INTERVENCIÓN Y ACCIONES

(Université Jean Jaurès – Toulouse).

Travail social de groupe (TSG)	Reuniones puntuales centradas en una actividad propuesta por el trabajador social (café social, etc).
	Grupos centrados en el desarrollo personal de los miembros y en la dinámica interna del grupo (violencia de género, etc).
Travail social communautaire (TSC)	Grupos abiertos que desarrollan, además, una dinámica externa: apertura hacia problemáticas colectivas, implicando a otros grupos, al territorio de vida (barrio, pueblo), a personas claves del entorno.
Développement social local (DSL)	Dinámica territorial de desarrollo social. Acciones que agrupan diversas personas e instituciones, y los habitantes de un barrio con el propósito de resolver problemas colectivos que interesan a todos.

Fuente: Dubasque, 2009; De Robertis et al., 2008.

El desarrollo de la ISIC se sitúa hoy dentro de un binomio de gobernanza en periodo de asentamiento, que están marcando las políticas sociales francesas. El desarrollo local, estructurado en torno a la movilización endógena de los actores (Capelier y Malochet, 2011: 247), y la territorialización, estructurada sobre la intervención exógena del poder político (Denieuil, 2008: 126). En línea con esos debates políticos y académicos sobre la necesidad de reorientar la intervención pública sobre el territorio[3], especialmente en entornos urbanos de alta diversidad cultural, la ISIC está también hoy en un proceso de redifinición. Nuestras primeras conclusiones sobre este debate, y sobre los dispositivos de intervención comunitaria observados en Toulouse, indican que existe un evidente problema de implantación de la intervención de interés colectivo. En primer

[3] Para Didier Dubasque (2014), especialista en Trabajo Social Comunitario, éste ha suscitado desconfianza en Francia, por creer que puede derivar en comunitarismo o segregación étnica.

lugar, porque la relación individual entre profesional y vecino prevalece sobre las aproximaciones colectivas. Algo común en ambos lados de la frontera, por otra parte. El asistencialismo mediterráneo, en la vertiente sur, y la denominada Intervención Social de Ayuda a la Persona francesa absorben buena parte de los esfuerzos y los recursos de los servicios sociales desplegados en los territorios estudiados. Por lo que la ISIC permanece arrinconada en espacios específicos, los Centros Sociales, que suelen estar poco articulados con el trabajo social individual. Esta desconexión, en el caso francés, viene favorecida por el mayor grado de desarrollo del Estado del Bienestar (*État providence*), que sitúa las demandas individuales y familiares para cubrir las necesidades básicas (ingresos mínimos, vivienda, alimentación, sanidad, etc) en el terreno de los derechos subjetivos. Por lo que esas necesidades, una vez diagnosticadas, devienen en prestaciones, que son gestionadas más desde un enfoque administrativo, que desde la intervención social.

A esta burocratización de la intervención individual hemos de añadir lo advertido en las entrevistas con profesionales: las últimas generaciones de trabajadores sociales están menos familiarizadas con la ISIC, ya desde su itinerario formativo (Fourdrignier, 2010: 27). Este déficit percibido explicaría, en parte, la reactivación, desde los foros profesionales y desde algunos investigadores, del interés por la ISIC. Para estos, la renovación de un Trabajo Social en crisis pasa por la promoción de las personas, que asuma un proyecto emancipador y la co-producción de cambios sociales (Dupuis-Hepner, 2015: 117). En definitiva, por tomar una posición técnica de alianza con la comunidad (De Robertis, 2011: 66).

Con todo, la actual proliferación de proyectos sociourbanísticos que implican una intervención comunitaria parece tener un origen aun más amplio. Es cierto que el desarrollo normativo y administrativo de los derechos de la persona sitúa en una posición débil a la ISIC, pues las prestaciones prevalecen en lo procedimental y en lo presupuestario. Y también que los profesionales alertan sobre una evolución social hacia nuevas formas de individualismo en comunidades antes muy cohesionadas. Así como hacia nuevas formas de construcción del vínculo social: por ejemplo, la religiosa (CAF, 2015: 9). Coadyuvando a este proceso una legislación con una creciente referencia a la responsabilidad y a los derechos individuales de la persona (Dubasque, 2009: 110). Pero el mayor reto que afronta hoy Francia es su inestable equilibrio social:

entre la deseada cohesión y la posible secesión (Epstein y Kirszbaum, 2016). Un reto atravesado por su diversidad interna y por las políticas públicas en torno a ella. Estas resultan claves para entender la fuerte vinculación entre la política urbana (y de vivienda) y las políticas sociales desplegadas en ciertos territorios catalogados como "prioritarios", a través de los *Contrat de Ville* (Kirszbaum y Epstein, 2010: 85).

A partir de la crisis de las revueltas urbanas de 2005 (Sala-Pala, 2015: 111), la promoción de la participación de los habitantes, en las zonas anteriormente diagnosticadas como "sensibles", ha devenido en una política pública con carácter central en lo presupuestario (Kirszbaum y Epstein, 2010: 90). Según la "Ley de programación para la ciudad y la cohesión urbana" (21 febrero 2014) la nueva política de la ciudad debe co-construirse, asociando a los habitantes de los barrios a las decisiones que les conciernen, principalmente a través de la puesta en marcha de los Consejos Ciudadanos. Por tanto, el nuevo contrato global (o *de ville*) permite ligar lo urbano, lo social y lo económico, así como al conjunto de los actores implicados. De forma que reúne todas las acciones, dispositivos o proyectos que existen en un territorio en los ámbitos de la cohesión social, el empleo y el desarrollo económico.

A la vista de nuestra observación participante en diversas reuniones con entidades sociales y profesionales de los barrios estudiados, hay tres objetivos explícitos en este giro de las políticas. En primer lugar, atenuar la concentración de vecinos de origen migrante empobrecidos, a través de la promoción de la *mixité* o mezcla con otras clases (Kirszbaum, 2014). El desplazamiento de población de clases populares que vivían en viviendas públicas hacia otros barrios, sustituyendo su presencia con población de clases medias, es una estrategia central del Nuevo Programa Nacional de Renovación Urbana, en vigor hasta 2024 (Epstein, 2016).

Por otra parte, se priorizan las acciones dirigidas a insertar laboralmente o mejorar la empleabilidad de esas mismas clases populares. Pues el desempleo en esos conjuntos urbanos es muy superior a la media (22'8% frente a 13'5%, en Toulouse). Y, como decíamos, toda la estrategia de revitalización urbana se vincula a lograr la participación de los habitantes, así como de las entidades vecinales y las prestadoras de servicios (sociales y culturales). De hecho, para acceder a los fondos de la nueva *politique de la ville*, debe haberse firmado previamente el Contrato de la Ciudad, implicándose en las estructuras de participación. Este es el nuevo "mandato de la participación" (Talpin,

2013).

¿Qué acogida tiene esta orientación participativa entre los trabajadores sociales? El discurso mayoritario nos remite a un ocultamiento de la dimensión económica y social de la vulnerabilidad de los barrios prioritarios (Dhers et al., 2011: 155). De forma que, como reconocen los técnicos de niveles intermedios entrevistados, las políticas sociales siguen favoreciendo el desarrollo de dispositivos organizados alrededor de lógicas contables: cuantificando el número de beneficiarios, etc. Por lo que, una pregunta recurrente en estos encuentros ha sido, ¿hasta dónde están dispuestos los financiadores estatales y las autoridades locales a aceptar una forma de intervención social comunitaria más emancipatoria (De Bony y Nivolle, 2014)?

Este giro, deseado por los profesionales, se contrapondría a los años de impacto del discurso neoliberal de culpabilización individual, cuyas lógicas dificultan trabajar sobre el sustrato en el que se reproducen las situaciones de exclusión, riesgo, vulnerabilidad, etc. De ahí que las vecinas y vecinos que concurren en los centros sociales observados hayan interiorizado e individualizado los orígenes de las dificultades a las que deben hacer frente. Están convencidas de ser o las responsables de su situación, o incompetentes e incapaces de seguir los modelos de éxito social dominantes.

Es evidente que las Administraciones observadas, tanto municipales como estatales (CAF), se sirven del *DSL* como una herramienta para responder mejor a las demandas de los territorios. Aunque, de ahí a una práctica social transformadora, puede quedar aún mucho. Pues hasta ahora la población es más la beneficiaria, que un actor con igualdad de peso relativo en el proceso comunitario. Dado que los vecinos y vecinas no participan en la concepción de los proyectos, la ISIC suele caer en un trabajo interinstitucional, que extrae información de la población, ajena al proceso de diseño y decisión. Una herramienta más de la gobernanza a distancia (Epstein, 2005). Junto al mandato participativo, la llamada a participar que emiten los centros sociales debería incluir, por tanto, un acompañamiento suficiente de la población afectada. Para no conducir a desilusiones desmovilizadoras (Epstein, 2016). Ese es uno de los retos que parecen estar encarando los Consejos Ciudadanos.

Percibimos igualmente oportunidades evidentes. Por un lado, el cada vez más acuciante interés político por la participación activa de las personas en situación de exclusión (Talpin, 2013), cuando sólo la intervención comunitaria permite la emergencia de la voz

colectiva de los grupos sociales y personas excluidas y estigmatizadas (Lorthois, 2000: 9). Y, por otro lado, la Administración prima cada vez más la visibilidad. La ISIC visibiliza mejor la intervención con las personas, toda vez que la ISAP suele quedar "en la sombra" (por los límites deontológicos). Y, ante una crisis de legitimidad del *État providence*, la intervención comunitaria resulta más comunicable ante la población, los *policy-makers*, los financiadores, etc.

4. Un modelo público-privado de intervención social comunitaria.

En el caso de Zaragoza, nuestra investigación se ha centrado en el efecto de las políticas públicas y privadas en el distrito Casco Histórico, en el centro de la ciudad, dirigidas a la rehabilitación urbanística y a la promoción de la convivencia en este barrio medieval, degradado durante el final del siglo XX. Observando también las consecuencias paradójicas sobre los habitantes, tanto nuevos como tradicionales.

Durante el paulatino proceso de degradación, las instituciones públicas han realizado numerosos estudios para diagnosticar y atajar los orígenes de esa degradación, como después veremos. Esa acción pública ha tenido un especial interés, por un lado, en estimular una participación activa de los vecinos y, por otro, en hablar de la diversidad de sus orígenes étnicos y nacionales, obviándose su clase social y la desigualdad económica en la ciudad (Sorando, 2014: 416).

Para nuestro análisis comparativo con Toulouse es clave averiguar por qué se ha impuesto este discurso sobre el vínculo social (hablando de "comunitario", "convivencia", "pertenencia") y no sobre las crecientes desigualdades producidas por el capitalismo dentro de las ciudades, como lugar privilegiado de su afección a lo social. De acuerdo con Tissot (2013: 140), creemos que esta tendencia discursiva tiene su origen en la reconversión de los militantes vecinales en profesionales y técnicos de lo urbanístico y de lo social. En un periodo, los años '80, en el que los municipios, tanto de Francia como de España, están necesitados de profesionales conocedores de los barrios populares y de estudios académicos sobre la cuestión urbana. Es así como la política de rehabilitación urbana deviene una acción profesional, que se vive por los nuevos técnicos como un "compromiso" social. Son estos antiguos activistas que se incorporan a la Administración los que ponen en marcha sus habilidades para organizar a los vecinos y generar políticas como las aquí observadas.

Entre los efectos de estas nuevas políticas, en el Casco Histórico han acabado concentrándose las políticas de vivienda para las poblaciones más desfavorecidas, en detrimento de una acción política que abarcase toda la ciudad, y que contribuyera a organizar un verdadero mercado de la vivienda pública universal. Al mismo tiempo, estas actuaciones de revitalización, enmarcadas desde 1997 en el Plan Integral del Casco Histórico (PICH), han incluido financiación para promover la participación social. No obstante, la guetización residencial provocada por las actuaciones urbanísticas públicas[4] ha derivado progresivamente en la categorización del "barrio degradado", como un territorio marcado negativamente, que necesita menos del desarrollo endógeno, que de la acción de especialistas.

Así, la movilización de los habitantes, propia de las primeras intervenciones (de acuerdo a la tradición política de los nuevos técnicos municipales de aquella primera época), ha sido sustituida, en este último periodo, por una acción pública racionalizada y profesionalizada. Como consecuencia de lo anterior, en el conjunto de la ciudad se habla ahora de "barrios degradados" para referirse genéricamente a los barrios obreros que rodean el centro de la ciudad, con mayor exclusión económica y donde apenas ha habido una intervención urbanístico-social. Mientras, al mismo tiempo, se pretende desvincular el Casco Histórico de esa categoría, por ser el centro administrativo y simbólico de la ciudad, y el objetivo de las políticas públicas más incisivas. Este barrio es hoy una referencia cultural para la ciudad, especialmente por su diversidad étnica. Mientras en el cinturón obrero esa diversidad no es categorizada como una riqueza, sino como un problema potencial de convivencia, que se suma a la mayor presencia de la exclusión económica[5]. Las políticas públicas, en suma, están teniendo un papel clave en la consideración del rol otorgado a cada zona urbana. Lo que provoca estas paradojas, en las que la *mixité* o introducción de nueva población (habitantes "comprometidos" y/o "creativos") y la valorización de la diversidad son claves. Para el resto de los barrios, queda la nueva estigmatización de la cultura obrera, que lejos de ser "diversa" y/o "rica culturalmente", se considera necesitada de una intervención asistencial que, aun

[4] El 50% de las viviendas construidas por la "Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda", en régimen especial para alquiler (rentas bajas), se localizaban en el distrito; así como el 38% de los perceptores de la renta mínima de inserción, de carácter regional (Gómez, 2013: 9).

[5] De ahí nuestra actual investigación sobre el barrio zaragozano de Delicias.

promoviendo la participación, implica a un mayor número de especialistas del trabajo social individual y familiar (Aricó et al., 2016: 21).

Al contrario que en el caso francés, donde la acción social y la intervención urbanística tienen un predominio de lo público, la colaboración de entidades públicas (diseño de políticas) y privadas (ejecución) es un rasgo característico del Casco Histórico. Ya el primer Plan Integral, a partir de las propuestas de estos técnicos y del movimiento vecinal entonces existente, se proponía romper la segregación social y espacial en la que se encontraba el barrio en ese momento. Para ello, el Ayuntamiento se planteaba como objetivo crear un nuevo escenario de "aprendizaje" por parte de los habitantes de este "barrio degradado" y aparentemente anómico: hacia una mayor integración cultural, con cambios en los hábitos y con el desarrollo de la "vecindad" como principal valor común. Se promueve, desde entonces, la especialización de algunas calles y zonas en actividades innovadoras con alto grado de especialización (Pérez, 1998), la recualificación de sus habitantes y la contratación preferente de los mismos en contratas de gestión municipal. Convirtiendo al Ayuntamiento en el principal motor económico del barrio, condicionando la empleabilidad de los vecinos tradicionales y de los posibles nuevos vecinos.

A partir de 2008, con las Administraciones públicas ahogadas económicamente y en mínimos de inversión, y el barrio claramente envuelto en un proceso consolidado de reactivación público-privada, el objetivo prioritario será atraer nuevos vecinos y nuevas actividades económicas, e implantar nuevas pautas culturales en los espacios públicos. Primando para ello las políticas y dinámicas de participación comunitarias.

En el análisis de la intervención comunitaria en el Casco Histórico hemos detectado varios conflictos latentes en los discursos de los profesionales de las entidades públicas y privadas. Por un lado, los técnicos municipales asumen que, a pesar de la tradición administrativa ligada hace décadas al Plan Integral del Casco Histórico, no existe una clara adscripción de la responsabilidad burocrática sobre la intervención comunitaria del Ayuntamiento: que oscila entre las áreas de Servicios Sociales y la de Participación. Como consecuencia, los técnicos hace años que no saben si deben o no dedicar parte de su jornada a lo comunitario o tan sólo a la atención individual o grupal.

Ante esa indefinición metodológica sobre las competencias públicas, se añade estos últimos años un nuevo reto, esta vez estratégico, por la presencia de actores privados

que se perciben como hegemónicos. La mayoría de los discursos registrados, incluso entre técnicos de entidades privadas, señalan a una disconformidad con el abandono de la responsabilidad pública sobre la intervención comunitaria. En términos de desconfianza ante una nueva gobernanza privada de esa parte de la vida social.

De hecho, ante esta retirada de lo público del tradicional liderazgo en el barrio, aunque normativamente continúe siendo una competencia de los servicios sociales territoriales, los discursos apuntan a nueva hegemonía *de facto* de la intervención comunitaria financiada desde la nueva filantropía (Saura, 2016: 23):

A pesar de estas debilidades, los técnicos entrevistados admiten que la intervención privada porta en su impronta metodológica herramientas útiles para aumentar y afianzar los lazos existentes entre las entidades públicas y privadas presentes en el barrio, y que persigue una mejora pertinente en la organización de la ciudadanía. De ahí que se muestren de acuerdo con las propuestas que planteó y que se han incorporado transversalmente al III Plan Integral (2013-2020).

De esta forma, como ya hemos señalado en apartados anteriores, el ayuntamiento continúa adelante con un Plan Integral surgido de la incorporación a las entidades públicas de activistas sociales, en sintonía con los gobiernos socialdemócratas. Aunque, paradójicamente, la orientación metodológica y buena parte de la gestión actual de la intervención comunitaria recae ahora sobre entidades privadas de marcado perfil conservador. No obstante, ambos actores, públicos y privados, reconocen que los habitantes del barrio siguen planteando un reto todavía no resuelto por esta nueva gobernanza neoliberal de lo comunitario (Martínez, 2016): se resisten, eluden, no comparecen ante las invitaciones a la participación.

Estos discursos nos permiten intuir algunas respuestas menos visibles, que los vecinos de ambos territorios trasfronterizos están desarrollando. De ello hablaremos a continuación.

5. Participacionismo y culturalismo: ¿dos modelos convergentes?

Una vez presentadas brevemente las políticas sociales orientadas a los territorios observados debemos enunciar algunas de las discusiones que su análisis comparado nos permiten. En primer lugar, ambas ciudades comparten que, explícitamente, los ejes de la intervención sobre territorios con una alta diversidad cultural son la participación, la

renovación urbana y la inclusión social. Al mismo tiempo que, implícitamente, sin citarlas o citándolas como parte de un proceso intangible para la Administración, se abordan la exclusión (urbanística y económica), el encauzamiento estético de la escena urbana y, finalmente, la presencia de un debate que sobrepasa la propia intervención: en Zaragoza, ¿puede atenuarse la desigualdad social con una acción comunitaria así orientada? Y en Toulouse, ¿es la activación de la participación de los habitantes más excluidos una forma de evitar o suturar la fractura social que viven las áreas metropolitanas francesas?

En segundo lugar, nuestro análisis se plantea si podemos categorizar como lógicas encadenadas el actual proceso de intervención comunitaria en ambos territorios. Por un lado, en Francia, a partir de las revueltas de 2005, se da un giro en las políticas sociales y urbanísticas, claramente reactivo a estas semanas de emergencia securitaria (Epstein, 2016). El paso de las políticas para "barrios sensibles", a las actuaciones para "barrios prioritarios" ha impuesto un nuevo *tempo* a las relaciones entre los actores presentes en los territorios. Al Estado, que financia directamente a los municipios donde se ubican estos barrios, se ha unido ahora una esponsorización privada. Y ambas convergen en unos Contratos de Ciudad que, como en el periodo anterior, cuentan con una red de entidades prestadoras de servicios, a menudo bajo la forma de organización no gubernamental, entidad vecinal, etc. Estos barrios, que no coinciden necesariamente con unidades administrativas o históricas, y que están delimitados estadísticamente con gran precisión, son elegidos para esta intervención holística según su nivel de desempleo y de fracaso escolar, el porcentaje de habitantes dependientes de rentas mínimas y otros parámetros que miden la exclusión económica y social (Gosselin 2015).

En paralelo, desde 2007 en muchos municipios al sur de los Pirineos se han desarrollado políticas sociales y urbanísticas preventivas, protagonizadas ahora por unas Administraciones Públicas, mermadas en recursos, y nuevos actores privados, que incorporan financiación a su partenariado. En el caso de Zaragoza, conviven ahora un Plan Integral definido y promovido por el ayuntamiento, con proyectos de intervención comunitaria promovidos por entidades enmarcadas en la nueva filantropía. De forma que, en terrenos como el metodológico, lo público ha perdido el liderazgo. Lo que ha reforzado la priorización, por parte de los actores privados que participan en el propio

Plan, de las líneas de intervención hacia la diversidad cultural. Así, actualmente las entidades que actúan como delegadas en el municipio de esta nueva filantropía han conseguido aglutinar en espacios de relación a técnicos, instituciones y ciudadanía. Y ampliar su actuación a nuevos barrios, delimitados aquí étnica y culturalmente: por el porcentaje de población de origen migrante y por la afección de la crisis económica a sus habitantes.

Ambas ciudades, una como reacción, otra por prevención, se reorientan hacia una intervención más eficiente en territorios caracterizados por su diversidad cultural y, ante todo, por su exclusión económica. Abstrayéndose así de su condición de barrios obreros, en un escenario de escasez del empleo en todo el contexto europeo. Y en ambas es clave el papel de la financiación de las actuaciones de empoderamiento de los habitantes. En el caso francés, las entidades presentes en el territorio, dependientes de un Estado del Bienestar con tradición de sostener el tejido social, ven vinculada ahora su financiación a la suscripción del Contrato de Ciudad (Talpin, 2016). Lo que deja fuera tanto a las entidades que no aceptan las políticas sociales así diseñadas, como al resto del distrito, no declarado como prioritario. Esta adscripción a la financiación pública permitiría encarar con menos fricciones internas los procesos de renovación urbana (hacia la *mixité*), que están suponiendo el desplazamiento de una parte significativa de los habitantes empobrecidos a nuevos barrios o, incluso, a otros municipios (Epstein, 2013).

En el caso aragonés, la debilidad financiera de las administraciones públicas obliga a estas a permitir un amplio margen de intervención a la nueva filantropía, que gana espacios de gestión y capacidad de orientar las políticas sociales locales. Tanto en la intervención comunitaria como, cada vez más, en el plano asistencial. Lo que se está visibilizando recientemente más por el "efecto llamada" que esta financiación privada supone, con la llegada de entidades gestoras de servicios (bajo el paraguas no lucrativo), procedentes de otros grandes municipios o, incluso, de otras Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, el encadenamiento de estas lógicas, que recurren a la financiación de la intervención comunitaria para eludir el cuestionamiento del origen de la exclusión que se pretende abordar, tiene claras consecuencias sobre los barrios observados. En ambas ciudades, la intervención aspira a permear la vida social. En el caso francés, bajo un discurso de securitizacion (Wacquant, 2010: 35), se quiere retomar la presencia

del Estado en espacios urbanos que ha redescubierto como abandonados, desafectos (Kirszbaum, 2015). Mientras que en Zaragoza, creemos importante detenernos en una pregunta, muy presente en nuestra investigación: ¿en qué espacios y en qué tiempos cabe lo no ordenado, lo que escapa a la intervención social público-privada? La mayoría de los técnicos entrevistados en ambas ciudades reconocen que la población apenas participa de las actividades comunitarias. Y esto a pesar de que los barrios observados, a través de la intervención urbanística y social, puede haber devenido en un campo social "revanchista" (Smith, 1996). En el que la progresiva mercantilización de los espacios urbanos "degradados" parece conllevar, muy a menudo, la marginación en la agenda pública de aquellos usos del espacio ajenos al mercado o que dificultan sus objetivos (Slater, 2006: 751). Tal es el caso de los usos que no están alineados con los valores éticos y estéticos de las clases medias, que son sancionados y reprimidos (Sorando, 2014: 371). De hecho, la ciudad neoliberal ampara simbólica y administrativamente unas representaciones sociales sobre los usos legítimos de cada espacio urbano. Pero también estas representaciones son objeto de "intervenciones correctoras", de transgresiones continuas por los grupos sociales que están "fuera de lugar" (Cresswell, 1996).

Durante nuestras observaciones a ambos lados de la frontera, ha sido común encontrarnos a habitantes tradicionales, a menudo categorizados como *underclass* por los actores público-privados, que tenían una presencia en el tiempo y en el espacio contraria al diseño exógeno del barrio. La diferencia en la percepción de estas actividades, que se sitúan al margen, condiciona claramente la capacidad de participación de estos habitantes. Pues no forman parte del catálogo de actividades contempladas por la intervención público-privada, y se desarrollan voluntariamente al margen de ella: ni en su vertiente asistencial, ni en la comunitaria.

En nuestro análisis de esa elusión de la intervención, entendemos que buena parte de la población tradicional tiene capacidad para asegurar formas de continuidad espacio-temporal de su vida "fuera de lo institucional". Lo que nos remite a una competición a corto y medio plazo entre los diferentes grupos sociales por la apropiación y el control simbólico del barrio (Authier y Lehman-Frisch, 2013). Esa competición, en clave de agonismo (Dell'Umbria, 2006: 12), acaba atrayendo flujos de personas que también usan el barrio, pero en una clave muy diferente a la que las industrias culturales o de la

intervención asistencial mantienen en otros tiempos y en ese mismo espacio.

Frente a estos usos segmentados, que se constituyen como una resistencia que no comparece ante lo institucional (Giroud, 2015), se hace preciso para los planificadores lanzar dispositivos que prescindan de lo asistencial y que reconduzcan las relaciones sociales hacia el barrio "que está por venir". De ahí que los diferentes programas de desarrollo comunitario, inicialmente vinculados a una planificación urbana socialdemócrata en ambas ciudades, hayan ido derivando hacia la actual intervención comunitaria, muy mediada por la financiación.

Este modelo de intervención comunitaria, en cuarto y último lugar, pretendería realizar un nuevo "exorcismo urbano", sobre estos no-lugares y no-tiempos malditos en los que todavía queda vida social en los márgenes, por medio del cual se liberase al barrio de sus características intrínsecamente estigmatizadoras. En los dos casos observados, al menos por omisión de su contrario, debemos recurrir al paradigma de la construcción de la ignorancia (Slater, 2014) para situar el recurso a la participación y a la cultura en la intervención social. Según este enfoque, una letanía de patologías sociales (desempleo, familias desestructuradas, etc) es repetidamente invocada, en un estratégico despliegue de la ignorancia en relación a las vías alternativas de afrontar la pobreza o la injusticia social. En suma, la desigualdad. Así, la ayuda o el rescate a los más vulnerables, bien por un Estado de Providencia, bien por la nueva filantropía, nos remitirá a la redistribución a través de la benevolencia. Paradójicamente, dentro de un escenario muy lejano a un sistema económico basado en la equidad.

Esta selección y deformación de la realidad es la que podría explicar que la intervención público-privada se centre en lo cultural, hasta caer a menudo en el culturalismo: la exageración de la diversidad cultural, que tiende a explicar y concebir todo en términos culturales, olvidando los factores situacionales y de desigualdad (Giménez, 2012: 15). O que la participación que se promueve desde los Consejos Ciudadanos franceses, en los que concurren también las entidades asistenciales prestadoras de servicios, acabe responsabilizando a estas de la pacificación de los territorios priorizados. Fijando población a los dispositivos (a través, por ejemplo, del empleo protegido) y colaborando, finalmente, en la gestión participativa de los desplazamientos de población (Epstein, 2013).

6. Conclusiones.

Volviendo a la pregunta, ¿en qué espacios y en qué tiempos cabe lo no ordenado, lo que escapa a la intervención social público-privada observada en ambas ciudades? De acuerdo al análisis de los desbordamientos mapeados hay una vida social que alterna voluntariamente entre la intervención comunitaria y su negación. Y, también, vida social de la que nada saben los técnicos (Bergua, 2011: 197). Ambas, el "sí y no", y el "ni sí ni no" nos permiten entender más y aventurar algunas respuestas a la pregunta anterior. Una parte de la población, por un lado, puede sacar provecho de los cambios sociales y de las formas de control producidas por el "mandato de la participación" o del "mandato de la *mixité* social". Esto es algo asumido por los técnicos entrevistados, y por la intervención comunitaria público-privada. Existe, pues, una voluntad de ciertos vecinos de rodearse de alteridad, de sacar de la coexistencia (o ausencia de relaciones entre vecinos tradicionales y nuevos) un beneficio si no social, al menos simbólico (Giroud, 2015). Esta posición, que calificamos como mimetismo, implica participar de este nuevo "mandato" que apunta a la convivencia como clave. Aproximarse lo justo para ser concebido como no hostil. Para luego retirarse, en cuanto se cumpla con los mínimos exigibles por los técnicos.

Al mismo tiempo, intuimos que tanto para esa vida híbrida como para la oposición activista (iniciativas vecinales no vinculadas a la prestación de servicios) hay recursos técnicos y retóricos disponibles, capaces de " recuperarlos". Sin embargo, la némesis de una intervención comunitaria exógena es esa forma natural de resistir. La tendencia de los vecinos a no ser operativizados en términos de la ingeniería social. No presentarse explícitamente ante lo institucional, vivir por encima y por debajo de lo que se está ordenando, uniformando. Ese camaleonismo que niega la participación, como algo viene de fuera de la vida comunitaria. Como reconocen los técnicos, ese es el mayor reto, dar voz y escuchar, al margen de lo que hasta ahora sabemos hacer (Rodríguez-Villasante, 2006: 227).

Concluimos también que, tal y como el trabajo de campo multisituado nos demuestra, la referencia a una crisis del modelo de intervención social asistencial es universal. El discurso neoliberal, de culpabilización del individuo en situación de exclusión social, está obligando a los trabajadores sociales a actuar como técnicos de emergencias sanitarias en un conflicto bélico (tanto en la "retaguardia", como en el "frente").

Mientras, los discursos profesionales registrados apuntan a la urgencia de otra ética, a un Trabajo Social de enfoque comunitario, concebido como una herramienta de transformación social.

Paradójicamente, en los dos países la formación de estos profesionales tiene grandes carencias en metodología comunitaria. De forma que las programaciones orientadas a los barrios observados acaban centrándose en lo cultural. Bien para resaltar su diversidad (Zaragoza), bien porque, aun cuando se parta del asimilacionismo, se priorizan las áreas con más población de origen migrante (Toulouse). Se asumirían así los efectos de esas políticas neoliberales, al silenciar la desigualdad y la exclusión, siguiendo implícitamente el citado paradigma de la construcción de la ignorancia.

Ante la necesidad de propiciar un compromiso ético con la solidaridad comunitaria, los técnicos de lo social implicados en estas intervenciones, antes que por la redistribución de la riqueza, optan en las dos ciudades por promover la participación vecinal. Aunque, ante este "mandato hacia la *mixité* social", los que acaben compareciendo sean sobre todo técnicos y no ciudadanía. Esta resistencia toma también otras formas, como el mimetismo y el camaleonismo. Y señalan a la ausencia de un interés universal de las propuestas de arriba a abajo, que obvian la equidad.

En suma, intuimos que la ética neoliberal de estas intervenciones, que no cuestionan la desigualdad, está vinculada a los intereses económicos y políticos que representan los actores institucionales: entidades prestadoras de servicios, nueva filantropía y administraciones públicas. Que abocan a las comunidades a asumir la responsabilidad de su desarrollo, frente a un Estado en retirada. Al mismo tiempo que asfixian económica y administrativamente a las iniciativas comunitarias más horizontales.

Aparentemente, el participacionismo y el culturalismo habrían sido asumidos por las clases populares de estos territorios. Aunque también percibimos que existen prácticas colectivas que, desertando, cortocircuitan la apropiación del espacio urbano por los intereses de las élites: otra participación, esta vez desde los márgenes.

Referencias bibliográficas

Aricó, G. et al. (2016). *Barrios corsarios*. Barcelona: Pol.len Edicions.

Authier, J.Y. y Lehman-Frisch, S. (2013). La mixité dans les quartiers gentrifiés: un jeu

d'enfants? *Métropolitiques*, 2, octubre.

Bergua, J.A. (2011). *Estilos de investigación social. Zaragoza*: Prensas Universitarias de Zaragoza.

Bishop, M. y Green, M. (2007). *Philanthrocapitalism. How giving can save the world*. London: Bloomsbury Publishing.

Caisses d'Allocations Familiales (2015). *Rapport d'activité 2014*. París: CAF.

Capelier, F. y Malochet, G. (2011). Une voie d'accès à la citoyenneté : le travail social communautaire. En M. Jaeger, *Usagers ou citoyens? Les catégories de l'action sociale en question* (pp.239-254). Malakoff: Dunod.

Cefaï, D. et al. (2012). Ethnographies de la participation. *Participations*, 4, 7-48.

Cresswell, T. (1996). *In Place/Out of Place: Geography, Ideology and Transgression.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

Debord, G. (1958). Théorie de la dérive. *Internationale Situationniste*, 2, 19-23.

Dell'Umbria, A. (2009). *¿Chusma?* Logroño: Pepitas de Calabaza.

Denieuil, P.N. (2008). Développement social, local et territorial: repères thématiques et bibliographiques sur le cas français. *Mondes en développement*, 142, 113-130.

De Bony, J. y Nivolle, P. (2014). Ethnographie d'un projet de développement social local. *SociologieS* [on line], Dossier, Les échelles territoriales de l'intervention sociale.

De Robertis, C. (2011). Evoluciones y desafíos del Trabajo Social. Situación en Francia. *Trabajo social hoy*, 63, 53-72.

De Robertis, C., Orsoni M., Pascal H., Romagnan M. (2008). *L'intervention sociale d'intérêt collectif: de la personne au territoire*. París: Presses de l'EHESP.

Delgado, M. (2003). "Naturalismo y realismo en etnografía urbana. Cuestiones metodológicas para una antropología de las calles", *Revista Colombiana de Antropología*, 39(2), 7-39.

Dhers, J. et al., (2011). Faire société autrement: réflexions, résistances, propositions. *Vie sociale*, 2, 153-166.

Dubasque, D. (2009). L'intervention sociale d'intérêt collectif: un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble? *Informations sociales*, 152, 106-114.

Dubasque, D. (2014). Pour un travail social communautaire républicain, citoyen et

solidaire. Recuperado 31.10.2016: http://dubasque.org/2014/12/15/pour-un-travail-social-communautaire-republicain-citoyen-et-solidaire/

Dupuis-Hepner, N. (2015). L'intelligence collective au service de l'intérêt collectif. *Revue Française de Service Social*, 259, 116-123.

Epstein, R. (2005). Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit*, noviembre.

Epstein, R. (2013). *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*. Paris: Presses de Sciences Po.

Epstein, R. (2016). Le "problème des banlieues" après la désillusion de la rénovation. *Métropolitiques*, enero.

Epstein, R. y Kirszbaum, T. (2016). Territoires perdus versus territoires oubliés: les deux discours de la fracture. *Urbanisme*, 399, 57-59.

Fourdrignier, M. (2010). De nouvelles formes du travail ensemble. *Travail-Emploi-Formation*, 9, 7-29.

García, F.J. et al. (2011). Prismas trasescalares en el estudio de las migraciones. *Revista de antropología social*, 20, pp. 203-228.

Giménez, C. (2012) ¿Cómo hemos llegado y por qué estamos aquí? Sobre las etapas, retos, oportunidades y riesgos de la mediación intercultural. *Revista de la Asociación de Enseñantes con Gitanos*, 29, 6-17.

Giroud, M. (2015). Mixité, contrôle social et gentrification. *La Vie des idées*, noviembre.

Gómez, J. D. (coord.). (2013). *Evaluación del plan integral del Casco Histórico 2005-2012. Diagnóstico del barrio y propuestas de futuro*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.

Gosselin, C. (2015). La rénovation urbaine et le modèle de « l'espace défendable »: la montée en puissance des enjeux sécuritaires dans l'aménagement. *Métropolitiques*, noviembre.

URL : http://www.metropolitiques.eu/La-renovation-urbaine-et-le-modele.html

Kirszbaum, T. (2014). Mixité. En Alain Bihr et Roland Pfefferkorn. *Dictionnaire des inégalités*. Paris: Armand Colin.

Kirszbaum, T. (2015). La politique de la ville ou les infortunes de l'égalité républicaine. En T. Kirszbaum, T. (dir.), *En finir avec les banlieue? Le désenchantement de la politique de la ville*. La Tour-d'Aigues: Éditions de l'Aube.

Kirszbaum, T. y Epstein, R. (2010). *Synthese de travaux universitaires et d'evaluation de la politique de la ville. [Rapport de recherche]*. París: Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale.

Kozinets, R. (2010). *Netnography: doing ethnographic research online*. London: Sage.

Lorthois, D. (2000). *Mutations de la société et travail social*. Paris: Conseil Economique et Social.

Martínez, R. (2016). Las comunidades no son la solución, sino la expresión del conflicto urbano. *Revista Treball*. Recuperado 31.10.2016. http://revistatreball.cat/las-comunidades-no-la-solucion-sino-la-expresion-del-conflicto-urbano/

Pétonnet, C. (1982). L'observation flottante. L'exemple d'un cimetière parisien.

L'Homme, 22 (4), 37-47.

Rodríguez-Villasante, T. (2006). Lo comunitario y sus saltos creativos. *Cuadernos de trabajo social*, 19, 225-254.

Sala-Pala, V. (2015). Une ville après l'émeute. *Mouvements*, 83, 111-119.

Saura, G. (2016). Neoliberalismo como discurso: la evaluación en educación entre

tecnologías políticas neoliberales y la nueva filantropía. *Revista Educação, Sociedade & Culturas*, 47, 11-30.

Slater, T. (2006). The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 737–757.

Slater, T. (2014). The Myth of "Broken Britain": Welfare Reform and the Production of Ignorance. *Antipode*, 46 (4), pp. 948-969.

Sorando, D. (2014). *Espacios en conflicto. Un analisis relacional del cambio social en los centros estigmatizados.* Madrid: UCM. (Tesis doctoral).

Talpin, J. (2013). Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France. *La Vie des idées* , noviembre.

Talpin, T. (2016). Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires. *Métropolitiques*, febrero.

Tissot, S. (2013). Y a-t-il un "problème des quartiers sensibles"? Retour sur une catégorie d'action publique. *Revista de Antropología Social,* 22, 137-153.

Virno, P. (2003). *Virtuosismo y revolución*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Wacquant, L. (2010). Las cárceles de la miseria. Buenos Aires: Manantial.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

FORMAR TRABAJADORES PARA LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL ALTERNATIVA: APUNTES PARA LA FORMACIÓN ÉTICA DE LOS FUTUROS TRABAJADORES SOCIALES.

Ona Sáenz, Jon
jon.ona@deusto.es

Grupo 3.2

La protección desprotegida. La pérdida de esperanza y el papel de la ética

espanet SPAIN

Resumen: Desde la inquietud por conseguir una ética más comprometida y eficaz con un proyecto de construcción social alternativa, esta comunicación propone a los formadores de los futuros trabajadores sociales incidir en tres elementos: el primero en el análisis crítico, constante y consciente de la realidad, del contexto; el segundo, insertar en la ética profesional las grandes preguntas clásicas de la filosofía; y el tercero, fundamentar y articular la ética profesional en el modelo de la ética de las virtudes aristotélica. La inserción de estos elementos puede contribuir a conseguir una ética profesional mucho más significativa, existencialmente más sugerente y más orientada hacia un compromiso "político" (de construcción de la polis) activo. Inserta en esos parámetros la ética del Trabajo Social puede convertirse en una propuesta de vida buena alternativa a la que ofrece la razón dominante en el sistema actual; una propuesta donde la realización personal y el ejercicio de la ciudadanía aparecen estrechamente vinculados y mutuamente referidos; y en el que la profesión se vive como camino para ambos.

Palabras clave: Ética de las virtudes; Ética del Trabajo Social; Formación de los trabajadores sociales; Ética y construcción social.

1.- Justificación, propósito y límites de esta comunicación.

En el panel de "Trabajo Social" de este congreso, la descripción del grupo de trabajo ("La protección desprotegida: la perdida de esperanza y el papel de la ética") en el que se encuadra esta comunicación se afirma que "el pensamiento ético es el último bastión y esperanza como respuesta moral y social frente a la exclusión y pobreza creciente". Anteriormente, en la misma presentación, se indica que "frente al progresivo avance de las ideologías neoconservadoras se ve la necesidad de contrarrestar sus efectos mediante el avance de nuevos paradigmas basados en un análisis ético, capaz de introducir cambios en el discurso dominante". También se afirma la necesidad de pasar de una "ética individualista" a una "ética del compromiso, fundamentada en valores diferentes como la solidaridad, el empoderamiento ciudadano y la demanda de la formación cultural" y se define tal ética como "una ética del compromiso" que "no solo es una ética discursiva sino una ética activa, capaz de movilizar a una población resignada o vencida, frente al abuso de determinados poderes

gobernantes se han rendido a los discursos de las fuerzas económicas que los sustentan"[1].

No cabe la menor duda de que el Trabajo Social por su misma naturaleza, razón de ser y labor que desempeña es una profesión eminentemente ética. Debido a ese carácter es fácil comprender que en el Trabajo Social es mucho más fácil que en otras profesiones justificar la necesidad de una ética profesional y de una formación en dicha ética de los futuros trabajadores sociales. Sin embargo, situada en los parámetros propuestos en la presentación de este grupo de trabajo, la ética profesional del Trabajo Social adquiere una clara dimensión política de construcción social alternativa y de compromiso, no sólo profesional, sino también ciudadano por parte de los profesionales que decidan adoptarla. Estamos ante una perspectiva mucho "más amplia" que la referida al mero ejercicio profesional excelente que suele ser la principal finalidad que se señala para toda ética profesional.

A partir de la inquietud y del deseo expresados en la presentación, esta comunicación tiene como finalidad reflexionar acerca de cómo se puede lograr introducir esa dimensión política y ciudadana de transformación alternativa en la ética profesional del Trabajo Social. Aunque las reflexiones que vamos a compartir en las siguientes páginas pueden ser del interés de cualquier Trabajador Social, al escribirlas hemos pensado, sobre todo, en los formadores de los futuros trabajadores sociales, no sólo porque son ellos los destinados a ser esos profesionales-ciudadanos transformadores que necesita el proyecto implícito en la presentación, sino porque hay que estar alerta de un riesgo: un sistema como al que alude la presentación, acaba difundiendo un tipo de "racionalidad", que se expresa en una serie de prácticas y modos de vida que, a su vez, condicionan, no sólo el carácter de las personas y el tipo de sociedad, sino también la manera de comprender, interpretar y situarse ante la realidad. A los futuros trabajadores sociales, nacidos y educados dentro del sistema, hay que ofrecerles los instrumentos necesarios para que no acaben siendo "servidores" en lugar de "transformadores" de dicho sistema. Repensar la ética profesional del Trabajo Social en función de ello, puede ser una contribución decisiva a evitarlo.

Las propuestas que ofrecemos a continuación, no pueden ni pretenden ser ni completas ni exhaustivas; en todo caso, serían una contribución a ese debate, y así deben de ser consideradas. Son sólo algunos esbozos, algunas sugerencias, discutibles e incompletas, pero si sirven para el debate, nuestra pretensión a la hora de escribir esta comunicación se verá recompensada con creces.

El objeto pretendido en esta presentación, nos va a llevar a situar a la Ética del Trabajo Social en una perspectiva diferente y a plantear cuestiones diferentes a los que suelen ser habituales en los manuales y códigos deontológicos. Con ello, no pretendemos rechazar dichos manuales y códigos,

[1] La descripción del panel se halla en: http://reps-sevilla.com/paneles-congreso. última consulta: 20/01/2017.

parámetros que les permita lograr mejor esa dimensión política y ciudadana a la que venimos aludiendo, así como, ese carácter de ética comprometida y eficaz que se desea. El estudio de manuales como los de Banks (1997), Salcedo (1998), Sánchez (1999), Bermejo (2002) o el reciente de Román Mestre (2016), seguirá siendo muy beneficioso. Más allá de ello, lo que proponemos en esta comunicación es que para lograr una ética comprometida y eficaz habría que prestar atención (aunque quizás nos sólo) a tres elementos: al análisis constante y crítico de la realidad; a la inclusión en la ética profesional del Trabajo social de las grandes preguntas clásicas de la ética; y a una fundamentación – articulación de la misma desde una ética de las virtudes de tradición aristotélica.

2.- El ejercicio de análisis y reflexión constante, informada y activa del contexto

Un paso importante para poder lograr una ética profesional del Trabajo Social comprometida y eficaz con un proyecto de transformación social, es ejercer una lectura crítica, una reflexión seria y una valoración constante del contexto social en el que vivimos. La sociedad existente determina y configura, de un modo u otro, en un grado u otro, pero siempre de manera importante, al ser humano, no solo en cuanto persona, sino también como profesional y ciudadano. Basta la lectura del breve tratamiento que Banks (1997: 49-59) sobre la evolución de la concepción y retos del Trabajo Social desde la década de los 60 hasta finales de los 90, del siglo XX, para darnos cuenta de la importancia decisiva que la evolución socio-política tiene. El contexto influye sobre la concepción del Trabajo Social, sus finalidades y modos de ejercicio, pero también en otros aspectos como las relaciones con aquellos a quienes acompaña y dirige su labor y en el "perfil de base" que puede mostrar el futuro trabajador social; y es que señalar que determinados "perfiles base" pueden ser un obstáculo importante para ejercer la profesión del Trabajo Social en una línea transformadora como la que contemplamos en esta comunicación.

Para el ejercicio de análisis, reflexión y juicio de la realidad que proponemos, no basta sólo atender a la realidad política, social, económica y cultural que muestra nuestro mundo, sino también es preciso atender al papel que la ética desempeña en ello. Si con el análisis de la realidad pretendemos conocer lo que es, lo que tenemos, con la ética entramos en el deber ser, en lo que nos gustaría tener, cuestión que es necesario abordar para darle un sentido a la actividad humana: es la pregunta consciente sobre qué queremos construir, algo que parece que siempre nos viene ya prestablecido de antemano (¿por quiénes?). La pertinencia de esta pregunta viene dada, porque como vamos a sostener un poco más adelante, es clave a la hora de analizar qué tipo de ética tenemos para hacer

ineficaz.

Al proponer este ejercicio, lo que si queremos advertir es que ese trabajo de reflexión y valoración crítica es algo que debe de hacerse por uno mismo. Basta una consulta a GOOGLE para poder recabar un montón de información acerca de los condicionamientos que sufre y retos que afronta el Trabajo Social en el mundo neoliberal. El tratamiento ha sido exhaustivo y profundo y podría pensarse que el trabajo que proponemos esta demás, pues las cuestiones que nos puedan interesar al realizarlo ya ha recibido respuesta. El objetivo sin embargo es otro: situar al Trabajador Social en una dinámica de atención y de reflexión constante, porque esa actitud, ese ejercicio crítico, es clave para poder ejercitarse y desarrollar la actitud activa y comprometida, como profesional y ciudadano, que precisa la ética que se reclama en la presentación de este grupo de trabajo y por ello, animamos a abordarla de manera decidida en la formación de los futuros trabajadores sociales.

Diseñar un proceso formativo que lleve a cabo esa propuesta sólo puede ser fruto de una larga y profunda reflexión compartida. De cualquier modo, si queremos señalar que nos parece más adecuado abordar la tarea con los futuros Trabajadores Sociales a partir de textos e informaciones de carácter más general, global, que centradas exclusivamente en el Trabajo Social: es decir, en textos que traten, por ejemplo, de la "nueva razón neoliberal" en lugar de otros que respondan de manera inmediata a como esa razón neoliberal incide en los procesos de gestión de una determinada actividad o programa. La primera opción no sólo deja más margen al proceso reflexivo propio, sino que además permite plantear las cuestiones en un horizonte de sentido que, como más adelante vamos a afirmar, es necesario para darle a la ética su eficacia.

En línea con las preocupaciones, pero también con las afirmaciones, contenidas en la descripción de nuestro grupo de trabajo, señalamos posibles puntos de partida desde los que estructurar ese ejercicio de análisis crítico de la realidad. El primer punto, sostiene que vivimos en un mundo de "expulsiones", regido por una nueva razón neoliberal, que se fundamenta y a la vez construye un nuevo concepto de naturaleza humana; el segundo, que en ese mundo la ética vive una situación paradójica de inflación, por una parte, e ineficacia por otra.

2. 1.- Hacia un mundo de "expulsiones" regido por una "nueva razón".

La lectura de la realidad que ofrece la descripción de nuestro grupo de trabajo está avalada por una gran cantidad de literatura publicada en los últimos años. Centrándonos en algunas obras de perspectiva general (que hemos defendido como aconsejable para el propósito que nos mueve), podemos obtener un cuadro de referencia suficiente sobre el que comenzar a trabajar.

un proceso de dislocaciones que el mundo actual está sufriendo y cuya consecuencia es que cada vez más seres humanos se ven desplazados desde el centro a los márgenes invisibles del sistema. Es un proceso que se percibe en el aumento de la desigualdad, de la pobreza, de los desplazamientos forzosos o en la destrucción de la biosfera, y Sassen presenta un cuadro completo y documentado de casos. Para Sassen esas dislocaciones no pueden ser explicadas con las categorías habituales de "pobreza" e "injusticia" y de ahí su propuesta de conceptualizarlas como "expulsiones". Vivimos en un mundo de dinámicas (muy diferentes) de expulsión; vivimos en un mundo de expulsados.

Autores como Harvey (2007) o Escalante (2016) nos permiten ver que ese mundo, lejos de ser producto del destino, es fruto de un "asalto" deliberado y bien organizado por parte de ciertas elites preocupadas por aumentar su poder y riqueza. También nos recuerdan el papel ambiguo que ciertas ONG (Harvey: 194-95) o ciertas iniciativas éticas como el "Comercio Justo" (Escalante: 188-89) han podido desempeñar en el tema, cuando falta una dimensión de reflexión política en ese tipo de iniciativas.

Si para Escalante (2016) el neoliberalismo, más allá de una teoría económica, encierra toda una cultura, toda una cosmovisión podríamos decir, otros autores como Laval y Dardot (2013) o Contreras (2015) lo definen como una "nueva razón"; una nueva lógica que reconfigura las diferentes esferas de la vida humana. Una razón que para Brown (2015) conlleva a la disolución de la democracia, puesto que neoliberalismo y democracia son incompatibles, en cuanto a ejercicio de ciudadanía.

Respecto al el impacto de esta "nueva razón" en la profesión, Hibou (2012) explica muy bien cómo burocratización y la despersonalización en el ejercicio profesiona,l queja frecuente de muchos trabajadores sociales, forma parte del proceso mediante el cual las tecnologías neoliberales ejercen el poder; es un fenómeno ha venido para quedarse. En la misma línea Escalante (2016: 165-69) muestra claramente que la eficacia y las auditorias son un modo de controlar el trabajo, de quitar la autonomía profesional y de someterlo, todo ello en medio de un proceso de cambio en la concepción de los servicios sociales que pasan a ser comprendidos como mero servicios por parte de un profesional a un cliente que paga por ellos vía impuestos.

Más allá de ello, la razón neoliberal y las prácticas que desarrolla impulsan una concepción propia de la "naturaleza humana". Según Escalante (2016: 165-69) en la concepción neoliberal el mundo es un lugar de individuos egoístas y maximizadores de sus propios beneficios, donde el altruismo o el bien común son concebidos como falacias que esconden intereses particulares. El mercado es la instancia reguladora suprema que da a cada cual según lo que se merece, castigando a quienes

donde el individuo es el único responsable de su suerte, recibe lo que se merece y donde cualquier mención de lo estructural desaparece. La férrea disciplina del mercado es la que permite aprender a los perdedores. Podemos imaginar las consecuencias de todo ello para la propia concepción del Trabajo Social y sus fines.

Son sólo algunos ejemplos, pero sin duda muy significativos, desde donde se puede abordar el ejercicio de reflexión. Se trata de formar en la mejor comprensión del sistema social, con sus causas y consecuencias, pero sobre todo, de capacitar y familiarizar a los futuros trabajadores sociales con ese ejercicio crítico, necesario para profundizar y adoptar actitudes más activas en su ejercicio profesional y ciudadano; y por supuesto, de ciudadanía a través de la profesión. Pero también se trata de adquirir capacidad para observar como la nueva razón puede ir cambiando las formas de trabajo y con ello, a la larga, de concepción de la propia profesión en sus fines, naturaleza y modo de ejercerla, algo a lo que las nuevas generaciones de trabajadores sociales deben estar especialmente atentas.

2.2.- La paradoja de la ética:

Mark Hunyadi (2015) ofrece un retrato de la ética actual que da que pensar y resulta muy adecuado para la cuestión de una ética comprometida y eficaz en clave de transformación social. Para Hunyadi la ética contemporánea vive una situación paradójica: por una parte, nunca como en la actualidad ha habido una inflación de la ética tan acusada, algo que Hunyadi observa a partir de la multitud de códigos, normativas, protocolos o éticas profesionales con los que contamos; pero por otra, para Hunyadi, la ética actual es manifiestamente impotente para transformar la realidad. Según Hunyadi: “en el momento en el que los principios éticos disciplinan nuestra vida diaria como nunca lo habían hecho antes, es cuando sufrimos la influencia de modos de vida que escapan a cualquier control democrático” (p.11).

Hunyadi define los modos de vida como realidades que se nos imponen sin haberlos deseado; realidades como la burocracia administrativa o la lógica mercantil que extiende a todos los ámbitos de la vida la obligación de la cuantificación. Su peculiaridad es que no son algo deseado en sí; nadie los elige deliberadamente, sino que surgen por la emergencia de efectos acumulados y el refuerzo por el hecho consumado. Son el resultado de fenómenos que se arrastran mutuamente y a los que contribuyen muchos individuos. Se desarrollan siguiendo procesos causales, no finalistas. Los modos de vida no son queridos como sistema pero moldean el mundo como sistemas.

La cuestión es que la ética es impotente ante estos modos de vida que se nos imponen. Debería poder decir algo, pero tenemos una “ética pequeña”, reducida a una serie de principios de conducta

Es una ética capaz de destapar el acoso laboral en todas sus formas, pero es incapaz de oponerse a la dictadura de los números que impone unas condiciones de trabajo enajenantes y patógenas. Una ética a la que se apela, por ejemplo, para que establezca protocolos para el ejercicio de investigación de ciertos temas, pero a la que no se le permite dar un juicio sobre los temas en sí.

Para Hunyadi la razón de esto responde a que lo que tenemos es una ética individual. Una ética de los derechos del individuo que responde a concepciones liberales en sus principios de defensa de las preferencias de vida personales y de rechazo de cualquier intromisión del estado o lo público en la vida privada. Una ética que en nombre del pluralismo rechaza cualquier propuesta de vida buena como sospechosa, que en nombre de la neutralidad pública omite cualquier juicio global sobre el mundo, lo cual acarrea, por su parte, una despolitización de la vida social y una eliminación del campo político de la vasta zona de contacto donde el individuo de integra en la sociedad y es moldeado por ella. Es una ética de la retirada del mundo; una ética que abandona al mundo a su libre curso, lo cual supone dejarlo tal y como lo quieren otros, aquellos que tienen poder para imponernos modos de vida.

En definitiva, Hunyadi advierte de un peligro real, porque la ética, depende de cómo sea, puede ser una ética ineficaz y una ética ineficaz, en la perspectiva desde la que reflexionamos en esta comunicación, es una ética que sirve al sistema. La ética del Trabajo Social puede ser ineficaz; podemos estar formando a los futuros trabajadores sociales como servidores de un sistema al que, no obstante, queremos buscarle alternativa. La capacidad para abordar de manera continua esta pregunta y responderla es algo que se debería incluir en la formación ética de los futuros trabajadores sociales.

Otra práctica beneficiosa puede ser hacer una lectura de la finalidad y justificación del Trabajo Social a lo largo de su historia. Realizar una lectura de ese tipo, que es consciente de la variedad de concreciones, en función del momento y lugar, que ha adquirido el Trabajo Social, pero que sea capaz también de descubrir sus continuidades y sus constantes, puede contribuir a evitar que los futuros trabajadores sociales sean ganados por la "nueva razón" del mundo. La variabilidad recordando la exposición (positiva pero también negativa) al contexto; y la continuidad para poner de manifiesto las aspiraciones y deseos humanos radicales de las que surge el Trabajo Social y lo alimentan. Desde este segundo aspecto es desde donde se puede discernir la influencia positiva y legítima de aquella que no lo es.

3.- Recuperar la "Gran Ética", la ética de las grandes preguntas

propuesta de solución para ello: pasa por abandonar la "pequeña ética" y volver a recuperar la que él denomina "la Gran Ética" es decir, la ética que renuncia a una neutralización del mundo y lo asume como objeto de su interés bajo todas sus facetas. Se trata de una ética que se plantee la cuestión del sentido como medida ante la pregunta por lo que tenemos que hacer y que no abandone nunca esa pregunta; una ética que se pregunte por el mundo que queremos construir y que sea capaz de inspirar acciones colectivas e instituciones de decisión.

En una ética profesional como la del Trabajo Social se trataría de situar la cuestión sobre los fines de la profesión en ese horizonte de sentido, no sólo por lo que ello pueda suponerle de enriquecimiento, sino también como invitación a ejercer la profesión en un horizonte más "político", esto es, de construcción social, reflexionando sobre los modos de ejercerla y las adaptaciones en la propia ética profesional que todo ello pueda suponer. Incorporar estas cuestiones a la formación ética de los futuros trabajadores sociales, investigarlas y debatirlas, puede ser un buen modo de trabajar ese horizonte de sentido.

Pero en nuestra opinión, la Gran Ética de Hunyadi, fundamentada en un horizonte de sentido, necesita algunos elementos más para que pueda llegar a ser una ética eficaz. El primero es insertar esa ética en otro horizonte de sentido: el del proyecto de realización personal, buena vida o felicidad; y el segundo, abordar la pregunta de cómo llegamos a ser "buenos", es decir buenos profesionales y ciudadanos. La razón de introducir el segundo elemento es el convencimiento de que la mejor manera de conseguir que la ética sea eficaz y mueva a compromiso es lograr que sea una ética que nos implica existencialmente, que llegue a ser comprendida como camino y medio para la realización personal. El tercer elemento, por su parte, es una exigencia de los parámetros de compromiso y eficacia en los que hemos colocado a la ética: para actuar de manera consciente, comprometida y eficaz, desde un horizonte de sentido en un proyecto alternativo de construcción social, es necesario desarrollar unas capacidades y un modo de ser que lo permitan (virtudes).

Pero afirmar esto no es suficiente, porque hablar de temas como vida buena, construcción social o carácter, no es decir mucho; la clave es definir qué es vida buena; qué es construcción social; y qué carácter se necesita. Y esto nos remite a la pregunta radical de la ética: ¿qué es el bien/lo bueno? Porque desde ella es desde donde se responde a las anteriores.

No sólo los organizadores de este Congreso, sino también los "neoliberales" que sostienen e impulsan el sistema tienen un concepto de vida buena, un proyecto de construcción social y un modelo de carácter idóneo para lograr ambas cosas. Una de las figuras intelectuales de referencia en el mundo "neoliberal" es Ayn Rand (2009) que eleva el egoísmo a la categoría de virtud y en cuya propuesta ética, que ella denomina "objetivismo", considera que el valor supremo de una

y autoestima, cuyo sentido aclara al citar las virtudes que les corresponden: Racionalidad, productividad, orgullo. Rand, como antes Nietzsche, del que por cierto se nutre, ataca como enemigos de la "naturaleza humana" a las virtudes cristianas con las que probablemente estamos más familiarizados. Virtudes cristianas – virtudes egoístas, fruto de dos horizontes de sentido y de proyectos de construcción social y vida plena muy diferentes.

En nuestra sociedad esa pluralidad no se ve como algo negativo y se considera que puede "gestionarse" adecuadamente diferenciando entre diferentes tipos de ética. El modelo más extendido, muy vinculado en nuestro país a Adela Cortina (1986; 1990) y presente en algunos de los manuales más extendidos de ética fundamental (Cortina y Martínez Navarro, 1996; Etxeberria, 2002) y profesional (Hortal, 2002) propone diferenciar entre una ética de minimos, cívica, basada en los Derechos Humanos; y las diferentes éticas de máximos que son las propuestas morales de los diferentes grupos, religiosos o no, que forman parte de la sociedad. La primera de esas éticas se supone que es compartida por todos, obliga a todos y atiende sobre todo a la dimensión de justicia y convivencia; las segundas son opcionales y atienden sobre todo a la dimensión de felicidad o vida plena. Pero al final el modelo no llega a funcionar bien, porque tanto en un tipo de éticas como en otro, la idea del bien y lo bueno difiere de unos grupos (también personas) a otros. Basta como ejemplo, atender al debate en torno a la justicia, principio fundamental para la ética cívica mantenido por liberales y comunitaristas (Mulhall y Swift, 1996; Pérez de la Fuente, 2005) en las últimas décadas del siglo XX. Incluso entre liberales como Rawls, Nozick o Dworkin las propuestas son muy diferentes.

El problema de esta pluralidad adquiere toda su relevancia cuando proyectos de vida buena y construcción social como el neoliberal entran en escena, y lo hacen porque son incompatibles con otros proyectos, como por ejemplo, el que deja ver impicitamente los organizadores de este Congreso. Cuando se observa la propuesta neoliberal y el orden inclusivo, alternativo, que propugnan sus críticos, la diferencia es tan significativa y las concepciones tan opuestas que no parece posible integrarlas. Pretender articular perspectivas tan diferentes en un modelo de ética de mínimos compartida por todos, no nos sirve, o como diría Hunyadi, sólo sirve al sistema; para empezar porque habría que preguntarnos qué compartimos realmente.

Apelar a los "derechos ciudadanos", como se hace en la descripción del panel o a los Derechos Humanos, no garantiza a la larga nada, porque la realidad de los Derechos Humanos es viva, en desarrollo y en cuanto a tal, manipulable por determinados instituciones y grupos. A este respecto, resulta interesante el relato que ofrece Peeters (2007) sobre el papel de los expertos, instituciones y organismos internacionales, que desde sus programas ideológicos condicionan, dirigen e incluso

valoraciones y conclusiones de Peeters son discutibles e incluso podrían recibir una interpretación opuesta, pero la realidad del "control" queda en evidencia. En el tema de los Derechos Humanos, la implementación de una "ideología" bajo agenda se da y con estrategias que no parecen diferir mucho de las neoliberales. En este caso, el problema no son Derechos, sino su interpretación y desarrollos, realizados desde un horizonte de sentido marcado una concepción del bien/lo bueno, no confesada, pero evidentemente presente.

La digresión era necesaria para hacer ver que en nuestro mundo, dado proyectos tan opuestos, tan incompatibles, la ética tiene una dimensión, no sólo de debate, sino también de conflicto en la que un ciudadano y profesional comprometido no tiene más remedio que entrar. Formar a los futuros trabajadores sociales en la comprensión de esta realidad y en sus causas es necesario.

Una cuestión que merece ser considerada es la de si la ética profesional del Trabajo Social puede contribuir a la clarificación de las grandes preguntas acerca del bien/lo bueno y la justicia. Desde las tesis de Hunyadi parece difícil, ya que desconfía de este tipo de éticas, las éticas profesionales, a las que considera que forman parte de las "pequeñas éticas" y una expresión de la fragmentación de la ética que le hace perder a esta su horizonte de sentido y la convierte en ineficaz. Si la ética del Trabajo Social se piensa como una realidad independiente, cerrada en si misma, ciertamente hay que darle la razón a Hunyadi. Sin embargo, creemos que son más reales y fructíferos planteamientos como el de Etxeberria (2002) que aboga por articular la ética fundamental y las éticas profesionales, en cuanto éticas aplicadas. En ese encuentro el diálogo puede resultar muy fructífero y clarificador para ambas y dar la oportunidad de confluencia en torno a los mismos problemas.

En este sentido, a partir de su experiencia, de su contacto, en cuanto ética aplicada insertada en un área humana concreta, con la realidad y lo que aprende de ella la ética del Trabajo Social puede hacer aportes importantes al debate sobre la justicia y desde ella, de construcción social e incluso de Vida Buena. Desde su trato, cercanía y labor de acompañamiento a personas, colectivos o comunidades de "expulsados" o en proceso de "expulsión", las contribuciones de esta ética en el debate por la justicia son de especial valor. Las experiencias de los "expulsados" y con los "expulsados" pueden ser un arma poderosa para combatir el orden neoliberal y sus justificaciones. En el debate sobre la justicia aportaciones como la de Judit Shklar (2010) y Reyes Mate (2011) nos recuerdan que la injusticia es discernible no "ex cathedra" y desde las grandes filosofías, sino desde el clamor de quienes la sufren y que no es fruto de una casualidad, sino de acciones humanas que en cuanto tales, tienen responsables. Los trabajadores sociales están en un lugar privilegiado para

"expulsados" a quienes acompañan.

Introducir a la ética del trabajo profesional en el debate sobre el bien/lo bueno y por ende de la justicia, es integrarla en el horizonte de la gran ética de Hunyadi, pero exige que en la ética profesional en la que se forma a los futuros trabajadores sociales se planteen las preguntas fundamentales de la ética.

4.- Por una ética de las virtudes aristotélica.

Si el análisis y reflexión del contexto, si recuperar para la ética profesional las grandes preguntas por el sentido, encuadrándola en ellas y comprendiéndola desde ellas, son dos posibles caminos para lograr una ética más comprometida y eficaz, esto es, una ética con capacidad de transformación alternativa a lo que se nos impone desde la "nueva razón", existe un tercer aspecto que también puede tener su importancia: la teoría ética desde la que decidamos fundamentar y articular la ética profesional. Es un aspecto sobre el que también conviene reflexionar y sobre el que habría que preguntarse si siempre se le presta toda la atención debida a la hora de diseñar y programar la formación docente.

Lo normal es que una ética profesional este constituida por elementos procedentes de diversas teorías o modelos éticos. En cualquier manual lo habitual es encontrar elementos pertenecientes a un enfoque deontológico juntos a otros "consecuencialistas" e incluso de la ética de las virtudes. La presencia de diferentes enfoques no sólo no es incompatible, sino que, de hecho, como defiende Hortal (2002) una ética profesional se pueden articular en función de diferentes "momentos" en los se combinen diversos enfoques teleológicos y deontológicos. Pero también es cierto que, sin embargo, lo habitual es que sean estos últimos los que en las éticas profesionales predominen. Normas, principios y deberes de diverso tipo (desde los referidos a Derechos Humanos y ética cívica hasta los presentes en los diversos códigos deontológicos) que pretenden una validez y aceptación general por parte de todos los profesionales, son el referente para determinar el correcto ejercicio profesional, y más allá de éste, incluso la excelencia. No faltan quienes como Prairat (2009) defienden explicita y claramente el enfoque deontológico, basado además en una "moral de mínimos", como el más adecuado para establecer una ética profesional en sociedades como la nuestra caracterizadas por una pluralidad de propuestas de vida buena. El dato es interesante, porque la propuesta de Prairat va en una línea muy diferente a la de Hunyadi, para quien, recordémoslo, una ética profesional concebida de esta manera sería un producto más de la

transformar la realidad.

Si se considera, como hacemos en está comunicación, que Hunyadi tiene razón, es lógico buscar una alternativa de fundamentación ética diferente a la deontológica para la Ética del Trabajo Social. ¿Cuál puede ser esa alternativa? En nuestra opinión, la ética de las virtudes, en concreto, la ética de las virtudes de tradición aristotélica, porque es una ética cuya propuesta de realización humana, de vida buena, se entiende desde el carácter social del ser humano, que implica un compromiso político activo en la construcción social y una clave de desarrollo de las potencialidades humanas de cara a lograr un determinado "ethos" o carácter. Seguramente, estos rasgos tan breves como generales bastan para comprender el contraste que supone situar a una ética profesional en tales parámetros frente a los que presenta la tradición liberal que sustenta las "pequeñas éticas". No es objetivo, ni tampoco entra dentro de las posibilidades de esta comunicación, presentar una síntesis de la ética de las virtudes aristotélica, sino más bien, reflexionar acerca del tipo de vinculación y articulación que se puede hacer entre la misma y una ética profesional del Trabajo Social y, sin pretender ser exhaustivos, centrándonos en esa cuestión proseguimos nuestra reflexión.

Lo primero que hay que decir es que la propuesta que defendemos es problemática en un doble sentido: en primer lugar, por la escasa importancia que ha tenido la ética de las virtudes en la ética del Trabajo Social. De los manuales que hemos consultado para redactar esta comunicación y que hemos citado en el primer punto de la misma, sólo el más reciente de Román Mestre (2016: 147-52) aborda el tema; y sólo lo hace para ofrecer una lista, acompañada de un breve comentario, de cuáles son las virtudes deseables para los trabajadores de los servicios sociales. Es una perspectiva muy parcial y limitada, que corre el peligro de no superar los límites de la "pequeña ética" y que, por supuesto, no es la nuestra. Dada la situación, en los parámetros y la función desde los que concebimos la ética de las virtudes para el Trabajo Social, está todo por hacer.

Pero sobre todo, y en segundo lugar, es problemática por los aspectos discutibles e incluso "caducos" que se le atribuyen a la ética aristotélica. Basta leer presentaciones generales (no centradas necesaria y únicamente en Aristóteles) como las de Annas (2006) o Billier (2014) para comprender la complejidad y el alcance del debate. Más allá de esto, tampoco faltan autores como Simpson (1991) que cuestionan de manera decidida y numerosos argumentos la pertinencia de tratar de fundamentar una ética de las virtudes en Aristóteles, dado el carácter aristocrático, elitista del ejercicio político que presenta. Junto a Annas, o Swaton (2011), manuales como el de Russel (2013) no sólo ponen en evidencia la posibilidad de articular una ética de las virtudes desde otras bases, sino también la distancia que respecto a Aristóteles acaban tomando la mayoría de las propuestas contemporáneas.

como un problema, el hecho de que no haya una "tradición previa" desarrollada, es un reto y una oportunidad que estamos invitados a abordar. Respecto a lo segundo, dos cosas: la primera que las contundentes objeciones como las que hace Simpson, son totalmente válidas para una "lectura literal" de Aristóteles y cualquier intento de aplicación de la misma, pero no tanto para una "lectura actualizada", "reinterpretada", de su ética; eso es lo que vamos a defender. Y la segunda, que la clave de esa "lectura actualizada" consiste más en identificar elementos claves, estructurales de la ética aristotélica y su articulación, que los contenidos concretos y de detalle de la misma. Prestar atención al desarrollo de la propia tradición aristotélica justifica esta propuesta. La reinterpretación desde parámetros cristianos por parte de Tomás de Aquino de los temas aristotélicos es ilustrativa; así como lo es también, por poner sólo otro ejemplo, el intento de Nussbaum (1996: 319-51) de defender el valor universal de la propuesta aristotélica de las virtudes mediante su conversión a esferas de virtud y de ahí a una lista de capacidades para lograr la vida buena. Las posibilidades de relectura de la ética aristotélica se corresponden con una objeción que se le suele hacer, su falta de contenidos concretos. Según Rodríguez Duplá (2011: 282) lo que al final autores como Nussbaum nos muestran sobre la ética aristotélica es la universalidad de los problemas prácticos, para los cuales las virtudes ofrecen una solución y posibilidad de confrontación critica entre las diferentes concepciones de vida buena que dan respuesta a esos problemas. Concuerda lo que nos muestra la tradición con el carácter que Aubenque (2010) atribuye a la ética aristotélica de ser una ética de la prudencia para un mundo donde domina lo contingente y el azar. Si tal es la comprensión de Aristóteles de su propia ética, las "lecturas actualizadas", más que legítimas pasan a ser obligatorias.

La comprensión contingente de sí misma que refleja la ética de las virtudes aristotélica, no sólo dirige hacia lecturas actualizadas de la misma, sino que también es la clave que abre un espacio para el diálogo con una ética aplicada como es la ética profesional del Trabajo Social; un espacio que funciona en dos direcciones: la primera, proporcionando un marco flexible, abierto, para que la ética del Trabajo Social, desde su contexto, desde su "parcela de la realidad" pueda insertarse y ser repensada en unos horizontes de sentido mucho más amplios que los que suele presentar. La segunda, animando a esta ética profesional a participar en la labor de investigación para responder y reformular constantemente las grandes cuestiones de la ética de las virtudes aristotélicas, "necesidad necesaria" (valga la redundancia) por su conciencia de ser contingente. Tanto en Aristóteles como en Tomás de Aquino la búsqueda de respuestas es un proceso de investigación en el que, además de las "observaciones" o descubrimientos propios se tienen en cuenta las respuestas de otros. Respecto a esta cuestión, uno de los intérpretes actuales más "sugerente" de Tomás de Aquino, Wadell (2002: 66) comenta que "Tomás incluye las opiniones de sus oponentes porque no los considera

puede comprender la verdad total sobre un tema… cada uno posee solamente alguna percepción de dicha verdad". Es razonable suponer lo mismo para Aristóteles. El Trabajo Social tiene sus propios conocimientos sobre la realidad, fruto de su propia investigación, experiencia y reflexión y desde esos conocimientos puede participar como "voz" en el proceso de buscar respuestas.

Ya hemos adelantado, por lo menos en parte, la manera como creemos que puede abordarse ese diálogo, cuyo fruto final debería de ser una ética profesional configurada desde la ética de las virtudes aristotélicas o una ética de las virtudes aristotélica concretada en la realidad del trabajo social. Para ello el procedimiento básico sería identificar los temas o ejes claves de la ética de las virtudes y su articulación y concretar su contenido con los datos que podamos obtener no sólo del propio desarrollo de la tradición aristotélica, sino también de los conocimientos, la experiencia, la "sabiduría" acumulada a lo largo de toda su historia por el Trabajo Social. La ética del Trabajo Social, a su vez, en cuanto ética aplicada, es la manera en la que la ética de las virtudes pueda "concretarse", "encarnarse" en la realidad y ser vivida como algo más que un mero ejercicio intelectual.

En los límites de extensión de esta comunicación no podemos concretar más. Nos limitamos a señalar algunos de esos temas que nos parecen especialmente pertinentes para configurar una ética con vocación alternativa a la razón del sistema:

1.- La ética de las virtudes es una ética en primera persona, es decir, una ética donde el actuar del ser humano se comprende como vía de su propio desarrollo y perfeccionamiento; el desarrollo humano es la finalidad. Es una afirmación fuerte de la dignidad humana.

2.- Los bienes se conciben en una jerarquía cuya cúspide es lograr la felicidad. La actividad humana se dirige en última instancia a ello, pero lo interesante es que esto se consigue de una manera muy diferente a la realización por el consumo de la sociedad actual. Sin que quede siempre del todo claro cómo se ordena, la felicidad en clave aristotélica tienen que ver con cosas como la contemplación, el ejercicio político en bien de la comunidad o la vida virtuosa. Nada que ver con las propuestas dominantes en la actualidad muy vinculadas a la posesión y el consumo.

3.- Pero, los otros bienes también son importantes. Tanto Aristóteles como Tomás de Aquino tienen un concepto realista y sano de la felicidad: también se necesitan en su justa medida bienes como el dinero, la estima, la amistad… y una dosis de buena suerte para poder ser felices. Es un buen correctivo a una interpretación demasiado desequilibrada de la felicidad expuesta en el punto anterior que podría acabar por ser aliada del sistema de las "expulsiones", no tan negativas, puesto que en la vida la felicidad no se consigue con medios materiales, podría llegar a pensarse.

en la actualidad marcadamente individualista, la ética aristotélica subraya de manera decidida el carácter social del ser humano. El ser humano se realiza en comunidad; y el ejercicio de lo "político" es importante, porque mediante él se ejercita el logos como razón-palabra, que es lo más específico del ser humano. Pero también como señala la propuesta de MacIntyre (2001) porque está en la naturaleza humana la experiencia no sólo de la razón, sino de la fragilidad y la dependencia. Desde un punto de vista aristotélico, el concepto humano, como ser individual y egoísta que subraya la razón neoliberal es falso. Por eso es importante y necesario para poder lograr la felicidad esforzarse por conseguir un tipo de sociedad y comunidad que lo permita. El fin del individuo y de la polis es el mismo, la felicidad, llega a afirmar Aristóteles (Ética a Nicómaco I, 1094b).

5.- Frente a los procedimientos, los procesos, la burocratización del sistema, el exceso de normatividad, la ética de tradición aristotélica reclama la sabiduría práctica, ejercida por la prudencia, que es el arte de tomar las decisiones correctas, por los motivos correctos y los medios correctos en la situación, en un contexto contingente, donde no puede decidirse bien mediante normas universales. Formar "sabios" y no "burócratas obedientes" es la clave… De nuevo, el contraste con la nueva razón y sus pretensiones no puede ser mayor.

Son sólo algunos ejemplos y dentro de cada uno de ellos, algunas sugerencias, pero seguramente suficientes para ver, por lo menos en parte, porque proponemos la ética de las virtudes aristotélicas como posible modo para proporcionar densidad política a la ética del Trabajo Social, de manera que ésta entienda la labor profesional en términos de transformación social claramente alternativos a los del sistema actual y, a través de esa conciencia, pueda adquirir recursos para defenderse de la una razón (la del sistema) que a través de sus prácticas la conciba en términos muy diferentes y amenace con convertirla en su sierva. Animamos a continuar la reflexión.

5.- A modo de conclusión

La tradición liberal tiene razón en una cosa. En las sociedades actuales la pluralidad de las propuestas de vida buena es un hecho insuperable, real y que hay que respetar; nos ha costado muchos siglos darnos cuenta de esto. Pero no tiene razón cuando, como señala Hunyadi, impide o al menos pretende evitar el debate por las propuestas de vida buena en una sociedad y su pertinencia en el ámbito público. Aristóteles, aceptando lo primero, estaría de acuerdo con Hunyadi en lo segundo (cf. Rodríguez Dupla, 2011: 282).

La Nueva Razón neoliberal tiene su propuesta de construcción humana: tanto individual como social. Tiene su propuesta de vida buena e incluso su concepción "política". Pero su ideal de ser

orígenes han guiado al Trabajo Social. La "polis" de la razón neoliberal es el resultado de un mundo de "expulsiones" en el que sólo pueden llegar a vivir los individuos "ganadores", aquellos a quienes el mercado premia por su "buen hacer"; individuos egoístas, que buscan maximizar sus propios beneficios, libres de la hipocresía del altruismo. Es una concepción del ser humano y de la vida que se extiende y cuya razón tiende a impregnarlo todo, también el mundo laboral y la propia comprensión de las profesiones, tanto en sus fines como en sus razones de legitimación. Existe el peligro de contagio y de que profesiones como el Trabajo Social puedan acabar siendo entendidas y ejercidas de manera muy diferente a como se entiende desde los presupuestos de la descripción de este grupo de trabajo, más acorde con lo que ha sido la razón de ser desde sus orígenes. Se entiende que sea necesario cuidar y reforzar la dimensión ética del Trabajo Social, proporcionándole recursos de defensa; horizontes de sentido de perspectiva tan amplia como los que hemos descrito para la propuesta neoliberal.

Proceder de ese modo exige liberar a la ética profesional del Trabajo Social de los estrechos límites de la "pequeña ética". Para lograrlo hemos propuesto tres vías: Primera, la lectura constante, crítica, consciente, continua de la realidad, del contexto; segunda, conectar la ética profesional del Trabajo Social con las grandes cuestiones clásicas de la ética (el bien/lo bueno, justicia…), participando en la búsqueda de respuesta desde su propia experiencia; y tercera, fundamentarla y articularla desde la ética de las virtudes aristotélica, ética desde la que se puede concebir el desarrollo humano y el logro de la vida buena desde una dimensión social y un compromiso "político" activo. La profesión pasa a ser de este modo, no sólo la prestación de un determinado servicio a la comunidad, sino también una propuesta de autorrealización personal y de ejercicio de ciudadanía.

De este modo, la experiencia del Trabajo Social, leída en clave histórica, pero sobre todo en contacto con los expulsados a los que acompaña se puede concretar en algo más que en una profesión; se puede concretar en un todo un proyecto de vida; en una propuesta radicalmente alternativa a la neoliberal, con una concepción del ser humano y de la polis, fundamentalmente diferentes. Ese puede ser el camino para construir una ética profesional con mucho más calado existencial y más comprometida, una ética que, en definitiva, sea más eficaz.

A partir de aquí, todo está por hacer. Animo a los formadores de los futuros trabajadores sociales a que reflexionen sobre ello. El trabajo será largo, arduo, difícil y debe ser colectivo, pausado… pero puede merecer la pena.

Annas, Julia (2006) “Virtue Ethics” en Copp, David (ed.) The Oxford Handbook of Ethical Theory, Oxford, Oxford University Press, pp. 515-536.

Aubenque, Pierre (2010) La prudencia en Aristóteles, Buenos Aires, Las cuarenta.

Banks, Sarah (1997) Ética y valores en el trabajo social, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.

Bermejo, Francisco J. (2002) Ética del trabajo social, Bilbao, Mensajero.

Billier, Jean-Cassien (2014) Introduction à l´éthique, Paris, Puf.

Brown, Wendy (2015) Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution, New York, Zone Books.

Contreras, Miguel Ángel (2015) Crítica de la razón neoliberal. Del neoliberalismo al posliberalismo, Madrid, Akal.

Cortina, Adela (1986) Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica, Madrid, Tecnos.

Cortina, Adela (1990) Ética sin moral, Madrid, Tecnos.

Cortina, Adela y Martínez Navarro, Emilio (1996), Ética, Madrid, Akal.

Escalante, Fernando (2016) Historia mínima del neoliberalismo, México, Colegio de México – Turner.

Etxeberria, Xabier (2002) Temas básicos de ética, Bilbao, Desclée de Brouwer.

Harvey, David (2007) Breve historia del neoliberalismo, Madrid, Akal.

Hibou, Béatrice (2012) La bureaucratisation du monde à l´ère néoliberale, Paris, La Découverte.

Hortal, Augusto (2002) Ética general de las profesiones, Bilbao, Desclée de Brouwer.

Hunyadi, Mark (2015) La tiranía de los modos de vida. Sobre la paradoja moral de nuestro tiempo, Madrid, Cátedra.

Laval, Christian y Dardot, Pierre (2013) La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal, Barcelona, Gedisa.

MacIntyre, Aasdair (2001) Animales racionales y dependientes: Por qué los seres humanos necesitamos las virtudes, Barcelona, Paidós.

Mate, Reyes (2011), Tratado de la injusticia, Barcelona, Anthropos.

liberales y comunitaristas, Madrid, Temas de hoy.

Nussbaum, Martha (1996) "Virtudes no relativas: un enfoque aristotélico" en Nussbaum Martha y Sen, Amartya (eds) La calidad de vida, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 319-351.

Peeters, Margueritte A. (2011) Marion-ética. Los "expertos" de la ONU imponen su ley, Madrid, Rialp.

Pérez de la Fuente, Óscar (2005) La polémica liberal comunitarista, Madrid, Dykinson.

Prairat, Eirick (2009) De la déontologie enseignante, Paris, PUF.

Rand, Ayn (2009) La virtud del egoísmo, Buenos Aires, El grito sagrado.

Rodríguez Dupla, Leonardo (2011) Ética, Madrid, Bac.

Russel, Daniel C. (2013) The Cambridge Companion to Virtue Ethics, Cambridge, Cambridge University Press.

Román Mestre, Begoña (2016) Ética de los servicios sociales, Barcelona, Herder.

Salcedo, Damián (1998) Autonomía y bienestar. La ética del trabajo social, Granada, Comares.

Sánchez, Alipio (1999) Ética de la intervención social, Barcelona, Paidós.

Sassen, Saskia (2015) Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global, Buenos Aires - Madrid, Katz.

Shklar, Judith (2010) Los rostros de la injusticia, Barcelona, Herder.

Swanton, Christine (2011) "Virtue Ethics" en Miller, Christian (ed.) The Continuum Companion to Ethics, London – New York, Continuum.

Wadell, Paul J. (2002) La Primacía del Amor. Una Introducción a la Ética de Tomás de Aquino, Madrid, Palabra.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

PARA ACABAR CON LA POLÍTICA SOCIAL.

Casas Mínguez Fernando
fernando.casas@uclm.es

Grupo 3.2

La protección desprotegida. La pérdida de esperanza y el papel de la ética

espanet SPAIN

0. Resumen.-

Constituye un lugar común afirmar que la crisis está sirviendo como coartada *"para acabar con la política social"* de los Estados del bienestar. Reflexionar sobre las estrategias emprendidas para conseguirlo es el propósito de estas líneas. Comenzamos esbozando, brevemente, los rasgos del enfoque utilizado en estas páginas. Luego abordamos el análisis de la "*crisis evitable"* que estalla en 2008; crisis en la que el sector financiero ha desempeñado un papel fundamental, mientras que las administraciones públicas y los ciudadanos soportamos el coste. A continuación, tratamos sobre las mentiras construidas y las estrategias diseñadas en respuesta a la crisis; ambas indispensables para las políticas de rescates y ajustes, en beneficio del capital financiero causante de la catástrofe. Proseguimos refiriendo el sentimiento de exclusión, que las políticas adoptadas en respuesta a la crisis, ha ocasionado en un grupo social importante: los jóvenes europeos. Para finalizar concluimos con unos comentarios, incitando a que tengamos un compromiso mayor y más contundente, en defensa de unas políticas económicas y sociales más justas.

El propósito de esta ponencia es mostrar, en primer término, cómo los neoliberales están aprovechando la denominada crisis que han provocado, para construir discursos que justifican sus políticas. En segundo lugar, ante el riesgo de que esas políticas y discursos moldeen nuestro campo de estudio, me permito proponer que afinemos nuestros análisis, para frenar los retrocesos en derechos humanos y servicios públicos, que están desguazando lo que va quedando de los Estados del Bienestar.

Palabras clave. -Crisis, derechos humanos, jóvenes europeos, política social y rebelión cívica.

1. Sobre el marco teórico.-

El enfoque con el que abordamos esta ponencia *"para acabar con la política social"* parte de varias premisas que creemos conveniente esbozar. En primer lugar, que la denominada política social, no es una política solo social, porque lo económico produce sociedad y hace posible las políticas. Pensemos que, de un lado, la economía crea valores sociales, unos valores larvados en los discursos sobre el crecimiento, la competencia, el consumo, el trabajo, la solidaridad, la responsabilidad individual etc.. Del otro, que en esta economía globalizada son los mercados quienes prestan para financiar las políticas sociales, que antes financiábamos con los impuestos; ofreciendo condiciones ventajosas a los países prósperos (Alemania) y condiciones duras a quienes tienen una situación difícil y más lo necesitan.

La otra premisa de la que partimos, que se infiere de la anterior, es que estando la base de la política social en los recursos financieros, nos debemos plantear hasta qué punto es correcta la distinción entre política social y económica. Si abandonamos la dimensión económica de la política social ¿no estaremos falseando la política social? Quizá tras la distinción (en apariencia inocua), entre política social y económica haya algo más profundo que está operando como un implícito ignorado. Nos referimos a que partiendo de esta distinción, a las políticas económicas se les atribuye la calidad de ser la articulación técnica y científica de una realidad que va de suyo. Por el contrario, las políticas sociales son consideradas como nada científicas, objeto de debate político, que se puede deliberar sobre ellas en términos de eficacia, eficiencia, riesgo moral etc. En suma, la política económica es científica y puede ser sabia, la política social, por el contrario, es tan discutible como moral. Parafraseando a uno de los gurús de Wall Street, en política económica se considera que "*desde el fondo del mercado nos llega una sabiduría que los gobiernos tienen que descubrir" (*Albert, M. & Boissonat J, 1988).

Hay suficientes evidencias, para no aceptar como válida la tesis de que las políticas económicas son la articulación técnica de una realidad que se impone de suyo. Pensemos a este respecto en la reforma exprés del art. 135 de la Constitución española, siguiendo el dictado del Banco Central Europeo (Rodríguez, 2013). Aceptar como una expresión de sabiduría, el que nos hayan obligado a constitucionalizar la limitación de la política fiscal y reducir la capacidad del Estado para gobernar la economía es inverosímil, al menos desde un punto de vista político (Gil Calvo,2011). En virtud de lo anterior, establecer una dicotomía entre política social (discutible y moral) y económica (indiscutible y científica) es falaz. Que se mantenga la mencionada separación para sostener esa falacia, constituye un reflejo del predominio de la macroeconomía sobre la política y la sociedad.

En los Estados de la Unión, tenemos razones adicionales para no funcionar con esa distinción entre política económica y social. Según el Tratado de Lisboa es el Consejo Europeo quien se encarga de determinar las dirección política general y las prioridades de la Unión Europea; y el Consejo de la Unión Europea quien aprueba con el Parlamento el presupuesto. No sólo las orientaciones y el techo de gasto aprobado influyen decisivamente en las políticas sociales de los Estados de la Unión, sino que las normas reguladoras del mercado interior permiten a las multinacionales eludir impuestos mediante estrategias de planificación fiscal agresiva (*structures of aggressive tax planning*) y "astucias fiscales". Esto es posible porque al no estar aprobada la base común consolidada del impuesto sobre sociedades (BICCIS), presentada en 2011, se está favoreciendo la elusión fiscal de cientos de millones de euros a empresas como Basf, Ikea o Inditex (Lamberts, 2016).

El caso de Inditex pone de relieve, de un lado que la política social no es solo estatal y, del otro, que "*la batalla fiscal es central para el sostenimiento de los Estados del bienestar"*. Asumiendo que el "*Welfare State supone por definición la tarea de redistribuir los recursos, corrigiendo la pauta que*

el sistema económico produce por sí mismo" (Murillo, 1988), los Estados de la Unión tienen que coordinar las políticas fiscales en sintonía con la globalización. Alcanzar este objetivo no es fácil, porque los Estados coexisten con otros actores, que mediante el poder de decisión, de "no decisión" o, muy importante, el discreto poder de evasión de capitales a los paraísos (Hirschman, 1977), participan en el diseño, creación y puesta en práctica de la política económica y social. Entre los actores hay que incluir a las entidades financieras y Agencias de Rating; los organismos internacionales (FMI, OCDE, WB, OTAN); las instituciones de la Unión Europea (Banco Central Comisión Europea, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo); los Agentes sociales, Partidos y Entidades del tercer sector.

Inditex es "*un magnífico ejemplo de la mejor globalización"* por las posibilidad para la empresa multinacional española de optimizar su factura fiscal. La "*estimación sobre elusión fiscal de Inditex"* es de 585 millones de euros en el periodo 2011-2014 (Lamberts, 2016). Este ahorro fiscal lo realiza a través de mecanismos diversos de elusión fiscal en Holanda, Irlanda y Suiza; lo que pone de manifiesto la responsabilidad de los Estados que, en lugar de coordinar, prefieren competir "*cuanto más bajo mejor*", para atraer empresas a sus territorios, con resultados negativos para el "*conjunto de las empresas y de los ciudadanos europeos"* (Lamberts, 2016).

Por tanto, las políticas sociales en tiempos de globalización o anglobalización (Ferguson, 2003), están sometidas a la presiones de grupos económicos poderosos, porque la globalización ha dado lugar a una desterritorialización de lo social, político y económico (Beck, 2000). La modernización reflexiva de lo estatal conduce al surgimiento de una multiplicidad de nuevas formas transnacionales, a "*gobernar más allá del Estado nacional"* (Beck & Grande, 2006), y al incremento de la complejidad de los conflictos de intereses. Al incrementarse el número de actores en conflicto, las posibilidades de consenso serán exponencialmente menor. De ahí que sea necesario recurrir a la coacción y, en consecuencia, las políticas sociales o económicas que se implementan no es porque son objetivamente las más adecuadas y razonables, sino porque son las que deciden los que tienen poder.

En España experimentamos con las políticas de ajuste, hasta qué punto se pueden requerir leyes represivas, para poner en práctica una "reforma" laboral, sanitaria, educativa o, eventualmente, ocultar nuevos rescates a la banca (Buck, 2013); leyes que justifican el empleo de la fuerza o la amenaza de fuerza, como la ley para la seguridad ciudadana (Ley Orgánica 4/2015), conocida como "*ley mordaza"*. En resumen, en nuestro marco teórico partimos de la "*la inextricable conexión*" (Murillo, 1988) entre economía, política y sociedad. Consideramos que la política social es como la "síntesis de múltiples determinaciones", aunque por la supremacía de la política macroeconómica neoliberal, las políticas sociales, estén subordinadas a la *"lógica de la acumulación del capital financiero global*" y de los intereses de los grupos económicos poderosos (Coraggio, 2004).

2. La crisis evitable.-

La crisis fue un acontecimiento evitable que se desencadenó por el afán desmesurado de los bancos por el riesgo, junto a la ineptitud de las Agencias de calificación de riesgos (Moody´s, Fitch y Standard&Poors); es lo que afirma en enero de 2011 el Informe hecho público por la Comisión de Investigación del Congreso de los Estados Unidos (FCIF, 2011). El Informe describe fallos en los sistemas de regulación y supervisión financiera del Gobierno y de las empresas, en las prácticas contables y auditoras y en la transparencia en los negocios. La Comisión investiga el papel directo de algunos gigantes de Wall Street en el desastre financiero, por ejemplo en el mercado de subprimes, y el de las agencias encargadas del ranking de bonos. Sus pesquisas destacan que en esta "nueva economía" las entidades de negocios más representativas actúan de espaldas a las normas, sitúan sus deudas fuera de los balances y dibujan una realidad engañosa, distorsionando las cuentas mediante la intervención de los activos en sus libros contables. Gracias a la demanda interpuesta contra Goldman Sachs, conocemos que las agencias de calificación de riesgo (es decir, Moody´s, Fitch y Standard&Poors) se han servido del engaño a los clientes como práctica habitual. El año 2010 la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos (la SEC por sus siglas en inglés) inició un proceso criminal contra el banco de negocios de Goldman Sachs[1], bajo la acusación de fraude. Refiriéndose a la manera de proceder del gran banco de negocios, el presidente de la Comisión de Investigación de la Crisis Financiera (FCIC), Phil Angelides, llegó a afirmar que "*Goldman Sachs actuaba como un concesionario que vende coches sin freno a sus clientes, sin avisarles del peligro*".

Un año antes del Informe del Congreso, el Parlamento Europeo publica una resolución sobre la crisis financiera, económica y social (Parlamento Europeo,2010a). Según el Parlamento los factores principales que contribuyen a la crisis financiera que estalló en Estados Unidos, son los desequilibrios globales, la gobernanza regulatoria (regulación y supervisión) y la política monetaria. Menciona de modo particular, *que "antes del estallido de la crisis, carecían de coherencia y consistencia las estructuras de gobernanza económica y financiera existentes, tanto a nivel mundial, como de los EE.UU o en el seno de la Unión Europea"*; entre sus cometidos no estaba el controlar las interdependencias entre las instituciones financieras y entre países. Como factores específicos del sistema financiero, alude a la complejidad y la opacidad de los productos financieros, los sistemas de remuneración a corto plazo y unos modelos empresariales inadecuados. Se refiere también al comportamiento especulativo por parte de los mercados financieros, y que

[1] ABC (2010). *La fiscalía de Estados Unidos inicia el proceso criminal contra Goldman Sachs. 30.04.201* [disponible] <http://www.abc.es/20100430/economia-economia/investigacion-goldman-201004300353.html>

[disponible] <http://www.abc.es/20100430/economia-economia/investigacion-goldman-201004300353.html>

algunos inversores han asumido riesgos muy grandes, lo cual fue agravado por el oligopolio de las Agencias de calificación.

El Parlamento hace alusión a la influencia que pudo tener la falta de ética y de valores, en el comportamiento de algunos agentes en las entidades y los mercados financiero y, asimismo, apunta que las agencias de calificación de riesgos contribuyen a la crisis, debido a la manera nociva en que fueron fijados sus incentivos, como resultado en gran medida de una falta de competencia. Es notable que las reflexiones sobre la crisis de la Comisión del Congreso de Estados Unidos y el Parlamento Europeo hablen de ética (su ausencia). Parece que comparten la tesis de "*la banalidad del mal"* (Arendt,2003), reformulada por (Zuboff, 2009), cuando establece un paralelismo entre personas como Eichmann que, con extraordinaria diligencia, participan en la masacre administrativa de los crímenes del nazismo, y el escandaloso comportamiento de las instituciones financieras que provocan crisis y arruinan ciudadanos.

Siguiendo esta línea argumental, el Comité Económico y Social Europeo (CESE,2010) en su dictamen sobre el impacto de la crisis financiera, hace hincapié en el comportamiento de los ejecutivos y personal de la banca de inversión, que ha perjudicado a todo el sistema financiero, ofreciendo una imagen muy negativa de él. Menciona el CESE "*los abusos sin escrúpulos a los que hemos asistido"*, por parte de los servicios bancarios. Asimismo señala que en su lógica de funcionamiento "*las recompensas personales tenían prioridad sobre los intereses de la mayoría de los accionistas, o de los ciudadanos",* que desconocían dichos riesgos y habían comprado los valores. De ahí que el CESE considere que la crisis que vive la economía mundial, y la europea, radica precisamente en una causa más profunda y sistémica.

Los documentos de las instituciones de la Unión se refieren a la crisis económica y financiera mundial insistiendo en el diagnóstico de que *"el sector financiero ha desempeñado un papel fundamental en el desencadenamiento de las crisis",* para añadir más adelante todo lo contrario de lo que vienen afirmando los dirigentes alemanes, esto es, que *"han sido las administraciones públicas y los ciudadanos europeos en su conjunto quienes han tenido que soportar los costes de las mismas"* (Casas y Rodríguez Cabrero, 2015). El CESE se expresa con crudeza cuando se refiere a la degeneración del sistema financiero, por falta de políticas, por las omisiones y los errores cometidos por los gobiernos, no sólo en el ámbito de las finanzas sino también en el de las políticas macroeconómicas y monetarias. Partiendo de la hipótesis de que la recuperación de la confianza en el funcionamiento de los sistemas económico y financiero no puede lograrse únicamente mediante "mecanismos" de mercado que han funcionado mal, propone el CESE la necesidad de aplicar políticas macro o microeconómicas europeas.

De acuerdo con esta definición de la crisis que atribuye la responsabilidad fundamental al funcionamiento del mundo financiero, la Comisión Europea propone que *"el sector financiero aporte*

una contribución más equitativa, habida cuenta los costes que genera la lucha contra la crisis y de la escasa tributación a la que está sujeto actualmente". En consonancia con este planteamiento surge la propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE (Comisión Europea, 2011). Propuesta que forma parte del "*ambicioso programa de reglamentación del sector financiero"* que empezó a explorar la Comisión Europea en el año 2010. Han pasado más de seis años, y solo se ha conseguido que una versión suave del impuesto sobre las transacciones especulativas se haya aprobado tímidamente para algunos países en 2014, pero todavía está pendiente de implantación.

Las razones de que las reformas en el mundo financiero se retrasen y tengan tantos obstáculos para salir adelante las ofrece la directora gerente del FMI en las jornadas sobre *"Capitalismo Inclusivo"* organizadas en la City (Monaghan, 2014) . En su intervención Christine Lagarde afirma que para que exista ese tipo de capitalismo *"tiene que haber más inclusión en el crecimiento económico y más honradez en el sistema financiero"*. Después de referirse a que *"la comunidad internacional ha hecho avances en la agenda reformista… especialmente… en la regulación bancaria",* señala que el avance es muy lento y la meta está todavía muy lejos, *"en parte por la complejidad de la tarea"* – añadiendo a continuación- *"también se debe a feroces intentos de retroceder por parte de la industria (financiera)"*. Lo más preocupante al respecto es que, según la directora del FMI, *"todavía no se ha resuelto el problema de [las empresas que son] demasiado grandes para caer"*. A este respecto cita un reciente informe del FMI que señala que las ayudas que aún reciben se elevan a 70.000 millones de dólares en Estados Unidos y 300.000 millones de dólares en la zona euro.

La afirmación de la Directora del FMI verifica la hipótesis formulada hace años por Polanyi: sin el Estado no hay mercado. Es una de las consecuencias paradójicas de la crisis provocada por los enemigos de la intervención estatal; el Estado se vio obligado a asumir, en un primer momento, un papel sin precedentes. Al mismo tiempo que la larga crisis ha puesto de relieve la importancia del Estado, constituye una denuncia contra la "*fatal arrogancia"* de la nueva economía. La llegada de Trump y la propuesta de anglobalización, en beneficio "del capitalismo que habla inglés" (Moreno, 2017) quizá abra otra etapa en nuestra sociedad de riesgo global, dominada por la contingencia, la incertidumbre (Casas F, 2016), el carácter imprevisible y sin control aparente.

2. Sobre mentiras y Estrategias truculentas.-

En una sociedad que reposa cada vez más en la información y el conocimiento, se verifica la tesis de Jean François Revel: *"la primera de todas las fuerzas que gobiernan el mundo es la mentira"* (Revel, 1988). El "gran engaño" consiste en hacer creer que la crisis europea se debe, ante todo, a la irresponsabilidad fiscal. Los estados experimentan dificultades porque gastan más de lo que

tienen, contraen déficits presupuestarios y se endeudan en exceso, es decir: "*viven por encima de sus posibilidades"*.Es Paul Krugman, entre otros, quien desmonta este *"Gran Engaño Europeo"* (Krugman, 2012). Según Krugman lo que provoca la crisis en la zona euro es la existencia de una colección de países que, a pesar de no encontrarse tan mal como Estados Unidos (en términos de deuda, inflación y balance por cuenta corriente), no son una Unión. Sino que cada uno cuenta con sus presupuestos y sus propios mercados laborales, pero sin moneda (tienen euro), y eso ha provocado la crisis.

A diferencia de Islandia (víctima de un mayor desastre financiero pero con moneda), que afrontó el desastre devaluando su moneda y llevando a los tribunales a los causantes de la crisis, los países del euro no pueden devaluar su moneda para recuperar competitividad. Pero además la crisis del euro se agrava, porque los países sin moneda son vulnerables al pánico, por miedo a que no paguen. De tal manera que el empeño de los inversores por evitar pérdidas por impago, termina desencadenando el temido impago (Krugman, 2012) . Es lo que sucede con España que, a pesar de tener menos deuda y déficit que Gran Bretaña, se enfrentó a un riesgo del que Gran Bretaña está libre: la congelación de liquidez. Es decir, que el euro penaliza a los países, incluso a los solventes. Es el caso de Finlandia, país tan digno de solvencia como los otros escandinavos pero, al estar dentro del euro, ve cómo sus costes por préstamos se incrementan más que los de Suecia o Dinamarca, que conservan su moneda y la posibilidad de salir por sí solas de apuros en caso de que les falte efectivo.

El gran engaño europeo de la irresponsabilidad fiscal, constituye una "*deliberada falsedad y pura mentira utilizada como medio legítimo para el logro de fines políticos*" (Arendt, 1973), que se desmiente con evidencias. Según los datos, el promedio ponderado de las proporciones de deuda/PIB en los países del euro, que atravesaron por mayores dificultades, desciende de forma sostenida hasta 2007. Lo cual quiere decir que los países del grupo GIPSI (Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia) no eran derrochadores, como se pretende hacer creer. Como señala Krugman l*a deuda se disparó con la llegada de la crisis* (Krugman, 2012). El "*gran engaño europeo"*, en opinión de Krugman, comienza por falsear las causas de la crisis, para luego impedir las soluciones reales. Así por ejemplo, hay dirigentes de bancos globales importantes, como el Santander, que atribuyeron a los políticos la culpa de la crisis: *"porque lo han hecho muy mal* (Zafra, 2012)"; y conspicuos dirigentes de la Unión Europea, como la canciller alemana Merkel, que se atreven a afirmar que la crisis que sufren algunos países del sur de Europa tiene su origen en la ausencia de ética de trabajo, espíritu de sacrificio y el hedonismo de los ciudadanos (Lauchini, 2011). A ellos habría que añadir el papel de los medios de comunicación. Según Der Spigel "*la siesta es la razón la caída del PIB y el rescate bancario en España"* (Cinco Días, 2013)[2]. Esta singular manera de

[2] http://cincodias.com/cincodias/2013/06/29/economia/1372508695_325326.html#?sap=Outbrain-url-cds [Disponible 30.06.2013]

definir la crisis contribuye a ocultar el desastre financiero y escamotea el mal funcionamiento de la economía del euro (Baelo, 2010).

Pero hay más que mentira y ocultamiento, cuando se habla del fracaso del euro. En opinión de Ballbé y Cabedo existe una estrategia truculenta *" del Gobierno y la banca alemana para desvalijar al sur de Europa con el fin de tapar el enorme agujero financiero alemán. Este expolio es posible debido a una desregulación jurídica que desde 2000 ha desplazado el capitalismo productivo por un "mercado casino" sin supervisión administrativa, en el que ha quedado suprimido el delito de información privilegiada y que funciona mediante apuestas en las que no hay que identificarse*" (Ballbé y Cabedo ,2012).

Ahora bien, inculcando mentiras y truculencias, los dirigentes económicos y políticos europeos, logran dos cosas. Por un lado, evitan aludir al fallo espectacular de los banqueros, del sistema bancario europeo y de los órganos públicos (Banco Central europeo y Bancos centrales de los estados miembros) y privados (Agencias de calificación) encargados del control y supervisión de la economía financiera. Con lo cual se libran del eventual descontento de los ciudadanos de la zona euro por su proverbial ineficacia. Del otro, crean divisiones entre los ciudadanos de los distintos países, culpables o víctimas inocentes del endeudamiento, que entran en conflicto y acaban todos siendo los auténticos sufridores de la crisis del sistema financiero. Soportando los unos, "merecidamente", pérdidas de empleo, desalojos de sus viviendas y recortes en salarios, protecciones y derechos; y aguantando los otros, "sin culpa", eventuales subidas de impuestos, contención de protecciones, salarios y derechos.

Una de las ventajas que tiene esta representación falsa de la realidad, tan perjudicial para la Unión y la ciudadanía europea, es que infunde confusión y miedo. Un miedo que crea las condiciones adecuadas para que una mayoría de ciudadanos acepten como inevitables, las políticas de ajuste duro que sin compasión se ponen en práctica. Solo se requiere que la mentira se crea, para que a los declarados culpables de la crisis (los ciudadanos de la Europa del sur), se les castigue como merecen, con el completo asentimiento del resto de la ciudadanía europea. Como es palpable, la lógica del razonamiento es simple, primero convierten las víctimas en responsables de la crisis para luego, con el aplauso de todos, imponer el merecido castigo.

3. De Rescates y Ajustes. -

Las élites económicas y políticas adoptan, en respuesta a la crisis, una estrategia combinada de rescate público de la deuda privada (en la primera fase) y de recortes públicos para que el mercado financie la deuda de los Estados (en la siguiente fase de la crisis). Consecuencia directa o colateral de sus políticas es que aprovechan la crisis financiera y de la deuda, para arremeter contra el modelo de Estado social de los países europeos, recortar los derechos de los ciudadanos (sociales,

laborales, políticos), privatizar la protección social y desmantelar servicios públicos. Las directrices políticas son semejantes, los Gobiernos de Estados Unidos y Europa rescatan a las entidades financieras que ocasionan la crisis con un cheque en blanco. Estados Unidos socializa el riesgo e interviene en los mercados de forma que no tiene precedentes, con el programa de alivio de activos depreciados (*Troubled Asset Relief Program*).

Lo que comienza con Bush (comprar o garantizar 700 mil millones de dólares de *activos problemáti*cos), fue continuado por la Reserva federal con Obama (Krugman, 2012). En la misma línea, los países europeos adoptan políticas de intervención en la economía financiera para evitar bancarrotas y el derrumbamiento del sistema bancario. Los gobiernos inyectan dinero público para responder a la crisis y la Unión Europea aprueba, en contra de lo establecido en los Tratados, un fondo de estabilización de 500.000 millones de euros, que sigue ampliando. De esta forma, los Bancos estatales y el Banco Central europeo se encargan de que la banca se recapitalice (400.000 millones de euros) y limpie sus activos tóxicos (1.2 billones). A todo esto hay que sumar las subastas de liquidez por las que el Banco Central, desde la llegada de Mario Draghi, facilita a los bancos millones de euros al 1% o sin interés. Como señala Krugman, si los Estados hubieran exigido algo a cambio de los enormes rescates que en Estados Unidos y Europa vienen dando, serían dueños de la mayor compañía automovilística, de la mayor aseguradora, y de algunos de los mayores bancos. Un país capitalista como EE UU ha socializado el riesgo e intervenido en los mercados de forma que no tiene precedentes.

Estos planes de rescate apañados para salvar Wall Street y la banca europea se argumentan con la economía del goteo (*trickle –down).* Se trata de una estrategia auspiciada por quienes contribuyeron al caos, que se inspira en la ingenua idea de que si Estados Unidos o, en su caso la Unión Europea, inyectan dinero, a Wall Street y a los bancos, ese dinero acaba yendo a *"parar a las personas corrientes, beneficiaría a los trabajadores y a los propietarios de viviendas*"[3]. Sobre esta estrategia del rescate ironiza Joseph Stiglitz diciendo que es como "*hacer transfusiones masivas de sangre a un paciente que sufre hemorragia interna"*.

La generosidad de los alivios, con el riesgo moral (*moral hazard*) que eso supone; la condescendencia en retrasar las reformas necesarias del sistema financiero y en posponer la eliminación de los paraísos fiscales; y por último, la política de demorar la puesta en práctica del impuesto sobre transacciones especulativas, para nada se compadece con la dureza de las medidas de ajuste que se van a dirigir contra los ciudadanos, para financiar la deuda pública que atesoran los Estados salvadores del mercado. Menos aún cuando entra la crisis en una nueva fase, de financiera

[3] Sobre la economía del goteo ver los jugosos comentarios que realizó Stiglitz J (2008) (Disponible) http://elpais.com/diario/2008/10/01/opinion/1222812004_850215.html

pasa a ser crisis de la deuda, y son los mercados quienes salen al rescate de los Estados. En esta fase las condiciones se endurecen y de nuevo repercute en los ciudadanos. En resumen, cuando la crisis fue financiera rescataron generosamente los estados, pagaban los ciudadanos y obtuvieron beneficios los inversores; y cuando la crisis es de deuda de los estados, rescatan los mercados financieros con un interés usurario, se vuelven a beneficiar los inversores y continúan pagando los ciudadanos y, asimismo, las políticas públicas de protección social de los estados de bienestar.

Como afirma el CESE, el capitalismo impaciente (Sennett, 2006) ataca todo el modelo social europeo, como si fuera culpable de la crisis (CESE,2010), aunque las decisiones en materia de protección se dirijan más contra los países de la Unión Económica y Monetaria con serias dificultades, bajo los dictados de la Troika. Para legitimar sus políticas de austeridad, la Troika invoca la ciencia. En concreto, los trabajos de dos economistas de la Harvard University que señalaron, con todo un aparato estadístico, que cuando la deuda pública de un país superaba el nivel del 90% se produce la caída del crecimiento económico (Reinhart y Rogoff, 2011). Aunque la tesis fue desmontada por los profesores de Massachusets Thomas Herndon, Michael Ash y Robert Pollin, en su artículo *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Grouth?* (Hendon et al., 2013) las políticas de recorte del gasto público para contener la deuda se mantienen. El resultado es que se obstaculiza el crecimiento, se causa sufrimiento y la deuda no para de aumentar. Los datos que en el informe de primavera de 2015 ofrece la Comisión Europea sobre España son significativos.

Tabla 1: Previsiones económicas de primavera 2014

Previsiones para España	2012	2013	2014	2015
Crecimiento del PIB (%, tasa interanual)	-1,6	-1,2	1,1	2,1
Inflación (%,tasa interanual)	2,4	1,5	0,1	0,8
Desempleo (%)	25,0	26,4	25,5	24,0
Saldo presupuestario público (% del PIB)	-10,6	-7,1	-5,6	-6,1
Deuda pública bruta (% del PIB)	86,0	93,9	100,2	103,8
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	-1,2	0,8	1,4	1,5

Fuente: Comisión Europea. 5 de mayo de 2014

Para contextualizar los datos de la tabla conviene tener presente que al inicio de la crisis el desempleo era en España el más bajo de la historia reciente: 8%. Desde que se inició la crisis en el verano de 2007 hasta 2013, la economía española perdió 5,1 por cien del PIB. Pero la caída del empleo ha sido más de tres veces superior a la del PIB, el empleo ha caído un 18 por cien. El desempleo constituyó lo más traumático del ajuste y lo más injusto socialmente. Según las previsiones, si hubiera un largo período de crecimiento sostenido conseguiríamos reducir el desempleo a 1 punto por año. Es decir que necesitaríamos 20 años para recuperar el nivel del inicio

de la crisis (Taguas, 2014). Respecto a la deuda pública el panorama es desconcertante, cuando se inicia la crisis la deuda pública ascendía al 36,3% del PIB. En 2013 hemos superado el 93,4%. La deuda ha crecido a un ritmo de 100.000 millones al año. En 2012, por el rescate a los bancos la deuda crece 15 puntos del PIB y ha seguido creciendo a un ritmo de 14 puntos. La deuda pública supera los 20.000 € por persona, y por ocupados 54.900€. Lo más lamentable es que la deuda ha crecido y no ha evitado que se destruyan empleos. Según los cálculos, con las políticas adoptadas se han destruido un millón de empleos por cada 15.5 puntos de incremento de la deuda. El gasto público alcanzó el máximo histórico del 48,3% del PIB 2013 (diez puntos más que al inicio de la crisis), y nuestra deuda seguía creciendo (Taguas: 2014).

4. La banalidad del mal.

La Troika no es formalmente la Unión Europea, sino un órgano ad hoc creado por los gobiernos de la zona euro, en marzo de 2010, para impedir que la bancarrota provocada en Grecia se extienda a los países de la zona euro y a la Unión. La Troika está integrada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central europeo y la Comisión del Europea. Se encarga de rescatar a países en dificultades financieras imponiendo sus políticas de ajuste, en beneficio de los inversores. Este poderoso órgano, con resonancia soviética, sin legitimidad democrática ni reconocimiento institucional en el Tratado de la Unión Europea, asume el encargo de imponer condiciones muy gravosas a los Estados rescatados, como contrapartida a la asistencia financiera.

Aunque carece de legitimidad, cuenta con poder para exigir a los gobiernos que impongan a sus ciudadanos los ajustes recetados, con independencia de cuál sea su situación, si quieren tener financiación en los mercados. Como señala Enzesberger los europeos hace tiempo que no estamos gobernados por instituciones legitimadas democráticamente (Magnus Enzesgerger:2012), "*sino por una serie de abreviaturas que las han suplantado. Sobre la dirección a tomar deciden el FEEF, el MEDE, el BCE, la ABA o el FMI. Solo los expertos están en condiciones de desgranar esas siglas*".

Las medidas impuestas por la Troika, con carácter general, constituyen el paradigma de lo que se debe hacer para acabar con la política social: reducción de los empleos en el sector público, recorte de ayudas a las familias, reducción de subvenciones a los parados, rebajas o congelación de las pensiones, congelación o rebaja del salario mínimo y del sueldo de los funcionarios y, en fin, recorte de las inversiones públicas en seguridad social, sanidad, educación y servicios sociales. Cuando uno analiza las recetas de la Troika, acaba teniendo la sensación de que han sido los derrochadores ciudadanos, no los banqueros imprudentes, quienes provocaron la crisis financiera y de la deuda. En los países de la Europa del sur el empeño es acometer una reducción acelerada del déficit público (combinando subida de los impuestos de las rentas del trabajo con ajustes del gasto de las administraciones) junto con reformas estructurales y sucesivas del mercado laboral,

auspiciadas por el Banco Central Europeo, teniendo a Alemania como paradigma (Beck, 2012) y a los mencionados economistas C. Reinhart y K. Rogoff como inspiradores.

Estas políticas de austeridad ocasionan desempleo, precariedad, pobreza, aumento del endeudamiento e insolvencia. Las medidas adoptadas en respuesta a la crisis repercuten en mujeres, niños, jóvenes y personas poco cualificadas, dependientes de trabajos temporales y con salarios bajos, que se enfrentan a un empeoramiento de sus condiciones de vida. Pero además, según los datos ofrecidos por los informes de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, provocan en los países de la Unión un aumento de la pobreza, del riesgo de pobreza y de los trabajadores pobres. En concreto 42 millones de personas viven en condiciones de privación material grave y no pueden cubrir una serie de necesidades consideradas esenciales para llevar una vida digna en Europa (el 8%); 119.7 millones de personas están amenazados de pobreza y un 22% de estas personas en riesgo de pobreza tienen un empleo (Parlamento Europeo, 2013).

Es posible afirmar, por tanto, que la crisis no es solo una crisis del euro, lo que está en juego es evitar que se hundan los valores europeos. Y eso ocurre por estrategias de la Unión Europea, que tantos años funcionó como modelo y ha optado ahora por deteriorar la vida de los ciudadanos y degradar los derechos humanos. Con la gestión de la crisis por la Unión Europea, los riesgos económicos se transforman en riesgos sociales y políticos (Beck: 2012). Unos pocos se enriquecen escandalosamente, mientras las jóvenes generaciones y los países del sur, quedan marginados y al borde del abismo.

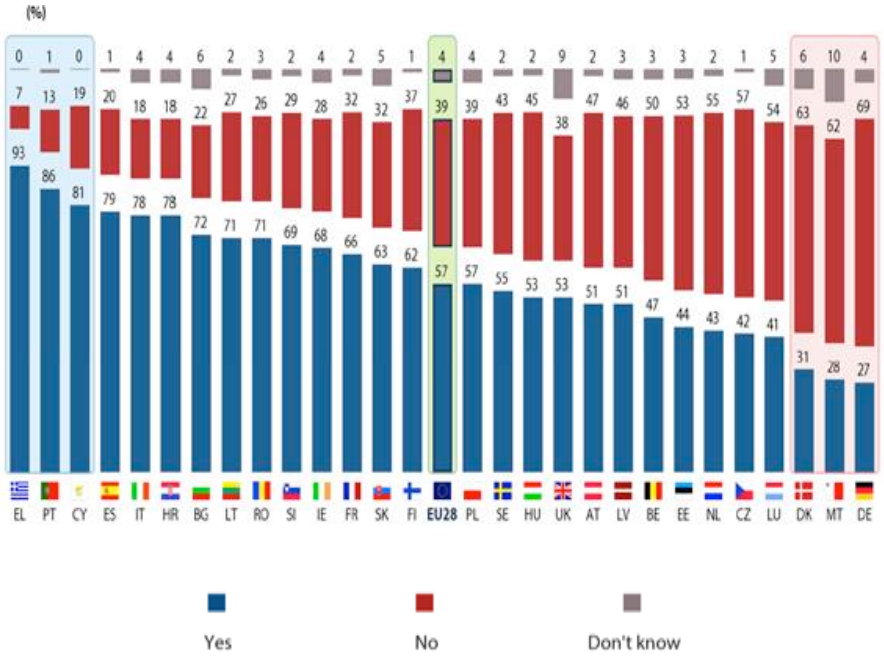
La política de la Troika que rescata bancos causantes de la crisis y condena a los jóvenes europeos al paro y la precariedad, consigue que los jóvenes se movilicen en defensa de la dignidad, de un trabajo decente, de los derechos humanos o, al cabo, emigren; pero ni los Estados ni la UE cambian la orientación de las políticas en materia de empleo. Si Mario Monti dijo a los jóvenes que se olvidaran de la estabilidad en el trabajo, Juncker les recomienda que practiquen la filantropía con los refugiados y se inscriban en el Cuerpo Europeo de Solidaridad, para adquirir competencias en el mundo laboral (Juncker, 2016).

Sorprende que en un asunto, como el de los jóvenes, que se refiere al futuro de la Unión y a la dignidad en el empleo de millones de ciudadanos, se esté impidiendo que haya una política propia de la Unión Europea. Por el contrario, la posibilidad de desarrollar políticas públicas europeas, para la inserción laboral de los jóvenes, vinculadas a la financiación mediante el impuesto de transacciones especulativas con el tipo del 0.01%, cuenta con el dictamen favorable de la mayoría de los eurodiputados del Parlamento (Parlamento europeo, 2010a), pero es rechazada por el ECOFIN en 2012.

La ausencia de políticas europeas de empleo para jóvenes, se suple con la iniciativa del cuerpo de solidaridad. Es el remiendo del Presidente de la Comisión Europea ante el sentimiento de exclusión

manifestado por los jóvenes. En efecto, según la encuesta realizada por el Eurobarómetro, por encargo del Parlamento Europeo, en abril de 2016 entre más de diez mil jóvenes de los 28 países de la UE, la mayoría de los jóvenes europeos (el 57%) sienten que en su país la juventud ha sido marginada y excluida de la vida económica y social, por las políticas que los gobiernos han adoptado en respuesta a la crisis económica y financiera (ver gráfica 1).

Gráfica1. Jóvenes excluidos de la vida social y económica.



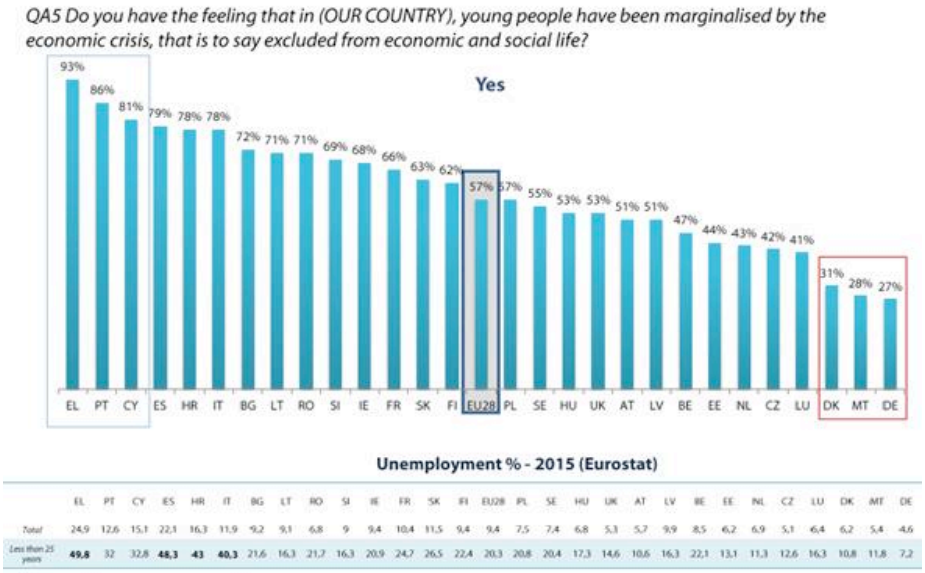
Fuente: European Parlament. Eurobarometer Survey 2016

Como se puede ver en las columnas de la anterior gráfica, la mayoría absoluta de los jóvenes se sienten excluidos, en veinte de los veintiocho países de la Unión Europea. Este sentimiento de exclusión ofrece porcentajes más elevados entre los jóvenes de aquellos países que, como consecuencia de las políticas adoptadas en sus Estados, se han visto más afectados por el impacto de la crisis y tienen unos porcentajes elevados de desempleo. Con carácter general, los jóvenes de los países con tasas más altas de desempleo son los que se sienten más marginados.

Aunque si se examina la gráfica siguiente con algún detenimiento, esta correlación no es general ni automática. Como se observa en la gráfica 2, puede haber países en los que la tasa de desempleo de los jóvenes sea superior a la media europea, como es el caso de Bélgica (22.1%) y, sin embargo, el sentimiento de exclusión no llega a ser mayoritario entre los jóvenes (47%). Y a la inversa también, es decir, países en los que la tasa de paro entre los jóvenes está 4 puntos por debajo de la media

comunitaria, como es el caso de Lituania (16.3%) y, sin embargo, los jóvenes se sienten mayoritariamente excluidos.

Gráfica 2. Jóvenes Marginados por la crisis y tasas de Desempleo



Fuente: European Parlament. Eurobarometer Survey 2016

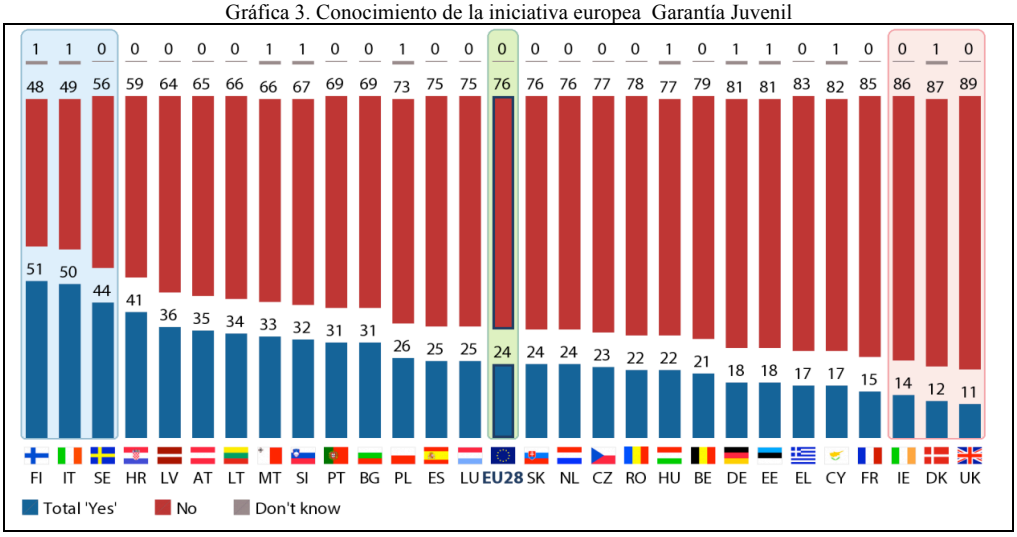
Los resultados de la gráfica 2 son significativos, a saber: el 93% de los jóvenes de Grecia (EL) donde la tasa de paro es del 49,8% tienen el sentimiento de que han sido excluidos por la crisis; lo mismo sienten el 86% de los jóvenes de Portugal (PT) donde la tasa de paro es del 32%; y también el 81% de los Chipre (CY), donde la tasa de paro es del 32%; el 79% de los jóvenes de España, donde la tasa de paro es del 48,3%; el 78% de los jóvenes de Hungría (HR) y de Italia (IT), donde la tasa de paro es del 43% y del 40% , respectivamente; y el 72% de los jóvenes de Bulgaria (BR), país en que la tasa de paro es del 21,6%.

En la Encuesta del Eurobarómetro se pregunta a los jóvenes si consideran que el sistema educativo está bien adaptado al mundo del trabajo actual y el 59% de los jóvenes europeos responden afirmativamente. Es decir que los jóvenes europeos no consideran que la tasa de paro obedezca a que no están bien formados para el mundo laboral. Coinciden en este aspecto con el diagnóstico realizado por el Comité Económico y Social Europeo, en virtud del cual las políticas recomendadas por la Comisión exageran claramente la importancia del lado de la oferta (mejora de la empleabilidad), cuando lo que precisamos en la Unión es una política inteligente de la demanda que fomente la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Es posible afirmar, por tanto, que el argumento de la empleabilidad, se utiliza por la Comisión y el Consejo Europeo como pararrayos, para encubrir el estruendoso fracaso de las políticas europeas de empleo para los jóvenes. Ni el

Consejo, ni la Comisión Europea están sabiendo o queriendo dar respuesta al problema del desempleo de los jóvenes, cuyo coste económico equivale al 1% del PIB Unión (unos 150.000 millones €). Y para justificar su adiestrada incapacidad recurren a la retórica, llegando a responsabilizar a los jóvenes de su desempleo mediante el discurso de la empleabilidad.

En qué medida los gobiernos de los Estados de la UE, por su parte, puedan estar colaborado en este rotundo fiasco, es algo que habría que analizar. En principio los datos que existen no dan pie al optimismo. Pensemos, a este respecto, que una iniciativa emblemática, dentro de la Estrategia Europa 2020 (Comisión, 2010), como el programa de *Garantía Juvenil,* que pretende la mejora de "*la empleabilidad de los jóvenes en situación de desempleo*", es casi desconocida entre los jóvenes. En la Encuesta realizada en abril de 2016 se pregunta a los jóvenes de los 28 países de la Unión, si han oído hablar sobre la *Garantía Juvenil;* pues bien, el 76% de los encuestados afirman desconocer esta iniciativa europea. Siendo su desconocimiento del 80% entre los jóvenes de Grecia, el 75% de los jóvenes de España y el 69% de los jóvenes de Portugal. Por el contrario solo en Finlandia (57%) y en Italia (50%) la mayoría de los jóvenes tienen noticia de esta medida.

Gráfica 3. Conocimiento de la iniciativa europea Garantía Juvenil



Fuente: European Parlament. Eurobarometer Survey 2016

Que el 76% de los jóvenes de los Estados de la Unión desconozcan en 2016 esta iniciativa europea significa un fracaso en "la lucha contra el alto índice de desempleo entre los jóvenes". El fracaso quizá tenga que ver con el rechazo dado por el Consejo de la Unión Europea, a la propuesta del Parlamento de un Marco Financiero Plurianual (2014-2020) que actuara como catalizador y creador de Valor Añadido Europeo (Parlamento Europeo, 2011), mediante una inversión en políticas de empleo para los jóvenes a escala europea, que se financiara con el Impuesto de Transacciones Especulativas. De ahí que las políticas en respuesta al paro y precariedad de los jóvenes, cuenten con una financiación escasa, se pongan en práctica tarde, se difundan de modo insuficiente y se

aborden de un modo negligente y descuidado. Parece como si se pretendiera instalar a los jóvenes en situación de precariedad permanente, como estrategia para mantener bajos los costes, disciplinar el mercado laboral y contener el radicalismo mediante el miedo al paro. En este contexto, constituye una muestra de incapacidad adiestrada, que como respuesta ante el catastrófico desempleo de los jóvenes el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, alardee con la creación de un Cuerpo Europeo de Solidaridad. Mas bien se trata de una respuesta anacrónica, que refleja la profundidad del desconcierto ante la crisis. No otra cosa significa que se recurra a estrategias del siglo XIX para problemas planteados en la sociedad del riesgo global del siglo XXI.

5. Conclusión.

De acuerdo con lo expuesto, es posible afirmar que las políticas económicas y sociales adoptadas por los Estados de la Unión Europea en respuesta a la crisis, han ido en contra de los derechos consagrados por los Tratados de la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el denominado modelo social europeo. La defensa del modelo social europeo requiere poner en marcha una regulación global, que evite un fenómeno global como la elusión fiscal a gran escala. Pero según señalamos más arriba, en la Unión no resulta fácil reformar el impuesto de sociedades, para gravar a las empresas del mercado único europeo, mediante un impuesto de sociedades justo y favorable al crecimiento.

Examinando las políticas de la Troika, el Parlamento Europeo no duda en subrayar que durante la preparación y aplicación de los programas de ajuste presupuestario, no se presta atención al impacto de la política económica en el empleo, ni en sus repercusiones sociales y, por tanto, no se adoptan las medidas oportunas para proteger a las personas más vulnerables frente a la pobreza, ni a los trabajadores pobres, ni a la exclusión social (Parlamento Europeo, 2014). A la vista del impacto de las políticas desde los inicios, el Parlamento manifiesta su preocupación *por "el aumento de la pobreza y el desempleo en todos los grupos de edad desde el último Semestre Europeo de 2012*". El Parlamento hace hincapié en que las medidas de austeridad no deben *"comprometer la calidad del empleo ni las normas de protección social, salud y seguridad",* como desdichadamente ha sucedido (Parlamento Europeo, 2012).

Llama la atención el Parlamento sobre lo gravosas que resultan las condiciones impuestas como contrapartida a la asistencia financiera, porque las medidas se aplican de forma precipitada, y sin llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre el efecto que producen, en los diferentes grupos de la sociedad. Según el Parlamento Europeo, los grupos más vulnerables del mercado laboral —los desempleados de larga duración, las mujeres, los trabajadores migrantes y las personas con discapacidad— están siendo los más afectados y registran tasas de desempleo por encima del promedio nacional de cada país. Advierte asimismo el Parlamento que, si no se pone remedio, estas

enormes diferencias en el caso de la generación más joven, pueden provocar a largo plazo daños estructurales en el mercado de trabajo de los países rescatados, limitar su capacidad de recuperación y provocar una migración forzosa. Para finalizar, el Parlamento Europeo subraya que se está poniendo en peligro la sostenibilidad y la suficiencia de los sistemas públicos de seguridad social, como consecuencia de los déficits en su financiación.

Considerando estas valoraciones del Parlamento Europeo, sobre el impacto de las políticas adoptadas en respuesta a la crisis, es posible afirmar que la defensa de los derechos humanos nos interpela a abandonar la neutralidad valorativa, para no colaborar con quienes quieren acabar con la política social de los Estados del bienestar. Ante el retroceso que en materia de derechos está teniendo lugar en nuestras sociedades (concretado en las tasas de paro, pobreza, exclusión, desigualdad, precariedad, pérdida de derechos, miedo y falta de libertad), parece conveniente arrinconar la asepsia académica, para no contribuir con objetividad a acabar con la política social y el deterioro progresivo de la dignidad y los derechos humanos.

Como ejemplo de la neutralidad que quizá debemos abandonar, sugiero el texto introductorio de nuestro Congreso. En mi opinión, lo que planteamos como objetivo del congreso es retórico: *"Pactar el futuro. Debate para un nuevo consenso en torno al bienestar"*. ¿Alguien cree que esta opción de consenso, preferida por nosotros, es una alternativa posible? Con este designio estamos presuponiendo, primero que hay interés por un pacto en los sectores económicos importantes del denominado mercado (FMI, Agencias de Rating, Banco Central Europeo, Bancos Centrales de los países, Fondos de pensiones y soberanos, etc.); segundo, que tienen interés en pactar para la defensa de los derechos y los servicios públicos los actores de la vida política (los gobiernos de los países de la Unión Europea, la Comisión UE, el Consejo Europeo, organizaciones internacionales tipo FMI y partidos del establishment) y, por último (pasando por alto la experiencia del referéndum de Grecia), que van a ser tomados en consideración los intereses de ciudadanos.

Tengo para mí, que funcionar con la hipótesis de trabajo de que un nuevo consenso sea posible constituye una huida de la realidad. Esos actores poderosos, que se benefician de la situación actual, quizá no vean el consenso como una alternativa. Las políticas de austeridad impuestas por la Troika a Grecia para el tercer rescate, a pesar del rechazo del referéndum (Krugman, 2015), nos pueden dar indicios sobre la utilidad que para los actores poderosos, puede representar el deseable consenso. Debemos asumir, por tanto, que no hay voluntad política, ni condiciones adecuadas, ni gobiernos, partidos, organizaciones o entidades poderosas, con capacidad y disposición de pactar un nuevo consenso sobre el bienestar. Los que sin compasión están arrasando con la denominada política social y los derechos humanos, obtienen mayor utilidad con las orientaciones políticas actuales y no encuentran incentivos que les pueda animar a cambiar su guión.

Las políticas europeas sobre el drama de los refugiados, constituyen un indicador trágico, que pone de relieve el futuro más que incierto del modelo social europeo y, por tanto, del Estado del bienestar (Moreno, 2012). Según Merkel la Unión Europea no podía "*abandonar sus principios ante Grecia*"[4], de ahí que la solidaridad del rescate se diera a cambio de responsabilidad. Sin embargo, La UE olvida esos principios ante la crisis de los refugiados (Consejo Europeo, 2015). En respuesta a la crisis de los refugiados que huyen de la guerra en Siria, el Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero 2016 señala que el objetivo es contener rápidamente la afluencia de llegadas, proteger las fronteras exteriores de la Unión, reducir la migración ilegal (sic) y salvaguardar la integridad del espacio Schengen. El Consejo saluda (sic) la decisión de la OTAN de prestar asistencia en la realización de operaciones de reconocimiento, seguimiento y vigilancia, del cruce ilegal de fronteras en el mar Egeo y anima a los Estados de la OTAN a que apoyen esta colaboración (Consejo Europeo, 2016).

Los Estados de la Unión llegan a "*un nuevo consenso*" que consiste en transferir a Turquía los refugiados a cambio de tres mil millones de euros (Consejo Europeo, 2015). Es decir, a millones de refugiados se les priva de sus derechos y se les trata como mercancía. El conocido texto de Hannah Arendt, sobre el derecho a tener derechos recobra plena vigencia en las políticas "contra los refugiados" (Arendt, 2006). Podemos afirmar, con Hannah Arendt, que "*aquellos a quienes el perseguidor había singularizado como escoria de la tierra (...) fueron recibidos en todas partes como escoria de la tierra*". Esta gestión inhumana de la política con los refugiados revela, como ya apuntara Wallerstein, que *"uno de los rasgos más fundamentales de esta crisis es la mercantilización de todas las cosas"*, y las personas también. La presión a favor de la expansión de la mercantilización es relativamente incontrolada, lo que favorece que la crudeza del sistema se haga más visible (Wallerstein, 2010).

Habida cuenta la grave situación ante la que nos encontramos, más que "*Pactar el futuro"* tendríamos que promover la participación, para crear un futuro que garantice los derechos humanos y las políticas de los Estados del bienestar. Comparto en tal sentido, la propuesta formulada por Muñoz Molina, para impedir que los Estados del Bienestar que hemos construido con tanto esfuerzo se disuelvan: reaccionar con una "*serena rebelión cívica y defender sin timidez* el *valor de lo público"*. De ahí que mi propuesta al VI Congreso de la Reps haya sido redactar un Manifiesto, denunciando la estrategia para acabar con la política social.

[4]Expansión, 29/06/2015.
http://www.expansion.com/economia/2015/06/29/559133de46163f6c5c8b458d.html?intcmp=NOT003&s_kw=merkel_europa_no_puede_abandonar_sus_principios_ante_grecia

Bibliografía.

Albert M y Boissonnat J. (1988), *Crise, Krach, Boom.* Paris, Eds. Seuil.

Arendt H. (1973), *La crisis de la República.* Madrid, Taurus.

Arendt H. (2003), *Eichmann en Jerusalén*. *Un estudio sobre la banalidad del mal.* Lumen, Barcelona

Arendt H. (2003), *Los orígenes del Totalitarismo.* Alianza. 2006

Ballbé Y Cabedo (2012), *El ataque alemán desahucia España.* El Pais, 29 noviembre 2012.

Bauman, Zygmunt, (2001), *La sociedad individualizada*, Madrid: Ed. Cátedra.

Bauman &Bordoni (2016), *Estado de crisis.* Paidós. Barcelona.

Beck Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo*, Ed. Paidós: Barcelona.

Beck Ulrich (2000), *Un nuevo mundo feliz,* Barcelona: Ed. Paidos

Beck Ulrich (2002), *Libertad o Capitalismo* Barcelona: Ed. Paidós

Beck U.&Beck-Gernsheim E. (2003), *El individualismo* . Barcelona:Paidós.

Beck U. E. Grande (2006), *La Europa cosmopolita*, Barcelona, Ed. Paidós.

Beck, U. (2012), *Una Europa Alemana*. Barcelona: Paidós.

Buck, Tobias (2013), *Madrid to help Spain's banks rebuild balance sheets* [Disponible] https://www.ft.com/content/651e3222-1ac4-11e3-87da-00144feab7de

Casas F (2016), *La sociedad del riesgo global.* Bits nº 17. Cuenca. [Disponible] http://www.uclm.es/bits/n_sumario.asp

Casas F (2016a), *Opinión de la Juventud europea.* Bits nº 17. Cuenca. [Disponible] http://www.uclm.es/bits/n_sumario.asp

Casas F. y Rodriguez Cabrero G. (2014), *La Crisis de la Unión Europea, de los Estados Europeos de Bienestar y del modelo social europeo con especial referencia a las políticas de inclusión.* Madrid. FOESSA.

CESE (2010), *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "La crisis financiera y su impacto en la economía real*" (Dictamen de iniciativa), (2010/C 255/02) Diario Oficial de la Unión Europea 22.09.2010.

CESE (2011), *Dictamen de iniciativa sobre "El impuesto de Transacciones Financieras.* DO (2011/C/44 /14) 11.02.2011. Bruselas.

CESE (2014), *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria.[COM(2013) 690 final*]. DO (2014/C 67/124) 6.13.2014. Bruselas

CESE (2013) Renta mínima europea e indicadores de pobreza. Dictamen de iniciativa. SOC/482. Bruselas.

CESE (2010), *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "La crisis financiera y su impacto en la economía real*" (Dictamen de iniciativa), (2010/C 255/02) Diario Oficial de la Unión Europea 22.09. 2010 .

CESE (2012), Dictamen sobre Estudio prospectiva anual sobre crecimiento 2012 de la Comisión COM(2011) 815 final. DO C/ 143 /12. Bruselas.

CESE (2014), Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria.[COM(2013) 690 final]. DO (2014/C 67/24) 6.13.2014.

CESE (2010a), Dictamen. Propuesta de decisión del Consejo sobre Directrices para las políticas de empleo de los estados miembros. SOC/ 380. Bruselas 17 mayo 2010.

CESE (2013), Dictamen. Promover el empleo juvenil. 2013/C/161/13

Comisión Europea (2008), *Propuesta de Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2008.* COM (2008) 42 final. Bruselas.

Comisión Europea (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.* COM (2010) 2020 final. Bruselas.

Comisión europea (2009), *"Más allá del PIB. Evaluación de progreso en un mundo cambiante".*COM (2009) 433 final, Bruselas.

Comisión europea (2011), *Propuesta de directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE,* COM (2011) 594 final. Bruselas .

Comisión europea (2013),*"Revisión trimestral del empleo y la situación social en la UE",* marzo de 2013. Bruselas.

Consejo Europeo (2015), *Declaración UE Turquía. 29.11.2015* (Disponible) http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/

FCIC [The Financial Crisis Inquiry Commission] (2011), *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States,* OFFICIAL GOVERNMENT EDITION, (Disponible) http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf

Ferguson N (2003), *British Imperialism Revised: The Costs and Benefits of 'Anglobalization'*, Development Research Institute Working Paper Series No.2, April 2003.New York University . New York (disponible) http://www.examplesof.com/intelligent-people/papers/niall-fergusson/british_imperialism_revised.pdf

Gil Calvo, E (2011), *El poder de los mercados.* El país, 21, julio 2011

Herndon et al.(2013), *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Grouth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, *Cambridge J Econ* 2014; 38 (2): 257-279. doi: 10.1093 / CJE / bet075

Hirschman (1976), *Salida, voz y lealtad.* México. FCE

Jacques N. (2016) , *European Youth in 2016. Special eurobarometer of the European Parliament*. Bruselas. European Parlamientary Research Service.

Juncker J.C. (2016), *Discurso sobre el Estado de la Unión. Hacia una Europa mejor. Una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad ciudadana.* Comisión europea. Strasburg 2016. (Disponible). http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm

Krugman P. (2012), *¡Acabad ya con esta crisis!.* Barcelona. Crítica.

Krugman P. (2015), *Greece Over the Brink.* New York Times, June. 29. 2015. (Disponible). https://www.nytimes.com/2015/06/29/opinion/paul-krugman-greece-over-the-brink.html?_r=0

Lamberts Ph et al (2016), *New study of tax avoidance,* Parlamento Europeo, 2-12-2016. (Disponible) http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161202IPR54401/philippe-lamberts-ernest-maragall-sven-giegold-and-molly-scott-cato

Ley Orgánica 4/2015, *de 30 de marzo, De Protección de la seguridad ciudadana.* «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27216 a 27243 (28 págs.).

Magnus Enzensberger H (2012), *La expropiación política de los europeos.* El país, 27 de septiembre de 2012 .

Ministerio de empleo y Seguridad social (2013), *Programa protegido de empleo.* Madrid. Gobierno de España. Disponible http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/index.htm

Ministerio de empleo y seguridad social (2013), *Plan nacional de implantación de la garantía juvenil en España.* Madrid. Gobierno de España. (Disponible): http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/index.htm

Ministerio de empleo y seguridad social (2013), *Estrategia de emprendimiento y empleo joven (2013-2016).* Madrid. Gobierno de España. (Disponible). http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/index.htm

Moreno L (2012) , *La Europa Asocial.* Península, Barcelona,

Moreno L. (2017), *Anglobalización.* Press digital. 28.01.2017. (Disponible) http://www.pressdigital.es/texto-diario/mostrar/570685/anglobalizacion

Muñoz Molina A. (2013), *Todo lo que era sólido*. Seix Barral, Barcelona.

Murillo Ferrol F. (1988), *Ensayos sobre sociedad y política II.* Península. Barcelona.

Monaghan A. (2014), *IMF chief says banks haven't changed since financial crisis,* The Guardian. Tuesday 27 May 2014 11.15. (Disponible) http://www.theguardian.com/business/2014/may/27/imf-chief-lagarde-bankers-ethics-risks

Parlamento Europeo (2010), *Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa* (2010/2039(INI), DO C 70E de 8.3.2012, pp. 8–18.)

Parlamento europeo (2010a), *Crisis financiera, económica y social: Recomendaciones sobre las medidas e iniciativas que deberán adoptarse (informe intermedio)* P7_TA(2010)0376. Bruselas.

Parlamento Europeo (2013), *Resolución del Parlamento Europeo de 7 de febrero de 2013 sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas: empleo y aspectos sociales en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013* (2012/2257(INI)) P7-TA-2'13-0053. Bruselas.

Parlamento Europeo (2014), *Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2014 sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa.* P7_TA(2014)0240. Bruselas.

Pozzi S. (2010). "*Estados Unidos acusa a Goldman Sachs de fraude por las subprime"* , El País 17 de abril de 2010. (Disponible) http://www.elpais.com/articulo/economia/EE/UU/acusa/Goldman/fraude/subprime/elpepueco/20100417elpepieco_8/Tes .

Reinhart y Rogoff (2011), *Too much Debt means the Economy Can't Grow*, (Disponible) Bloomberg Businessweek, 14. July http://www.businessweek.com/news/2011-07- 14/too-much-debt-means-the-economy-can-t-grow-reinhart-and-rogoff.html

Revel J. F (1988), *La connaissance inutile.* Paris, Grasset.

Rodríguez Zapatero J.L (2013), *El dilema: 600 días de vértigo.* Madrid. Planeta.

Sennett R. (2006), *La cultura del nuevo capitalismo.* Barcelona. Anagrama.

Stiglitz (2010), *Caída Libre*. Taurus, Madrid.

Taguas D (2014), *Cuatro bodas y un funeral.* Barcelona, Deusto.

Wallerstein, I (2010), *Impossible Choices in a World Depression,* Commentary No. 283, June 15, 2010. (Disponible). http://www.iwallerstein.com/commentaries/page/12/

Zuboff S. (2009), *Wall Street's Economic Crimes Against Humanity* Bloomberg, marzo de 2009 [Disponible] http://www.businessweek.com/managing/content/mar2009/ca20090319_591214.htm

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

3

TRABAJO SOCIAL

ORGANIZACIONES: SU ÉTICA Y TRANSPARENCIA.

Flores Jiménez Ivette
ivettefj@yahoo.com.mx
ivette_flores7@hotmail.com

Flores Jiménez Ruth
ruthfj_22@hotmail.com

Vega Lugo Noemí
vegalugonoemi@gmail.com

Grupo 3.2

La protección desprotegida. La pérdida de esperanza y el papel de la ética

espanet SPAIN

RESUMEN

La ética incide en las decisiones correctas de la conducta humana, lo hace a través de cánones o fundamentos morales, es decir, no señala lo que es bueno o malo hacer (moral) sino cuándo lo es (ética). En realidad la ética es un juicio que se expone socialmente sobre las conductas de los seres humanos que componen la sociedad. La ética trata sobre los principios del deber hacer, mientras que la moral modela esa ética en costumbres, modos y maneras de hacer. Es decir: la moral es lo que se practica y la ética piensa cómo debe ser esa moral. La vida ética no sólo piensa sino también y fundamentalmente "se vive". Los conceptos éticos son comprendidos más plenamente en la experiencia. Es practicando la virtud de la justicia como llega uno a ser una persona justa, como dice Aristóteles, y es muy probable que sea una persona justa quien más comprenda la virtud de la justicia, como piensa Sócrates. Pero tampoco basta que la política piense. Todos debemos pensar. Los empresarios deben pensar, deben pensar en el capital pero deben pensarlo dentro de una perspectiva ética (lo correcto). La religión debe pensar en la salvación del alma. Pero debe pensarla dentro de una perspectiva ética (la libertad). En el juego entre religión y política, se puede dar una especie de usura mutua. La política puede escoger a la religión más influyente, católica, como un ingrediente de su proyecto nacional para utilizarla como un elemento de cohesión y reducción de la conflictividad ideológica y social. La religión, por su parte, también puede aliarse al poder político y utilizarlo como un vehículo de acción para la conservación de sus principios morales, evitando así enfrentar los desafíos de la exigencia de maduración de su propia conciencia moral.

La transparencia en las organizaciones es un mecanismo que evita el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de la función pública. Esto se da mediante la información veraz, oportuna y sistemática. Mediante la transparencia se fortalece y promueve la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La transparencia no se limita a ser un elemento preventivo de la corrupción, sino que además es fundamental para el funcionamiento de un sistema democrático, dado que su existencia o ausencia afecta la relación entre los ciudadanos y el Estado.

El objetivo de análisis es que todas las organizaciones ven como necesarias asumir principios y valores, los cuales determinen sus acciones y todo el contexto organizacional sin importar su misión y visión.

La ética (Aristóteles 1993) Según Aristóteles la ética es una disciplina filosófica que estudia el bien y el mal y sus relaciones con la moral y el comportamiento humano. (Cortina, Adela 1986) La ética es la encargada de regular el comportamiento humano, las decisiones que toma racionalmente. Esto quiere decir el saber tomar decisiones correctas, pensar antes de actuar, para no caer en la ignorancia y el error, formando desde aquí el carácter de la persona. Incide en las decisiones correctas de la conducta humana, lo hace a través de cánones o fundamentos morales, es decir, no señala lo que es bueno o malo hacer (moral) sino cuándo lo es (ética). En realidad, la ética es un juicio que se expone socialmente sobre las conductas de los seres humanos que componen la sociedad. La ética trata sobre los principios del deber hacer, mientras que la moral modela esa ética en costumbres, modos y maneras de hacer. Es decir: la moral es lo que se practica y la ética piensa cómo debe ser esa moral.

La vida ética no sólo piensa sino también y fundamentalmente "se vive". Los conceptos éticos son comprendidos más plenamente en la experiencia. Es practicando la virtud de la justicia como llega uno a ser una persona justa, como dice Aristóteles, y es muy probable que sea una persona justa quien más comprenda la virtud de la justicia, como piensa Sócrates. Pero tampoco basta que la política piense. Todos debemos pensar. Los empresarios deben pensar. Deben pensar en el capital. Pero deben pensarlo dentro de una perspectiva ética (lo correcto). La religión debe pensar en la salvación del alma. Pero debe pensarla dentro de una perspectiva ética (la libertad). En el juego entre religión y política, se puede dar una especie de usura mutua. La política puede escoger a la religión más influyente, católica, como un ingrediente de su proyecto nacional para utilizarla como un elemento de cohesión y reducción de la conflictividad ideológica y social. La religión, por su parte, también puede aliarse al poder político y utilizarlo como un vehículo de acción para la conservación de sus principios morales, evitando así enfrentar los desafíos de la exigencia de maduración de su propia conciencia moral.

Finalmente, esta utilización mutua entre política y religión es de lo más negativa cuando se debe a la carencia total de un discurso que apele a una razón ética crítica.

La transparencia en las organizaciones (Talcott Parsons 1960) Las organizaciones son unidades sociales o grupos humanos debidamente construidos y reconstruidos para buscar fines específicos. (John M. Gaus 1936) otra definición del termino organización es el arreglo del personal para facilitar el logro de ciertos propósitos pre-establecidos, a través de una adecuada ubicación de funciones y de responsabilidades. Es un mecanismo que evita el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de la función

pública. Esto se da mediante la información veraz, oportuna y sistemática. Mediante la transparencia se fortalece y promueve la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La transparencia no se limita a ser un elemento preventivo de la corrupción, sino que además es fundamental para el funcionamiento de un sistema democrático, dado que su existencia o ausencia afecta la relación entre los ciudadanos y el Estado.

PALABRAS CLAVE

Organizaciones, transparencia, ética y cambio.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda temas de actualidad en la agenda de cualquier administración pública o privada, tales como la transparencia en las organizaciones, se define en principio a la organización desde su complejidad, desde al ámbito público y burocrático, así como la transparencia en un contexto organizacional, cuál es su funcionamiento en un sentido amplio, los beneficios de su correcta aplicación, para concluir cómo ayuda a las dependencias a incrementar la eficacia en las organizaciones públicas, a través de un cambio organizacional.

DESARROLLO

De una manera general podemos definir como organización a un conjunto de seres humanos, hombres y mujeres, que trabaja de manera coordinada para obtener algunos objetivos o metas conocidos y compartidos por todos. Las organizaciones dominan el mundo moderno porque son capaces de producir resultados de manera más eficiente de lo que lo harían los individuos aislados. El éxito de las organizaciones radica en el hecho de que facilitan la división del trabajo. La división del trabajo entre varios individuos permite que cada uno de ellos se especialice en realizar ciertas actividades que al coordinarse con otras actividades igualmente especializadas, dan como resultado un producto o servicio más barato. La especialización tiene varias ventajas, por una parte facilita el aprendizaje: es más sencillo adiestrar a una persona en el manejo de sólo cierta cantidad de conocimientos y destrezas necesarios para obtener el resultado o producto deseado, que en todos los conocimientos y destrezas imprescindibles para alcanzar dicho resultado. Por otra parte, permite profundizar en la naturaleza del

trabajo a realizar, lo que eventualmente aumenta la eficacia y la eficiencia con que se ejecuta, ya sea mediante el rediseño del proceso o el incremento de la habilidad y destreza con que se lleva a cabo.

La historia de las organizaciones modernas nos muestra que en sus orígenes, los diseñadores de organizaciones explotaron los beneficios de la división del trabajo sobre cualquier otra característica organizacional (Perrow 1995). La administración científica propuesta por Taylor y la cadena de montaje diseñada por Henry Ford son buenos ejemplos de diseños organizacionales dedicados a explotar la división del trabajo y la especialización. El método taylorista o taylorismo es una metodología de diseño organizacional que prescribe que el proceso de trabajo tradicional sea observado

y analizado por un gerente o ingeniero experto, una vez que este experto haya identificado los componentes esenciales del proceso estudiado, los divide en sus componentes más pequeños posibles y diseña un puesto de trabajo para ejecutar estos componentes. Eventualmente, el diseño termina con una serie de puestos de trabajo cuyas actividades son muy sencillas pero encadenadas unas con otras, hasta que al final del proceso se obtiene el producto deseado, por ejemplo un automóvil o una varilla de acero. Aunque lo anterior puede ser complicado cuando se aplica a un proceso de trabajo complejo, el concepto básico es muy sencillo.

Las primeras organizaciones modernas se preocuparon fundamentalmente en diseñar y poner en práctica una división del trabajo que fuera lo más especializada y lo más detallada posible. La gran industria, uno de los ejemplos más importantes de organizaciones modernas, mostró desde principios del siglo XX que era capaz de producir mercancías mejores y más baratas que los viejos artesanos que trabajaban aislados o en grupos pequeños. Con el tiempo estas organizaciones crecieron, sus productos se sofisticaron y debido al incremento

En la complejidad de los procesos a realizar, pronto quedó claro que una adecuada división del trabajo y la especialización no son los únicos factores importantes del diseño organizacional. En las décadas subsecuentes los gerentes y directivos de estas empresas encontraron que había otros factores a considerar cuando se diseñan o dirigen organizaciones, por ejemplo: el liderazgo, los mecanismos para tomar decisiones, la cultura y las creencias de los seres humanos que trabajaban en ella y, finalmente, las características del contexto dentro del cual opera y existe la organización (Perrow 1995). Cada uno de estos elementos dio origen a distintas tradiciones gerenciales y académicas en el estudio de las organizaciones. No tenemos espacio aquí para describir cada una de estas tradiciones ni tampoco es necesario hacerlo para entender el papel de la transparencia dentro de las organizaciones, por ahora es suficiente con mostrar al lector que la división del trabajo y la especialización obligan a toda

organización a enfrentar tareas de coordinación y control: como todos realizan tareas distintas, es necesario que la organización tenga una instancia directiva que coordine y supervise que estas tareas sean llevadas a cabo de manera eficiente y con el nivel de calidad requerido.

1 La Organización Pública

Las organizaciones públicas (Carrillo Flores, Antonio 1973) es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco de derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política. (Bonnin, Charles-Jean 1812) es la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.. son, al mismo tiempo, muy parecidas y muy diferentes a las privadas. Son parecidas ya que ellas también se diseñan para explotar las ventajas de la división del trabajo y la especialización de sus empleados. Sin embargo, son diferentes ya que la obtención de ganancias normalmente no es uno de sus objetivos, ni tampoco es su principal criterio de evaluación del desempeño. Su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad.

La creciente complejidad que el Estado-nación adquirió a lo largo del siglo XIX, exigió para su administración la aparición de un tipo particular de organización: la burocracia (Ayala San Miguel F.J. Jueces 2005) se define como un conjunto de técnicas o metodologías dispuestas para aprender o racionalizar la realidad exterior (a la que pretende controlar el poder central) a fin de conocerla y llamarla de forma estandarizada o uniforme (Max Weber 2016)Weber definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones. A diferencia de las organizaciones privadas donde el uso eficiente de los recursos y la obtención de ganancias es el criterio dominante, la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas. Mientras que el gerente privado está preocupado sólo por

La burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas.

Obtener beneficios para los inversionistas y otros dueños de la organización, el funcionario público debe garantizar un uso eficiente y eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas.

La organización burocrática fue descrita y analizada por primera vez por Max Weber hacia fines del siglo XIX. Weber propuso un conjunto de principios o características que son comunes a toda organización burocrática y que, en lo general, siguen siendo vigentes a la fecha. A continuación enumeramos los principales (Weber, 1984):

- Carácter legal de las normas y reglamentos.
- Carácter formal de las comunicaciones.
- Carácter racional y división del trabajo.
- Impersonalidad de las relaciones.
- Jerarquía de autoridad.
- Rutinas y procedimientos estandarizados.
- Competencia técnica y meritocrática.
- Especialización de la administración, que se independiza de los propietarios.
- Profesionalización de los participantes.
- Completa previsión del funcionamiento.

Podemos resumirlos en los siguientes principios generales: la burocracia es una carrera profesional que se construye a partir del conocimiento técnico y el mérito. El burócrata no toma decisiones políticas, se limita a poner en práctica, administrar y ejecutar las decisiones tomadas por los políticos. La separación entre políticos y burócratas es tajante y su lógica de comportamiento diferente: mientras que los políticos hacen su carrera a través de los partidos y prosperan en la medida en que los ciudadanos votan sus propuestas, los burócratas hacen su carrera dentro del aparato administrativo, no tienen filiación partidista, y prosperan de acuerdo a su conocimiento técnico y su desempeño en el trabajo.

El funcionario público debe garantizar un uso eficiente y eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas.

Como ya podemos apreciar, el funcionamiento de toda organización pública es muy complejo. Debe poner de acuerdo, coordinar y controlar las acciones de cientos y hasta miles de individuos para que entre todos produzcan resultados que satisfagan las necesidades de la población con calidad. En la dirección de una organización pública normalmente encontraremos políticos preocupados en diseñar programas y acciones que conviertan en realidad las promesas de campaña, en la operación tenemos a burócratas preocupados por ejecutar los planes de los políticos con procedimientos y rutinas organizacionales que respeten la normatividad vigente. En cierto sentido, el funcionamiento de una organización pública es mucho más complejo que el de la privada: no solamente debe responder a los criterios de eficiencia y eficacia sino que, además, debe operar bajo un conjunto de normas y reglas que el Estado le impone.

Es en este contexto en el que vamos a explorar la gestión de la transparencia, ¿qué es la transparencia?, ¿para qué sirve en una organización?, ¿por qué y cómo funciona?, ¿qué efectos ocurren cuando una organización pública asume el compromiso de ser transparente?, ¿por qué son deseables estas consecuencias?

Hoy, el problema ético no se reduce sólo al ámbito académico denominado filosofía moral, sino que es una temática amplia, existencial, cotidiana y además cambiante. Cortina (2000) enfoca la ética enmarcada en nuevas tendencias

La vida humana en la ética es inevitable, desde los antiguos griegos hasta nuestra época actual, el hombre ha tratado de entender el sentido de su propia existencia, siendo la ética una de las expresiones en las que más ha encontrado preguntas y respuestas ¿A dónde ir? ¿Quién ser? ¿De dónde partir? Estas preguntas hoy en día se pueden responder con mayor profundidad apelando la ética con el propósito de acercarnos al cuestionamiento fundamental del ser humano ¿Cómo vivir?

La referencia a Sócrates en indispensable para poder entender porque la ética esta inevitablemente mezclada con nuestras visas.

La defensa que Sócrates realiza acerca de la vida desde el ámbito de la ética constituye en la formación de la cultura occidental uno de los focos que más luz ha irradiado para entender porque somos como somos y pensamos lo que pensamos.
En su texto sobre la historia de la ética Alassdair MacIntyre menciona que el apeiron de un hombre consiste en su buena actuación en cuanto hombre" actuar bien como hombre en una ciudad- estado es tener éxito como ciudadano_(…) en caso ahombre convencional se oculta un hombre natural, vivir y

saber vivir son paradigma irrevocable donde cada una de las partes contribuye a lo suyo dando así un verdadero sentido al ser humano tanto en u aspecto natural como en su sentido ético de la vida.

Con el intelectualismo moral, Sócrates .ogra convertirse en un pensador ético para y en una vida ética que muestra un ejemplo de su sistema de pensamiento. No es extraño pensar en el griego de Atenas como un testimonio de unidad entre la ética que enseñaba y la vida que mostraba por sus actos cotidianos.

No existe distinción entre su pensamiento y su forma de vivir. Sócrates invita con su propia vida a vivir la virtud.

En la apología escrita por platón se señala que, una vez que Sócrates ha recibido la sentencia de muerte, se hace una petición a sus acusadores:

Esta es la razón, jueces míos para que nunca perdáis las esperanzas aun después de la tumba, fundaos en esta verdad: que no hay ningún mal, para el hombre de bien ni durante su vida ni después de la muerte… no tengo ningún resentimiento contra mis acusadores ni contra los que han condenado, aun cuando no haya sido su intención hacerme un bien, sino por el contrario, un mal, lo que sería un motivo para quejarme de ellos. Cuando mis hijos sean, mayores, os suplico los hostiguéis, los atormentéis como yo os he atormentado a vosotros, si veis que prefieren las riquezas a la virtud y se creen algo cuando no son nada, no dejéis de sacarlos a la vergüenza si no se aplican a lo que deben aplicarse y creen ser lo que no son; porque así es como yo he obrado con vosotros.

Sócrates es el testimonio de una vida personal que contribuye el punto de partida de la Academia de Platón para plantear las preguntas acerca de cómo vivir.

Platón es un pensador fundamental para poder comprender las nociones de ética y vida.

A través de un mito conocido como el “mito de la caverna” platón nos explica cómo es que unos esclavos que habitan en una caverna y a cuyas espaldas están a la lux están atados de pies y manos frente a una red sobre la cual solo logran mirar de frente las sombras de ellos mismos, y lo que les rodea.

Esta imagen de la luz es la luz es la que `platón descubrirá como el mundo de las ideas, esto es, el lugar donde habitan los universales que permiten al mundano humano y al humano mundo reconocer con singular apariencia lo que es y le rodea. Solo con el mundo de las ideas universales, lugar donde platón hace su nicho la ética, el hombre puede reconocer la propia vida singularizada. Es fácil reconocer en el ser amado el amor… gracias a que tenemos el arquetipo del amor, de lo contrario no podríamos reconocer, aunque solo fuera en forma aparente lo amable del amado o la amada.

La ética posee una gran cantidad de arquetipos como la integridad, la dignidad, el amor. Y la vida está llena de apariencias como mi integridad y la de los demás, mi dignidad y el respeto a la de los demás, el amor y mi capacidad de amar

En platón, la ética y la vida guarda entre si un dialogo continuo que en cada momento nos da pautas para distinguir nuestra manera de habitar el mundo de las sombras, de las apariencias.

Aristóteles nos revela como a partir de un sistema de vida se puede tener ética

El sistema de virtudes que emboza platón y que Aristóteles perfecciona aportara la hombre un sentido de lo trascedente, el hombre tendrá un sentido de vida y una forma de vivir como animal político, el hombre ha nacido parta alcanzar la felicidad y esta se consigue por medio del entendimiento de todo aquello que por principio de operación perfeccione a la persona.

Aristóteles señala "es toso a lo que todas las cosas aspiran "y lo hacen desde la vida.

La aspiración de cada cosa está en razón con su naturaleza, y nos recuerda el estagirita, el fuego engendra al fuego y el hombre a hombre "no sin razón, el bien y la felicidad son concebidos por lo común a imagen del género de vida que cada cual le es propio"

"a unas virtudes las llamamos intelectuales a otras morales, las intelectuales son por ejemplo: la sabiduría, la comprensión y la prudencia, las morales +, la libertad y la templanza a las disposiciones dignas de la vida.

La felicidad es el bien supremo, su fin y la historia de la vida y por la práctica de los buenos hábitos, se lanza la virtud cuya frente es la propia felicidad

2 ¿Qué significa transparencia en un contexto organizacional?

La transparencia Silva Coache Manuel 2010) este término es utilizado para caracterizar una práctica social guiada por la sinceridad y por la perfecta o casi perfecta accesibilidad a toda la información vinculada, y que concierne e interese a la opinión pública, o a un sector de la misma, o incluso a un solo individuo. (C. De León Paulo 2008) es la preocupación por explicar, por hacer comprender, por reconocer errores o mala praxis, por abrir archivos y apuntes y recuerdos, por describir fielmente hechos y circunstancias, es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del

presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial. En las siguientes páginas vamos a analizar por qué las políticas de transparencia ayudan a mejorar el desempeño organizacional, cómo lo hacen y por qué razones esto representa un beneficio para la sociedad.

Las organizaciones complejas como la burocracia son conjuntos de recursos humanos y materiales con objetivos más o menos compartidos por todos sus miembros. Al interior de ellas existe un alto nivel de división del trabajo y una elevada especialización del conocimiento requerido para desempeñarse adecuadamente. En consecuencia, la información está distribuida de manera desigual dentro de la organización, unos tienen información que otros ignoran y viceversa. A esta situación se le llama técnicamente una simetría de información. Los estudios en la teoría de las organizaciones señalan que uno de los principales factores en el desempeño de una organización radica en un adecuado flujo de la información entre los miembros. La información es necesaria para tomar decisiones adecuadas y pertinentes a las circunstancias (Simon, 1976). Las decisiones equivocadas por falta de información pueden ser resultado de un mal diseño organizacional, en particular de las rutinas y procesos diseñados para llevar información de un lugar a otro dentro de la organización; pero también pueden ser resultado del comportamiento egoísta de alguno de sus funcionarios o empleados.

Permítanos explicar este punto: si asumimos que los individuos que trabajan en una organización responden a la descripción que propone la economía, entonces tenemos actores organizacionales que tienen intereses propios y que buscan satisfacerlos aun a costa de los intereses y objetivos colectivos que persiguen la organización. La discusión de cómo los individuos dividen sus lealtades entre la organización y sus intereses personales es tan vieja como la historia del pensamiento administrativo y la práctica profesional de la gerencia, y representa un dilema tanto en organizaciones privadas como las públicas. Aceptar que los empleados y funcionarios de una organización tienen agendas de intereses privados que pueden apartar su comportamiento del que debería ser, es un acto de realismo que fue propuesto de Barnard desde los años 20 del siglo XX en un libro que dio origen a la literatura gerencial. En “las funciones del ejecutivo” Barnard reconocía en los empleados dos motivaciones: la personal y la colectiva o la comunidad. Y resolvía el dilema, al menos parcialmente, recurriendo a la capacidad del liderazgo del ejecutivo: en una empresa es responsabilidad de la alta dirección convencer al personal del que los objetivos de la empresa son legítimos, socialmente deseable y que deben ser

Uno de los principales factores en el desempeño de una organización radica en un adecuado flujo de la información entre los miembros.

Compartidos por todos los miembros de la organización.

La literatura organizacional moderna ha prestado mucha atención a un dilema parecido. Este fenómeno es conocido como el modelo del patrón y su agente (principal-agent model). El problema del patrón y su agente se emplea de la siguiente manera: existe una relación contractual entre dos personas por medio de la cual una (agente) se compromete a trabajar para la otra (patrón) a cambio de una paga o sueldo determinado. Dado que ambos actores son racionales y buscan obtener el máximo posible de beneficios, ¿Cómo puede el patrón estar seguro de que sus subordinados o agente se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses del patrón y no de acuerdo a los suyos propios? La única forma de hacerlo sería vigilándolo todo el tiempo, pero esta vigilancia implica un costo y normalmente es muy difícil de operar. El problema se complica para el patrón si además recordamos que dentro de la organización existen asimetrías de información, y bien puede suceder que esta asimetría de información beneficie a la gente en contra del patrón (Moe 1984).

¿Cómo puede el patrón estar seguro de que su colaborador o agente se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses del patrón y no de acuerdo a los suyos propios?

Veamos ahora un ejemplo dentro de un contexto organizacional. Pensemos en una universidad, ¿cómo pueden estar seguros los directivos de la institución que los profesores están enseñando los contenidos actualizados de cada curso y no simplemente repitiendo un programa que vienen enseñando desde hace años? Actualizar los contenidos de un curso implica un trabajo extraordinario para un profesor, mientras que no hacerlo y seguir enseñando los mismos contenidos de siempre le significa un esfuerzo sensiblemente menor. Sin embargo, para la organización es muy importante que la actualización de contenidos se lleve a cabo ya que el resultado del curso, los conocimientos adquiridos por los estudiantes, será muy diferente dependiendo si se hace o no. En este caso, la universidad tendrá que poner en práctica algún mecanismo de control sobre los contenidos de los cursos aunque esto le implique costos extraordinarios.

¿Ayuda la transparencia al desempeño de las organizaciones públicas?

La anterior es una pregunta delicada que puede tener diversas respuestas dependiendo del tipo de organización y su materia de trabajo. Hablando en términos generales la transparencia si ayuda a mejorar el desempeño de una organización, pero debemos entender que algunas de ellas necesitan de

mucha discreción para poder funcionar correctamente. Pensemos, por ejemplo, en los cuerpos de seguridad del Estado encargados de tareas sumamente delicadas como el combate al crimen organizado y la defensa del país. Para ellas la transparencia puede volverse un obstáculo para su eficacia, por lo que es necesario encontrar un punto de equilibrio. Sin embargo, la transparencia es muy importante para otro tipo de organizaciones, como las dependencias encargadas del desarrollo social y de la organización de las elecciones. Transparentar los padrones de beneficiarios ayuda a mejorar la eficacia del combate a la pobreza porque es una estrategia que ayuda a mejorar la calidad del padrón y a controlar potenciales funcionarios corruptos que podrían manipularlos para beneficiar clientelas políticas o desviar recursos hacia terceros. La transparencia en los padrones de electores ayuda a mostrar y convencer a la sociedad de la capacidad técnica y la imparcialidad política de la institución que organiza la elección, lo que le permite mejorar su credibilidad pública y legitimidad. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos o camarillas burocráticas.

Por otra parte, también es posible argumentar que la transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización. Crear y mantener en funcionamiento los procedimientos por medio de los cuales el público puede solicitar y obtener información de las organizaciones públicas representa, por supuesto, un costo en recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la dependencia. Sin embargo, la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos puede servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan.

Desde la perspectiva organizacional la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos. Existen multitud de variables que intervienen en el proceso del cambio en una organización compleja: los símbolos y “formas aceptadas de hacer las cosas” (Powell y DiMaggio, 1991) en esa organización, sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajaban en la organización en todos sus niveles. Todos estos elementos interactúan para producir un resultado: un estado del mundo diferente. La complejidad del proceso hace que sea imposible apresurarlo y controlarlo en detalle. Los cambios organizacionales son encauzados u orientados, pero no controlados en sentido estricto.

El cambio organizacional presenta dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr transformaciones reales. Podemos llamarla en dos dimensiones, la primera racional o técnica que se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación.

Desde la perspectiva organizacional la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos.

En esta dimensión, como en toda experiencia de diseño organizacional, los costos estarán asociados con la calidad técnica de la intervención. Una modificación adecuada de normas y procedimientos puede ser puesta en práctica con relativa facilidad y bajos costos, mientras que una modificación confusa, barroca o muy complicada puede convertirse en una verdadera pesadilla durante su implementación. En términos generales, el nuevo diseño organizacional será más sencillo de llevar a la práctica en la medida que los cambios propuestos sean claros, simples y pertinentes a los objetivos.

Modificaciones innecesarias o demasiado complejas pueden ser el origen de muchos problemas posteriores. Todo cambio en la organización dispara un proceso de adaptación en las rutinas organizacionales (March y Simon, 1958), los seres humanos dentro de la organización ofrecen siempre algún tipo de resistencia al cambio y tratan de seguir haciendo las cosas en las formas a las que están acostumbrados, a este fenómeno los especialistas le llaman inercia organizacional (March y Olsen, 1997). En la medida en que la propuesta de cambios sea cercana a las rutinas existentes será más fácil la adaptación a las nuevas normas y procedimientos. Si se plantean cambios radicales, complejos y a ser implementados en poco tiempo, lo más probable es que la organización se adapte simulando cumplir, pero sin hacerlo efectivamente.

La segunda dimensión la podemos llamar cultural. Toda organización tiene una cultura particular que es el resultado de la interacción por largo tiempo del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera (Powell y DiMaggio, 1991). La cultura determina la forma en la que la organización percibe el mundo que la rodea y procesa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y de establecer sus prioridades. En esta dimensión, cambio organizacional implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos en la organización. Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento

Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional.

Institucional que los miembros de la organización obedecen ya sea porque están convencidos de su valía o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo. Mientras que en la dimensión racional los cambios son una respuesta inmediata a las modificaciones en normas y procedimiento, en esta dimensión la velocidad del cambio es más lenta y trabajosa. Sin embargo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.

¿Es posible generar una cultura de la transparencia en las organizaciones públicas? Sí, con paciencia. Las organizaciones cambian lentamente, pero si es posible dirigir y encauzar sus cambios. A diferencia de los cambios técnicos, los cambios culturales son lentos y poco predecibles (Vergara, 1997). Podemos cambiar los manuales de operación de la organización e introducir en ellos normas y reglas para el manejo de la transparencia, las nuevas reglas pueden ser vistas desde una molestia y distracción del trabajo sustantivo hasta como una amenaza para algunos individuos privilegiados; en todo caso, no es difícil que las nuevas reglas terminen siendo deformadas y la organización simule la transparencia o sea transparente a medias. Para evitar esta situación –que es común en toda reforma institucional- es necesario incorporar la transparencia como un valor en la cultura organizacional. No existe una tecnología propiamente dicha que nos indique cómo construir un nuevo valor en la cultura organizacional, este es un proceso que dependerá de las características de cada organización, sin embargo, en términos generales, sí existen algunas estrategias que podemos señalar como necesarias o convenientes:

1) Todo cambio cultural necesita de liderazgo. Los líderes de la organización tienen una posición simbólica que debe aprovecharse para impulsar los nuevos valores. Los directivos de la organización deben mostrarse convencidos del proceso de cambio y apoyarlo en todo momento. Ellos deben ser los primeros en obedecer los nuevos lineamientos y deben preocuparse de que sus subordinados lo noten.

2) Debe generarse un sentimiento de equidad alrededor de las nuevas reglas. La dirección de la organización debe preocuparse por mostrar a todo el personal que las nuevas reglas del juego son de beneficio para todos y que todos deben acatarlas por igual. En el caso de la transparencia se debe enfatizar que compartir información dentro y fuera de la organización facilita la interacción con la

sociedad, impulsa la colaboración y el trabajo en equipo y mejora los resultados de la organización en su conjunto.

3) La preocupación por promover la transparencia debe permanecer en la agenda de la dirección durante largo tiempo hasta obtener resultados. La cultura de la organización descansa en un conjunto de rutinas, de procedimientos que los individuos realizan de manera automática y a los que están acostumbrados. Modificarlos toma tiempo, por lo que la dirección de la organización debe estar dispuesta a insistir repetidamente en el tema.

CONCLUSIONES

Primero, las asimetrías de información son uno de los problemas organizacionales más importantes, ya que facilitan que los individuos sigan intereses propios en lugar de trabajar por los de la organización. Segundo, sabemos que las asimetrías de información se reducen en la medida que la información es compartida por todos y la transparencia consiste precisamente en hacer del dominio público lo que anteriormente era información reservada a unos cuantos. La transparencia, por lo tanto, es un facilitador de funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización. Si además entendemos toda organización como un espacio colectivo y sus objetivos como una representación del interés general de la colectividad, podemos afirmar que la trasparencia es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común.

La transparencia, es un facilitador del funcionamiento organizacional porque reducen las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización, es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común.

Cuando la transparencia y la rendición de cuentas representan costos administrativos inmediatos y pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tienen bajo su responsabilidad y que son de beneficio público. En este sentido, la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Cardoso, Miriam (1998) *Las empresas y su responsabilidad en el campo social, en revista Economía, Sociedad y Territorio,* enero-junio, vol. IV, Nº 13, El Colegio Mexiquense.
2. Leff, Enrique (2008) *Discurso transparencia*. Siglo XXI editors, México.
3. Platts, Mark (1998) *La ética a través de su historia*, UNAM, México.
4. Alasdair Mac-Intyre: (1976) *Historia de la ética (traducción de Roberto Juan Walton)*. Barcelona,Paidos.
5. Aquino, Tomás de*:* (1951-1964) *summa theologia*, Madrid, Católica.
6. Aristóteles, (1976) *ética nicomaquea*. Política(versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo) Mexico Porrua,
7. Epicuro: (1995) *obras completas(epístola a Herodoto, epístola a meneceo, Epistolo a Pitocles, máxima capitales, sentencia vaticanas y fragmentos*)(edición y traducción De José vara) Madrid, Catedra.
8. Hegel G. W. F.(1988) *fenomenología del espíritu,* México Fondo de cultura Económica.
9. Heráclito fragmentos Buenos Aires Aguilar, (1977).
10. Hirschbergel Johannes (1997) *Historia de la filosofía* (presentación de la filosofía de la historia de la filosofía española de Luis Martínez Gómez) Barcelona Herder.
11. Hobbes, Tomas Levitan, (1994) México Fondo de Cultura Económica.
12. Kant Emmanuel, (1998) *la crítica de la razón práctica*, México Fondo de Cultura Económica.
13. Maquiavelo, (1998) Nicolás *el príncipe*, México porruna, Colección sepan cuantos.
14. Marco Aurelio (2004) *Meditaciones,* Palma de Mallorca José Olañeta.
15. Moro, Tomas (1984) *Utopía,* Madrid, Alianza.
16. Platón, (2001) *apología de Sócrates*, México, Océano, (clásicos universales).
17. San Agustín, (1999) *Confesiones* (versión, introducción y notas de Francisco Montes de Oca) México Porrúa.
18. Seneca, Lucio Anneo: (2001) *Tratado de la brevedad de la vida* (introducción de Pedro Fernández Na-varrete), Madrid, ediciones Escolares.
19. Whiteker, Albert K (1996) *plato's Parmenides*, Newburyport,Focus Publishing/R Pullins Company.
20. Aristoteles, (1993) Ética a Nicómaco. [siglo V a. C.]. Universitat de València. ISBN 9788437014029.
21. Cortina, Adela (1986). Ética mínima.

22. Parsons, Talcott (1960), Structure and Process in Modem Societies, Glencoe, III: The Free Press, pp. 17.
23. Gaus, John M. (1936), A Theory of Organization in Public Administration, in The Frontiers of Public Administration, Chicago: University of Chicago Press, pp. 66.
24. Carrillo Flores, Antonio (1973). La justicia federal y la administración pública (segunda edición). México: Porrúa.
25. Bonnin, Charles-Jean (1812). Principes d'administration publique (en francés). París Chez, Clement Freres.
26. Ayala San Miguel F.J. Jueces, (2005) Nuevo Derecho y Burocracia. Jurídicas, 2.2, pp. 63-81
27. Weber Max (2016) Que Es La Burocracia? CreateSpace Independent Publishing Platform, pp. 122
28. Silva Coache Manuel, (2010)El concepto de transparencia, marzo 4.
29. C. De León Paulo (2008), "Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia", enero.
30. Perrow (1970) Análisis organizacional: una visión sociológica, Organizaciones complejas: un ensayo crítico 1972, 3ª edición, 1986
31. Weeber, Max (1984), La acción social: ensayos metodológicos, ed. Península.
32. Cortina Orts, Adela., (2000). Etica Mínima : Introducción a La Filosofía Práctica. 6a. ed. Madrid: Tecnos ISBN 8430934715.
33. Alassdair Maclntyre (1967) Secularization and Moral Change. The Riddell Memorial Lectures. London: Oxford University Press.
34. Simon (1960)The New Science of Management Decision.
35. Barnard (1938) The Functions of the Executive (Harvard University Press.)
36. Moe (1984) The Organization of Interests (University of Chicago Press)
37. (Powell y DiMaggio, 1991) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, ilustrada, Fondo de Cultura Económica, pp.580
38. Simon (1958) Organizations (1958) en colaboración con James G. March (primera edición en español 1961), y con sus trabajos The Sciences of the Artificial (1969), Models of Thought (1956) y Models of Discovery (1977)
39. March, James G. y Herbert Simon (1958), organization, Nueva York, Wiley.
40. Vergara, Sylva Constante (1997), proyectos e informes de investigación en administración, Atlas.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

PACTAR EL FUTURO
Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

(espanet SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

Grupo 4.1

Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio

Coordinación:

Juan Mª Prieto Lobato (UVA)

Pablo de la Rosa (UVA)

Eva Sotomayor Morales (U. Jaén)

espanet SPAIN

La excusa de la crisis económica ha impulsado el desarrollo de ideologías basadas en el individualismo económico cuyo efecto visible ha propiciado la segmentación y polarización de la población en cuanto a nivel y calidad de vida, a valores y oportunidades. Frente al progresivo avance de las ideologías neoconservadoras se ve la necesidad de contrarrestar sus efectos mediante el avance de nuevos paradigmas basados en un análisis ético, capaz de introducir cambios en el discurso dominante.

El análisis ético debe provenir del mundo de la academia, de la universidad a través de un compromiso firme de pensadores no comprometidos con el sistema dominante. De la universidad han de salir nuevos profesionales, socialmente comprometidos, entre cuyos valores se encuentre el de no silenciar ni asumir los efectos perversos de un cambio de paradigma basado en intereses individuales y no sociales. El pensamiento ético es el último bastión y esperanza como respuesta moral y social frente a la exclusión y pobreza creciente.

Frente a una ética individualista, como señalaba Weber en su sugerente obra donde relaciona el desarrollo del capitalismo a una ética concreta (la ética protestante), hay que avanzar en una ética del compromiso, fundamentada en valores diferentes como la solidaridad, el empoderamiento ciudadano, la demanda de formación cultural. Una ética del compromiso no solo es una ética discursiva sino una ética activa, capaz de movilizar a una población resignada o vencida, frente al abuso de determinados poderes económicos y lobbys sociales que con el apoyo de determinadas fuerzas políticas hegemónicas y gobernantes se han rendido a los discursos de las fuerzas económicas que los sustentan. Desde una ética del compromiso no se puede asumir que el derecho y los derechos económicos, sociales y políticos alcanzados se conviertan en moneda de cambio o en objeto de negociación. Los derechos ciudadanos son derechos humanos universales basados en la dignidad de las personas y no pueden ser modificados ni restringidos en virtud de valores o principios que no respetan la calidad de vida ni la dignidad de las personas.

El discurso ético debe ser el baluarte de las capas más vulnerables y más manipuladas al asumir como inevitable los cambios y pérdida de derechos, que la crisis económica ha elevado a la categoría de dogmas y discurso dominante. Frente al discurso de la resignación que promueven las fuerzas económicas debe prevalecer un discurso ético capaz de introducir otra racionalidad diferente y de destruir las resistencias o inercias que se alienten desde los poderes públicos.

El retroceso moral puede ser cómplice de la desprotección social, si se conforma con un discurso analítico, tolerante con la nueva realidad de pobreza. El discurso ético será un discurso comprometido si es capaz de elevar a la categoría de debate social aquellas ideas que apuestan por la dignidad del ser humano.

Objetivos específicos que persigue este grupo de trabajo dentro del panel de trabajo social:

- Visibilizar la ética como baluarte que represente y defienda, primero a nivel de ideas y después de conciencias, un discurso capaz de movilizar y organizar a la sociedad frente a la debacle o desmantelamiento de derechos conquistados.

- Profundizar en la necesidad de crecimiento de una actitud ética y un compromiso frente a este éxodo de derechos y bienestar y a la resignación asumida como nueva ideología.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Fernando Casas Mínguez: Para acabar con la política social
- Jose Antonio Cerrillo Vidal: Una aproximación a la justificación de los derechos de salida
- Chabier Gimeno-Monterde: Riesgos éticos del Trabajo Social ante la participación: la intervención comunitaria en Zaragoza y Toulouse
- Arantxa Rodríguez Berrio, Emma Sobremonte de Mendicuti: Comparando el papel que juegan las teorías y principios éticos en la intervención social entre los profesionales del Trabajo Social expertos y los recién egresados
- Jon Ona Sáenz: Formar trabajadores para la construcción social: apuntes para la formación ética de los futuros trabajadores sociales
- Teresa Fernández Contreras, Belén Agrela Romero: Trabajo Social y Dilemas éticos en el ejercicio profesional. Una mirada desde el género
- Miguel Ángel Mateo Pérez, Mª Asunción Martínez-Román**: Las universidades y el rol público/político del Trabajo Social en España. Resultados de una investigación**
- Ivette Flores Jiménez, Ruth Flores Jiménez, Vega Lugo Noemí: Organizaciones: Su ética y transparencia

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS SERVICIOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS DE ANDALUCÍA.

Carrasco Salas, Manuel Jesús
manuel.carrasco@dstso.uhu.es

Borrego Alés, Yolanda
yborrego@dpsi.uhu.es

Blanco Miguel, Pilar
pblanco@dstso.uhu.es

Grupo 4.1

Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio

espanet SPAIN

Resumen.

La crisis económica que irrumpió en España a partir del año 2007 se ha caracterizado por una gran repercusión en el ámbito de los servicios sociales comunitarios. Como consecuencia de las políticas de austeridad aplicadas tanto por el gobierno del Estado como por el de las diferentes comunidades autónomas se ha evidenciado una disminución de la financiación pública destinada a sostener la estructura de este dispositivo de atención social. Este análisis que presentamos nos permite mostrar el comportamiento seguido por la financiación, el gasto por prestaciones, los usuarios y los profesionales del sistema de los servicios sociales comunitarios, durante la crisis económica en el periodo 2008-2013. Se constata cómo este sistema sigue un patrón similar al seguido en otros puntos del estado español, es decir, descenso de la financiación, del gasto por prestaciones y del número de profesionales. Sin embargo, la demanda se mantiene en un porcentaje estable. Esto es una excepción respecto a otros estudios llevados a cabo en otros lugares del estado español.

Palabras claves: Crisis económica, servicios sociales, financiación pública, gasto público.

1. Introducción.

La crisis económica que irrumpió en España a partir del año 2007 se ha caracterizado por dos aspectos de gran repercusión en el ámbito de los servicios sociales comunitarios. Por un lado, y como consecuencia de las políticas de austeridad aplicadas tanto por el gobierno del Estado como por el de las diferentes comunidades autónomas, por una disminución de la financiación pública destinada a sostener la estructura de este dispositivo de atención social. Por otro lado, y debido al desempleo y la pérdida de ingresos económicos, la población que ha accedido a los dispositivos de servicios sociales ha aumentado, con carácter general, en la medida que las consecuencias de la crisis se han ido manifestando con mayor gravedad. En el caso andaluz tan solo en uno de los años se concreta este dato de ascenso manteniéndose en el mismo porcentaje en el resto del periodo analizado.

En este contexto general, hemos evidenciado cómo han evolucionado los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía entre los años 2008 y 2013, periodo que coincide con el desarrollo y consolidación de la crisis económica. Hemos analizado la evolución de la financiación pública durante estos años, diferenciando entre las aportaciones del Estado, la Junta de Andalucía, las administraciones locales así como los usuarios y beneficiarios de las distintas prestaciones contempladas en la cartera de servicios de los servicios sociales andaluces. Por otro lado, hemos analizado cómo ha evolucionado a lo largo de estos años el número de beneficiarios de los servicios sociales. Por último, se ha analizado la oscilación del personal contratado en la red pública entre 2008 y 2013.

Este análisis que presentamos nos permite evidenciar el comportamiento seguido por cada una de las unidades de análisis: financiación, gasto por prestaciones, usuarios y profesionales del sistema de los servicios sociales comunitarios, durante la crisis económica en el periodo 2008-2013. Se evidencia cómo este sistema sigue un patrón similar al seguido en otros puntos del estado español, es decir, descenso de la financiación, del gasto por prestaciones y del número de profesionales. Sin embargo, la demanda se mantiene en un porcentaje estable. Esto es una excepción respecto a otros estudios llevados a cabo en otros lugares del estado español.

Los datos que hemos manejado han sido obtenidos directamente de la página web de La Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, concretamente, en el apartado de Servicios Sociales Comunitarios donde está depositada la información estadística relativa a los mismos a través de la aplicación NETGEFYSS (disponible en http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/inclusion/servicios-comunitarios/paginas/estadisticas-servicios-comunitarios.html).

2. La crisis económica y los servicios sociales.

Existe un compendio de leyes de servicios sociales que, a pesar de que expresan una voluntad y un compromiso políticos para la garantía de derechos sociales, técnicamente no han llegado a garantizar esos derechos como subjetivos de los ciudadanos. La expansión de los servicios sociales en las últimas décadas ha tenido un desarrollo mayor a nivel normativo pero mucho menor a nivel de organización administrativa y dotación de recursos sujetos a asignación económica (Rodríguez Cabrero, 2004; Guillén 2007 y Garcés, 2012), citados en Rodríguez (2015). Además el sistema de servicios sociales carece de equidad territorial y de coordinación interna.

Los Servicios Sociales en España siguen definiéndose como complementarios en relación a otros sistemas de protección social como la seguridad social, la protección al desempleo, la sanidad o la educación. La crisis ha traído consigo la idea de la insostenibilidad de Estado del Bienestar. El sistema de Servicios Sociales se ha ido debilitando en esta época de crisis por los recortes en el gasto público (Pastor & Sánchez, 2013) y el sistema no ha podido dar respuesta a una demanda creciente en esos momentos de crisis, precisamente por esa reducción del gasto público (González, 2013).

Diversas investigaciones apuntan a un abandono de los principios inspiradores keynesianos del Estado del Bienestar y a una redefinición de sus principios (Mateo, Martínez & Domenech, 2012). Se da la paradoja que en momentos de crisis, cuando los sectores más desfavorecidos acusan más las dificultades sociales y económicas, haya un descenso de las respuestas a esas necesidades creadas por la propia crisis. Las medidas

neoliberales de contención del gasto público provocan recortes en los sistemas de protección social, especialmente en el de los Servicios Sociales. (Vecina et al., 2013; Pastor & Sánchez, 2013; Cruces, De la Fuente, Martínez & Llopisel, 2013; González, 2013; Casado, 2014 y Rodríguez, 2015).

Varias investigaciones han abordado el impacto de la crisis en diferentes ámbitos territoriales del estado. Todas coinciden en una aseveración: la crisis económica ha recortado prestaciones y reducido el gasto en el sistema de los Servicios Sociales, ha habido un aumento de la demanda, principalmente de aquellas que tienen que ver con la cobertura de las necesidades básicas de alimentación, vestimenta y suministros básicos del hogar, y ha habido un cambio en el perfil de los usuarios que el sistema ha atendido.

Mateo et al. (2012) constata que una de las partes más afectadas por la crisis económica es la financiación del sistema de protección social de los Servicios Sociales. En el mismo sentido, Vecina et al. (2013) apostilla que la crisis financiera interrumpe el proceso de construcción del Estado del Bienestar en España llevándose a cabo una recesión en la financiación pública para Servicios Sociales y un recorte en las prestaciones, precisamente en los momentos cuando más necesidades padecen la población y mayores inversiones precisan los Servicios Sociales. Por otro lado indica que hay un descenso de los profesionales del sistema de Servicios Sociales, de sus retribuciones y de la calidad en el trabajo por la sobrecarga del mismo, hechos estos que influyes de manera perjudicial en el sistema de protección social. Codorniu (2015) coincide en los resultados respecto a los recortes en prestaciones sociales. Haciendo un análisis concreto sobre la Ley de la Dependencia constata los recortes habidos en ese sistema, en particular, y en los sistemas de protección social, en general. En referencia a los usuarios de la ley de dependencia constata un descenso de los mismos. Una de las causas de ese descenso se atribuye a la elevación del copago de los usuarios como parte de la financiación del sistema.

La reducción de la financiación en Servicios Sociales se da de manera generalizada en todo el territorio nacional (González, 2013; Pastor & Sánchez, 2013; Rodríguez, 2015). En un estudio de Uceda i Maza, Martínez, Navarro y Botija (2014) sobre la pérdida de las garantías de los derechos sociales por la reforma local se pondera que del total de la financiación, a nivel estatal, son las Comunidades Autónomas las que

soportan el mayor peso seguido de las Corporaciones Locales. La aportación estatal se vuelve irrisoria si se compara con las cantidades aportadas por las otras dos administraciones públicas. Esto denota un abandono de los principios inspiradores del Plan concertado para las prestaciones básicas de los Servicios Sociales por parte del Estado español.

Respecto al perfil de los usuarios, González (2013) y Pastor y Sánchez (2013) coinciden en que hay un cambio en el perfil de los usuarios con motivo de la crisis económica con un porcentaje elevado de nuevos usuarios. Este aumento de la demanda y de nuevos perfiles de usuarios, demandan, principalmente, ayudas para cubrir necesidades básicas y ayudas destinadas a la vivienda. En el informe de la Fundación FOESSA, sobre los Servicios Sociales Públicos, Casado (2014) indica que ha habido un aumento significativo en los usuarios atendidos en Cáritas. De los 370.251 usuarios en 2007 se pasa a 1.300.914 usuarios atendidos en 2012. En el informe se indica que las necesidades atendidas en Cáritas en el periodo 2007-2012 han sido principalmente económicas, por este orden: alimentos, ropa, calzado y vivienda. En la misma línea sobre el incremento de las demandas se pronuncia Rodríguez (2015) que apostilla que ese aumento de la demanda no se ve correspondido con un aumento de los recursos.

El Índice DEC 2015 (García, Barriga, Ramírez, Zubiría & Velasco, 2015) indica que siguen avanzando las situaciones de necesidad y el crecimiento de las desigualdades sociales para una parte importante de la población. Constata que hay diferencias importantes entre los territorios del estado en lo que se refiere a la cobertura de prestaciones y servicios: dependencia, renta mínima de inserción, profesional por habitantes, plazas residenciales, etc. El índice DEC del año 2015 indica también la reducción del gasto en Servicios Sociales.

La crisis económica ha tenido un efecto negativo sobre la situación del sistema de los Servicios Sociales. Todas las investigaciones apuntan que ese efecto negativo es debido a varios aspectos: primero, la reducción en la financiación y del gasto público han provocado recortes en las prestaciones por falta de cobertura presupuestaria, siendo las prestaciones de la Ley de la Dependencia y el tercer sector los que más han sufrido esos recortes. Por otro lado se ha aumentado el copago en prestaciones básicas agravando aún más la situación de muchos usuarios. Segundo, y a modo de paradoja,

han aumentado las demandas, principalmente de aquellas necesidades sociales que tienen que ver con la cobertura de alimentación y suministros básicos. Tercero, hay un crecimiento de las desigualdades sociales constatándose diferencias territoriales en el sistema de los Servicios Sociales. Cuarto, ha habido un cambio en el perfil de los usuarios de este sistema de protección social. Y, quinto, se ha producido una apertura al sector privado para la prestación de programas y servicios en base a una falsa idea de racionalización y sostenibilidad del sistema.

3. Objetivos.

1. Conocer cómo ha influido la crisis económica en los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía analizando la evolución de la financiación y del gasto por prestaciones.

2. Analizar la evolución del número de usuarios de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía en el periodo 2008 a 2013.

3. Identificar la tendencia seguida en cuanto a la contratación de los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía en el periodo 2008-2013.

4. Poner en relación la financiación y el gasto realizado tanto con el tipo de prestaciones desarrolladas así como con los usuarios atendidos tanto a nivel global como por sectores y, finalmente, con los profesionales existentes en el sistema de servicios sociales.

4. Metodología.

Para realizar nuestro análisis se ha acudido a datos estadísticos de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía que están publicados en la página web de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía (http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/inclusion/servicios-comunitarios/paginas/estadisticas-servicios-comunitarios.html) Estos datos son los contenidos en la base de datos NETGEFYS. Estos datos corresponden a los 82

ayuntamientos andaluces con población superior a 20.000 habitantes y las 8 Diputaciones Provinciales.

La **financiación** de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía ha sido una de las variables de análisis. Una parte de esa financiación procede de partidas presupuestarias del Estado (aportación del Ministerio y de otras fuentes), una segunda parte de partidas presupuestarias de la Comunidad Autónoma (la aportación de la comunidad autónoma al Plan Concertado, al sistema de la Dependencia, partidas para refuerzo de personal y las inversiones) y una tercera parte, de partidas presupuestarias de la Administración Local (la aportación local al Plan Concertado, partidas para refuerzo de personal y las inversiones. Por último se conoce también la aportación de los usuarios.

Otra de las variables ha sido el **gasto** por cada una de las **prestaciones** de los Servicios Sociales Comunitarios. Se distinguen como prestaciones: Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento, Ayuda a Domicilio, Apoyo a la Unidad Convivencial, Alojamiento Alternativo, Prevención e Inserción Social, Cooperación Social, Prestaciones Complementarias y el gasto del Funcionamiento de los Servicios Sociales Comunitarios (lo que se refiere a la parte estructural del sistema).

Una tercera variable son los **usuarios** de los Servicios Sociales Comunitarios agrupados por **sectores** de intervención (familia, infancia, juventud, mujer, personas mayores, discapacitados, reclusos y exreclusos, minorías étnicas, marginados sin hogar, toxicómanos, refugiados y asilados, emigrantes, colectivos necesitados, enfermos psiquiátricos, enfermos terminales, otros grupos e inmigrantes) y los **usuarios atendidos en cada una de las prestaciones** (las mismas enumeradas en el apartado de gastos).

La última variable analizada es el número de **profesionales** de los Servicios Sociales distribuidos por categoría profesional (Director de centro, Coordinador de programas, apoyo técnico, Trabajador Social, Educador, Animador/Monitor, Administrativo/Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Hogar, Auxiliar/Oficios y otros).

Estrategia de análisis

El análisis de los datos ha seguido una secuencia por los objetivos marcados en este trabajo. Así, para el objetivo 1 se han diferenciado dos variables: financiación y gasto por prestaciones. En la variable financiación se ha analizado la evolución del total de la financiación en Andalucía. Además se han analizado, a nivel andaluz, la evolución que han tenido, en el periodo 2008-2013, las aportaciones financieras de cada administración pública al sistema de los Servicios Sociales. Respecto a la variable gasto por prestaciones se ha analizado la evolución que ha tenido el gasto, a nivel andaluz, diferenciando tres grupos: uno, el gasto en las prestaciones de personas mayores y dependencia; dos, prestaciones comunitarias propiamente dichas; y tres, prestaciones de exclusión social.

Para el objetivo 2 se analizado la evolución del número de usuarios atendidos en Andalucía haciendo una relación respecto al total de la población andaluza en el periodo 2008-2013. Por otro lado se ha analizado el número de usuarios por cada una de las prestaciones en el mismo periodo.

El análisis de los datos para el objetivo 3 referente a los profesionales del sistema de Servicios Sociales se ha llevado a cabo viendo cómo ha sido la evolución de los profesionales en el periodo 2008-2013. En este objetivo además del total hemos analizado la evolución excluyendo a los auxiliares de ayuda a domicilio, por considerar dos visiones de estos datos que se prevén diferentes.

Para el objetivo 4 se han establecido ratios entre la financiación y los usuarios atendidos en los servicios sociales a nivel andaluz, diferenciando, como en el objetivo 3, la parte correspondiente a la ayuda a domicilio. Por otro lado se ha relacionado la financiación con el número de profesionales a nivel andaluz distinguiendo, igualmente, qué parte corresponde a la ayuda a domicilio y a los auxiliares de ayuda a domicilio por considerar que los análisis puedan arrojar resultados diferentes.

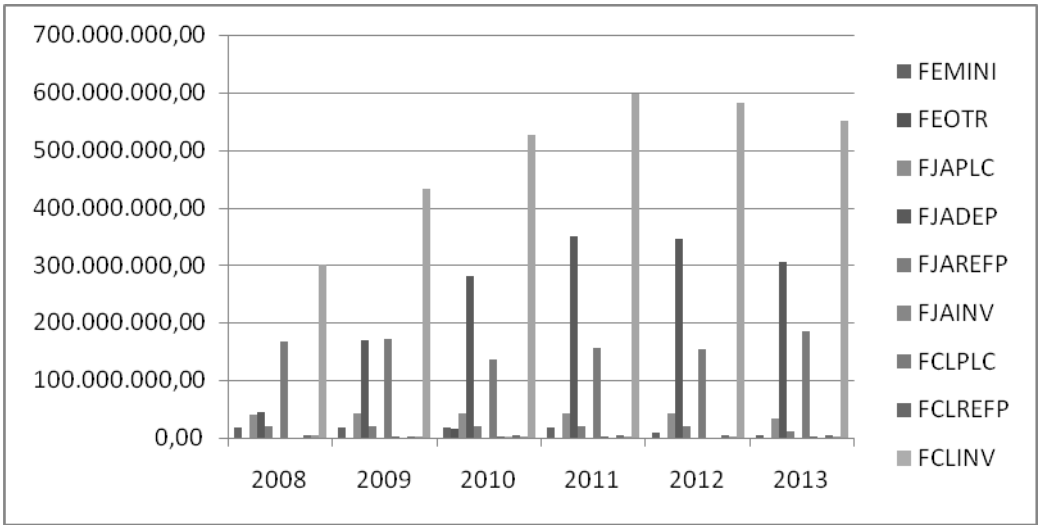
5. Resultados.

5.1. Resultados para el Objetivo 1

Resultados para la variable financiación

En primer lugar, se presentan los resultados obtenidos en relación con la variable financiación, concretamente, se describe la evolución que entre los años 2008 y 2013 tiene la financiación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía. Podemos observar, en el Gráfico 1.1 una tendencia ascendente hasta el año 2011 motivado, como veremos más adelante, por un aumento considerable de la población usuaria. Hasta estos momentos, la financiación era básicamente tripartita entre las administraciones locales, autonómica y central a partir del acuerdo conocido como "Plan Concertado" que regulaba las aportaciones de cada administración a los Servicios Sociales Comunitarios. Sin embargo, a partir de 2012, la financiación total comienza a mermar motivado, fundamentalmente, por el RD Ley 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que, en realidad, conllevó una política de recortes con la limitación del gasto de las administraciones públicas. Como se observa en el Gráfico, la cota máxima de financiación del sistema alcanzó los casi 600 millones de € en 2011, descendiendo paulatinamente hasta el año 2013. La principal aportación la ha realizado siempre la Junta de Andalucía salvo en el año 2008. La aportación de la Junta se centra en cuatro conceptos diferentes: financiación del Plan Concertado, aportación a la dependencia, apoyo al refuerzo de profesionales e inversiones. En la tabla 1 podemos ver cómo ha evolucionado la financiación total de la Junta de Andalucía al sistema de Servicios Sociales a lo largo de estos años. Su aportación ha crecido de manera significativa desde el 34,97% del año 2008 al 63,53% del año 2013, y siendo su aportación media del 62%.

Gráfico1.1 Evolución de la financiación en Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyendas: **FEMINI**: financiación del Ministerio. **FEOTR**: financiación del Estado (otros). **FJAPLC**: financiación de la Junta de Andalucía del Plan Concertado. **FJADEP**: financiación de la Junta de Andalucía de la Dependencia. **FJAREFP**: financiación de la Junta de Andalucía en Refuerzo de Personal. **FJAINV**: financiación de la Junta de Andalucía en Inversiones. **FCLPLC**: financiación de las Corporaciones Locales del Plan Concertado. **FCLDEP**: financiación de las Corporaciones Locales de la Dependencia. **FCLINV**: financiación de las Corporaciones Locales en Inversiones. **APUSU**: Aportación financiera de los Usuarios de los Servicios Sociales Comunitarios.

Tabla 1. Financiación de la Junta de Andalucía a los Servicios Sociales 2008-2013

	Junta de Andalucía	Total	%
2008	105.048.214,36	300.412.922,96	34,97
2009	233.345.454,40	432.532.627,44	53,95
2010	343.791.154,21	525.998.589,60	65,36
2011	413.471.282,53	598.310.257,73	69,11
2012	408.628.335,20	581.435.919,27	70,28
2013	349.505.884,47	550.175.689,22	63,53
Total	1.853.790.325,17	2.988.866.006,22	62,02

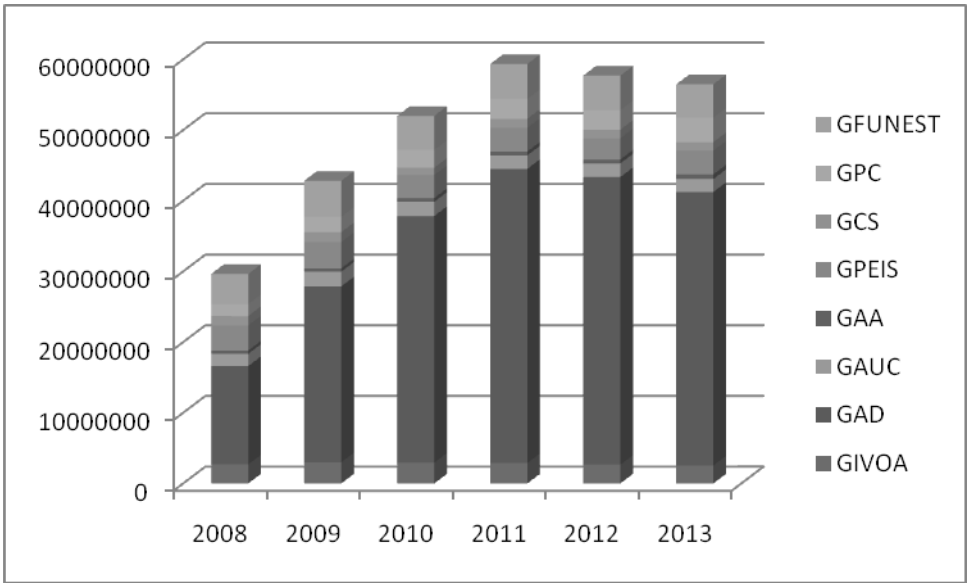
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys

Resultados para la variable gasto

Es de interés en este estudio analizar los resultados obtenidos en lo que respecta al gasto realizado por prestaciones en Andalucía. Se observa en el gráfico que representa la evolución del gasto por prestaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía en el periodo 2008-2013 que el gasto mayor corresponde a la prestación de ayuda a domicilio

con un descenso importante a partir del año 2011. El resto de las prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios mantienen el nivel de gasto, exceptuando las Prestaciones Complementarias que invierte el patrón teniendo un aumento en el año 2013.

Gráfico 1.2 Evolución del gasto en Andalucía



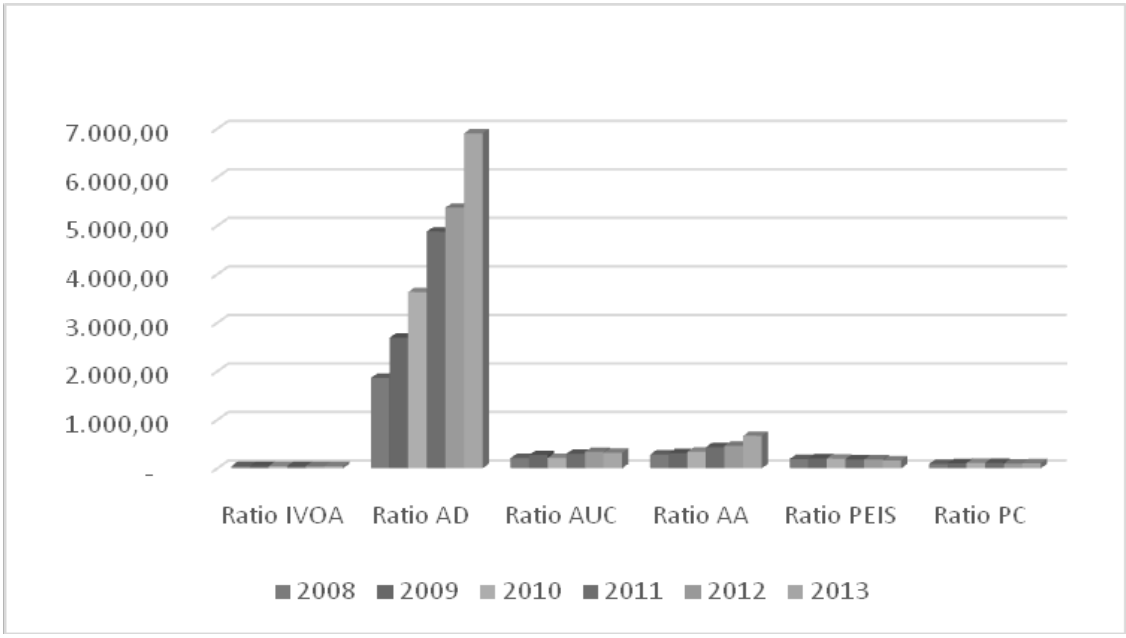
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyendas: **GFUNEST**: gasto de Funcionamiento (estructura). **GPC**: gasto de Prestaciones Complementarias. **GCS**: gasto de Cooperación Social. **GPEIS**: gasto de Prevención e Inserción Social. **GAA**: gasto de Alojamiento Alternativo. **GAUC**: gasto de Apoyo a la Unidad Convivencial. **GAD**: gasto de Ayuda a Domicilio. **GIVOA**: gasto de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento.

La evolución del gasto en Servicios Sociales Comunitarios en las provincias andaluzas sigue el patrón andaluz de descenso a partir del año 2011 siendo acusado el descenso en la prestación de ayuda a domicilio. El mantenimiento del gasto en niveles similares en el resto de las prestaciones también sigue el patrón autonómico. Cabe resaltar que en las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla hay un ascenso de las Prestaciones Complementarias (ayudas de emergencia social y ayudas económicas familiares; en adelante AES y AEF) en el año 2013 y que en esta última provincia el descenso de la prestación de Ayuda a Domicilio se produce en el año 2013, y no en el año 2011 como en el resto de la comunidad autónoma.

Usuarios por gasto en cada una de las prestaciones a nivel de Andalucía

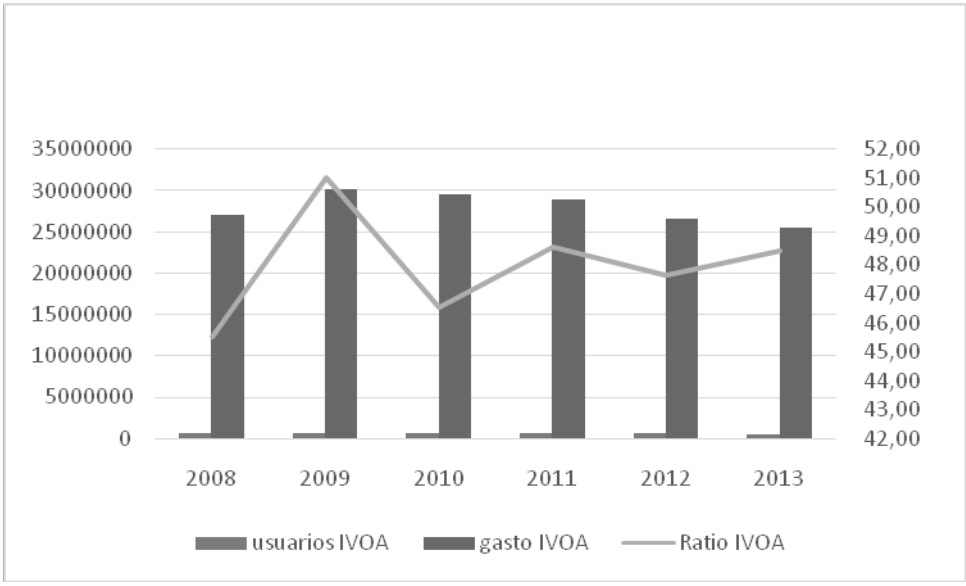
En el gráfico 1.3 se observa como muy significativo el ascenso en el gasto, por cada uno de los usuarios, de la prestación de Ayuda a Domicilio, a pesar que desde el año 2011 hay un descenso en el gasto general de esta prestación, lo que indica un descenso del número de usuarios atendidos en esta prestación. No ocurre lo mismo con la prestación de Alojamiento Alternativo y las Prestaciones Complementarias (AES y AEF) que en todo el periodo 2008-2013 aumenta tanto el gasto general como el gasto por usuario. Por otro lado, en la prestación de Apoyo a la Unidad Convivencial se observa un ascenso hasta el año 2012, empezando a descender en 2013, pero eso obedece al patrón de comportamiento general de caída del gasto social a partir del año 2012. La prestación de Prevención e Inserción Social acusa un descenso paulatino desde el año 2009.

Gráfico 1.3 Evolución del gasto/usuarios por prestación en Andalucía



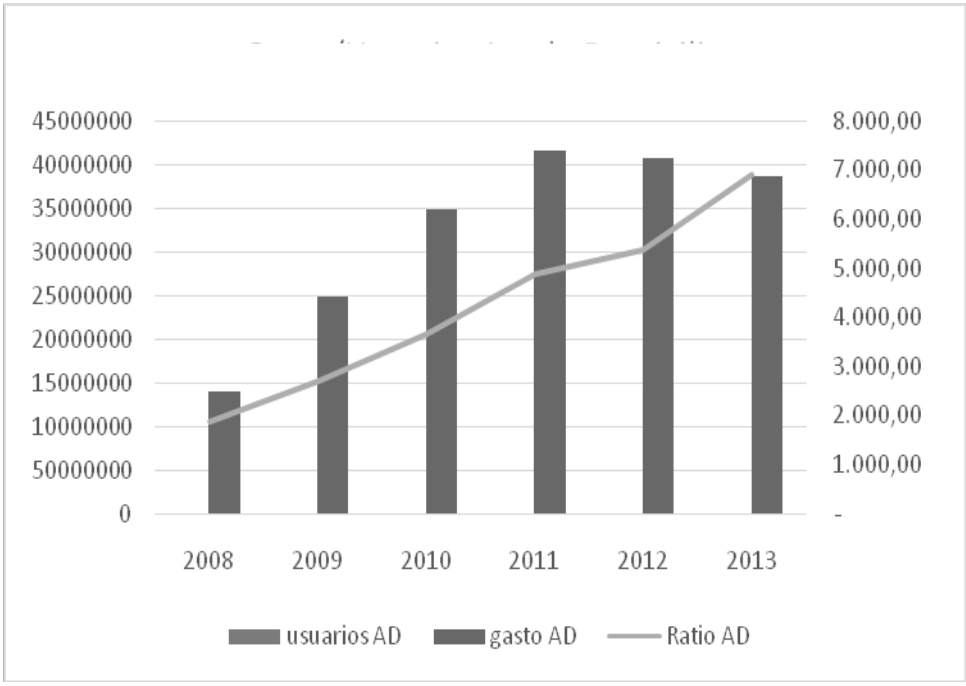
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyendas: **IVOA**: Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento. **AD**: Ayuda a Domicilio. **AUC**: Apoyo a la Unidad Convivencial. **AA**: Alojamiento Alternativo. **PEIS**: Prevención e Inserción Social. **PC**: Prestaciones Complementarias.

Gráfico 1.4: Gasto/Usuario: Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento.



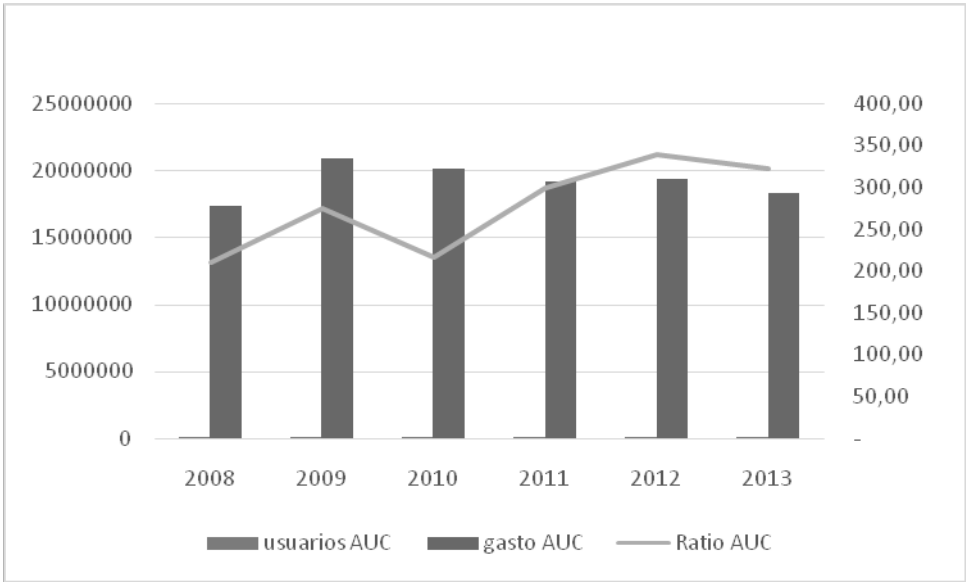
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyenda: **VOA**: Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento.

Gráfico 1.5: Gasto/Usuario: Ayuda a Domicilio



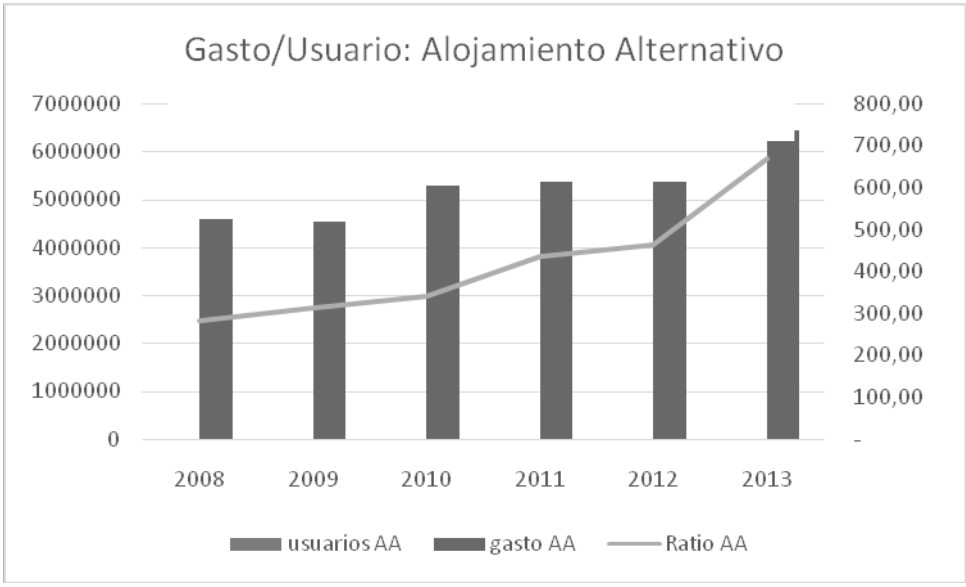
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyenda: **AD**: Ayuda a Domicilio.

Gráfico 1.6: Gasto/Usuario: Apoyo a la Unidad Convivencial



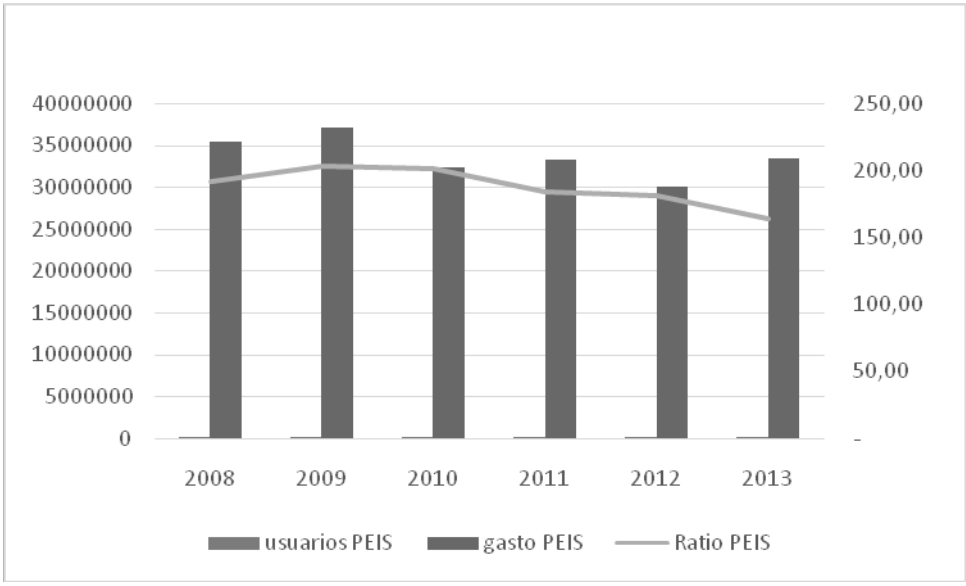
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyenda: **AUC**: Apoyo a la Unidad Convivencial.

Gráfico 1.7: Gasto/Usuario: Alojamiento Alternativo



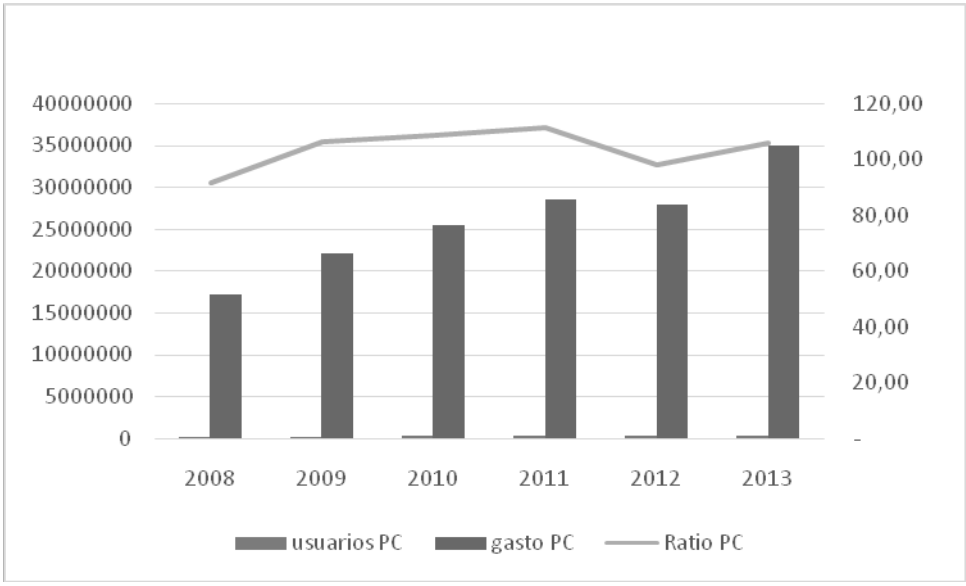
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyenda: **AA**: Alojamiento Alternativo.

Gráfico 1.8: Gasto/Usuario: Prevención e Inserción Social



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyenda: **PEIS**: Prevención e Inserción Social.

Gráfico 1.9: Gasto/Usuario: Prestaciones Complementarias

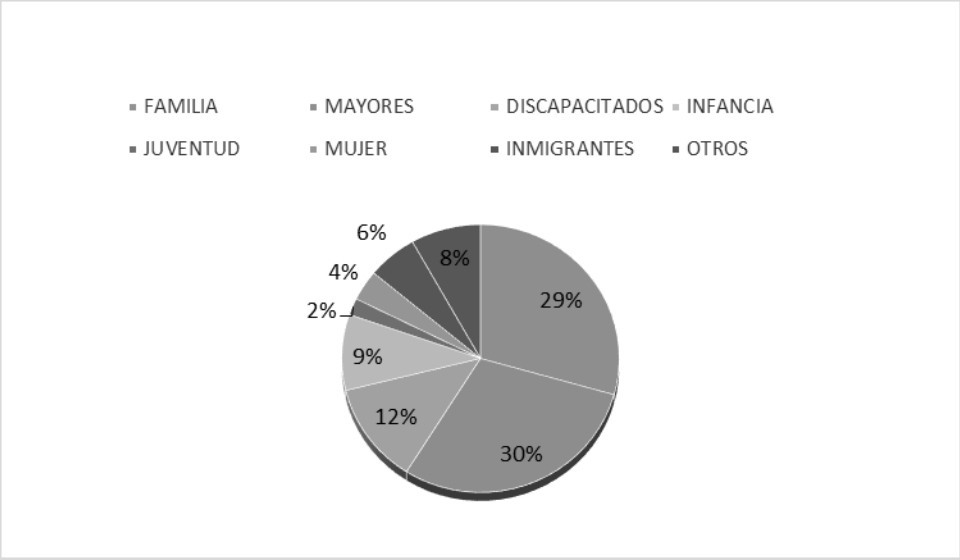


Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyenda: **PC**: Prestaciones Complementarias.

% De usuarios por sector de intervención y año a nivel de Andalucía

En el gráfico 1.10 se observa como dato significativo que durante el periodo 2008-2013 casi el 60% de las intervenciones en los Servicios Sociales Comunitarios han sido en los sectores **Familias** y **Personas Mayores**. Otros datos destacables pero con menor representación corresponde a los sectores de **Discapacitados** con un 12%, seguido por **Infancia**, con un 9% e **Inmigrantes** con un 6%.

Gráfico 1.10. Distribución porcentual de usuarios por sector de los Servicios Sociales. 2008-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys

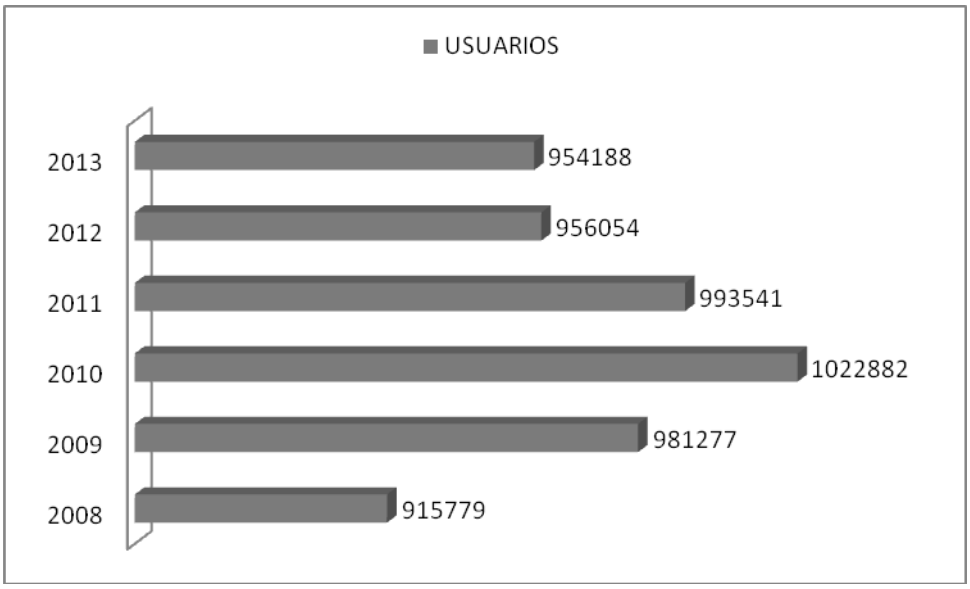
5.2. Resultados para el Objetivo 2

En cuanto a la variable usuarios, el gráfico 2.1 recoge el número de usuarios en Andalucía entre el año 2008 y el 2013. Los resultados revelan que el número de usuarios es mayor en el año 2010 debido, probablemente, al impacto de la crisis económicas que, tras casi tres años de vigor en 2010, empezaba a ocasionar una pérdida de la protección social contributiva por desempleo, obligando a la población a acudir a otros dispositivos sociales en busca de ayuda para hacer frente a las contingencias de la vida diaria.

En la tabla 2 podemos observar, asimismo, cómo el % de población andaluza que acude a los Servicios Sociales se mantiene prácticamente estable en torno al 11%.

Este porcentaje solo se ve incrementado en el año 2010 que, como vemos en el gráfico 2.1, los usuarios de los servicios sociales superan el millón de usuarios.

Gráfico 2.1. Evolución del número de usuarios en Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys

Tabla 2. %de población andaluza que acude a los Servicios Sociales

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Almería	10,98	12,52	12,84	13,36	13,57	16,09	13,25
Cádiz	11,37	12,84	16,52	13,86	12,60	12.40	13.27
Córdoba	12,30	14,21	12,96	13,67	13,54	15,10	13,63
Granada	12.37	12.38	12.03	11.80	10.66	10.94	11.69
Huelva	9,43	9,81	9,62	8,57	8,29	8,53	9,04
Jaén	17,33	16,36	16,58	16,73	14,67	12,85	15,76
Málaga	8,98	10,54	7,57	8,36	9,12	6,69	8,53
Sevilla	10,08	11,80	12,08	11,16	10,57	12,14	11,31
Andalucía	11,17	11,82	12,22	11,79	11,31	11,31	11,6

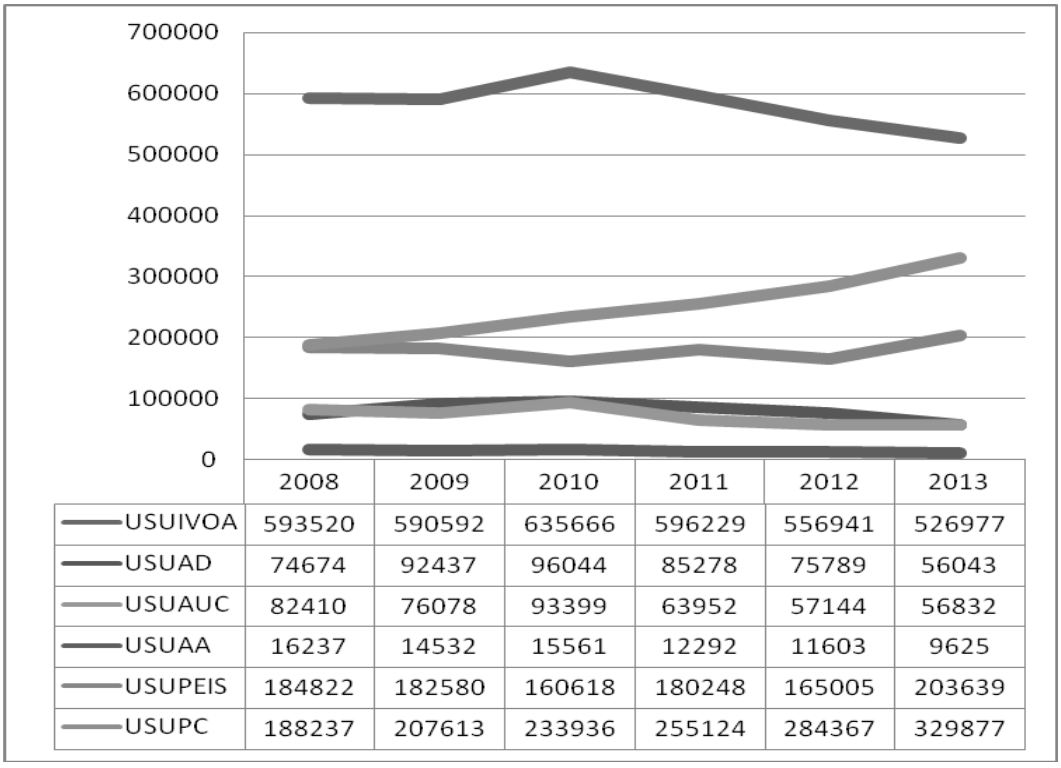
Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys e INE (Explotación del Padrón de habitantes)

La tabla anterior nos pone de manifiesto cómo ha ido evolucionando el % medio de población andaluza que ha acudido a los Servicios Sociales a lo largo de los años objeto de estudio. Como podemos observar, por término medio, este porcentaje de

población se sitúa por encima del 11% para el total de los años y de Andalucía, con significativas diferencias entre las provincias. De un lado, nos encontramos con dos de ellas, Huelva y Málaga, que, con dinámicas socioeconómicas bien diferentes, tienen en común que el porcentaje medio de población usuaria de los Servicios Sociales está por debajo claramente del 10%. Por otro lado, la provincia de Jaén es la que tiene un porcentaje más alto de todas las provincias andaluzas aunque, como podemos observar, los datos nos ponen de manifiesto que, año a año, se ha producido un descenso en el total de población que acude a los Servicios Sociales. Esta tendencia a la baja es compartida también por las provincias de Málaga y Huelva. Por el contrario, el resto de provincias, especialmente, Almería, muestran un incremento de población que acude a este dispositivo de protección. Esta tendencia es común en Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y Sevilla pero en ninguna de ellas tan acusado como en el caso de la primera.

En el gráfico 2.2. se presentan los resultados referentes al número de usuarios por prestaciones.

Gráfico 2.2. Usuarios por prestaciones en Andalucía



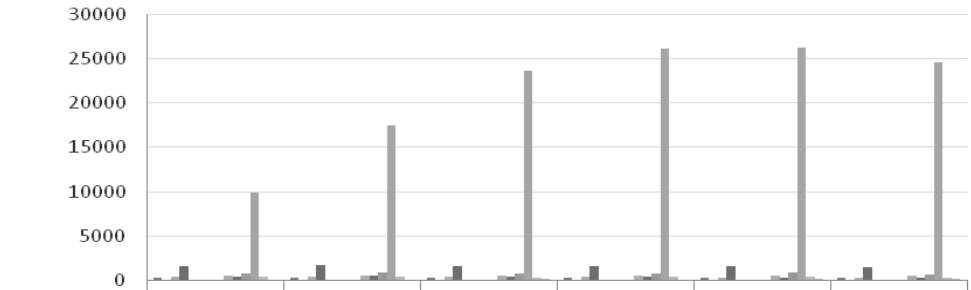
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
USUIVOA	593520	590592	635666	596229	556941	526977
USUAD	74674	92437	96044	85278	75789	56043
USUAUC	82410	76078	93399	63952	57144	56832
USUAA	16237	14532	15561	12292	11603	9625
USUPEIS	184822	182580	160618	180248	165005	203639
USUPC	188237	207613	233936	255124	284367	329877

Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyendas: **USUIVOA**: usuarios de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento. **USUAD**: usuarios de Ayuda a Domicilio. **USUAUC**: usuarios de Apoyo a la Unidad Convivencial. **USUAA**: usuarios de Alojamiento Alternativo. **USUPEIS**: usuarios de Prevención e Inserción Social. **USUPC**: usuarios de Prestaciones Complementarias.

5.3. Resultados para el Objetivo 3

Respecto de la evolución de los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía indicamos que en la mayoría de las profesiones del sistema hay un leve aumento hasta el año 2009 y a partir de ese año hay un descenso en todas ellas coincidiendo el nivel más bajo con el año 2013. Esa tónica se observa de una manera mucho más clara en los auxiliares de ayuda a domicilio que tuvo un ascenso hasta el año 2012 y un descenso a partir del año 2013. Los Trabajadores Sociales, profesionales claves del sistema, acusan un descenso a partir del año 2009 dándose el nivel más bajo en el año 2013.

Tabla 3: Evolución del total de profesionales de los Servicios Sociales andaluces según tipología



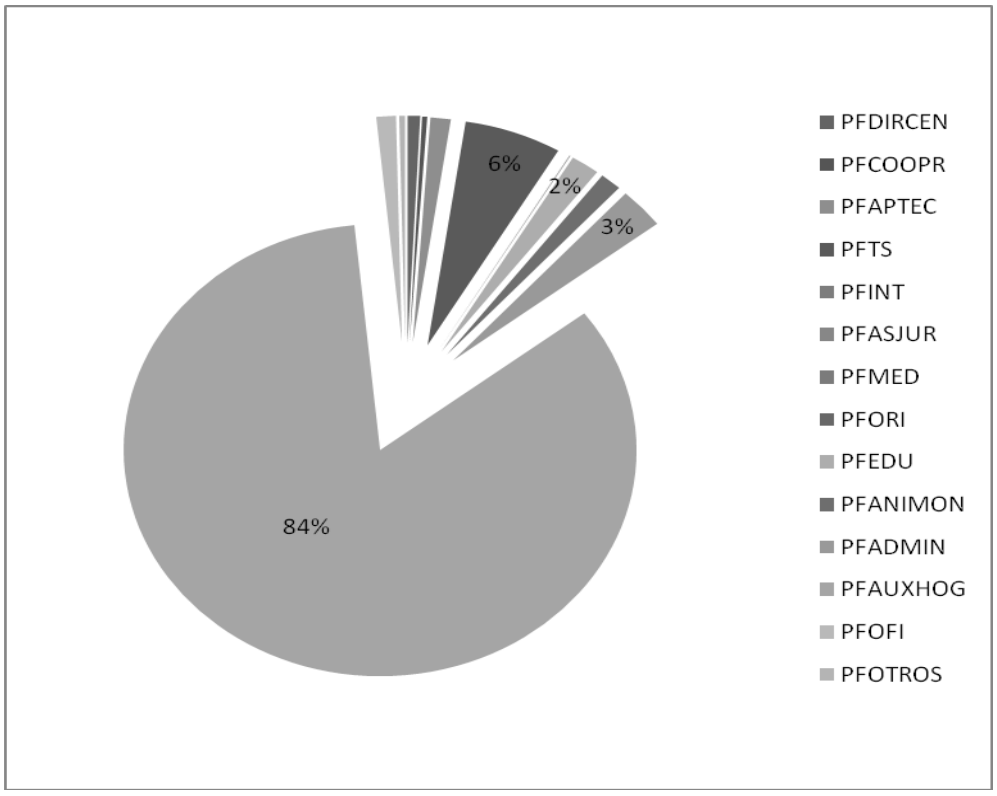
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PFDIRCEN	190	196	197	209	199	195
PFCOOPR	91	87	77	75	80	79
PFAPTEC	383	340	354	297	293	279
PFTS	1.524	1.634	1.595	1.574	1.534	1.460
PFINT	0	2	2	1	1	0
PFASJUR	0	17	12	7	9	11
PFMED	0	1	3	0	2	5
PFORI	0	4	7	3	0	4
PFEDU	468	464	460	476	448	458
PFANIMON	319	434	398	365	269	292
PFADMIN	768	782	757	763	775	590
PFAUXHOG	9.875	17.397	23.610	26.041	26.205	24.590
PFOFI	320	321	294	342	303	292
PFOTROS	31	35	120	54	167	159

Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyendas: **PFDIRCEN**: profesionales Directores de Centros. **PFCOOPR**: profesionales Coordinadores de Programas. **PFAPTEC**: profesionales Apoyo Técnico. **PFTS**: profesionales Trabajador Social. **PFINT**: profesionales Intérprete. **PFASJUR**: profesionales Asesor Jurídico. **PFMED**: profesionales Mediadores. **PFORI**: profesionales Orientadores. **PFEDU**: profesionales Educadores. **PFANIMON**: profesionales Animadores/Monitores. **PFADMIN**: profesionales Administrativos. **PFAUXHOG**: profesionales Auxiliar de Hogar. **PFOFI**: profesionales Oficios. **PFOTROS**: profesionales Otros.

En la tabla 3 se recoge también la evolución de los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía excluyendo a la profesión más numerosa, los auxiliares de ayuda a domicilio. Se observa un mantenimiento en el número de profesionales durante todo el periodo como son los Directores, Coordinadores y Educadores. Por otro lado se aprecia un descenso en las demás disciplinas siendo significativo el descenso, desde el año 2009, en los Trabajadores Sociales, Animadores/Monitores y Personal Técnico.

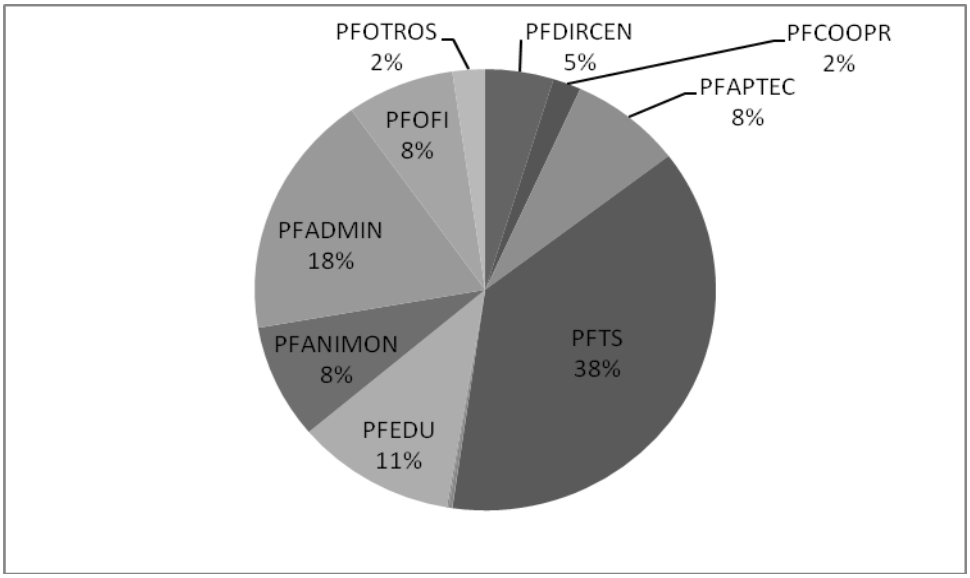
El Grafico 3.1 representa el porcentaje de profesionales de los Servicios Sociales andaluces en los años investigados en este trabajo. Podemos observar un predominio casi absoluto de los auxiliares de ayuda a domicilio debido al predominio que esta prestación tiene en el conjunto del sistema.

Grafico 3.1: % Promedio de Profesionales Andalucía entre 2008 y 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyendas: **PFDIRCEN**: profesionales Directores de Centros. **PFCOOPR**: profesionales Coordinadores de Programas. **PFAPTEC**: profesionales Apoyo Técnico. **PFTS**: profesionales Trabajador Social. **PFINT**: profesionales Intérprete. **PFASJUR**: profesionales Asesor Jurídico. **PFMED**: profesionales Mediadores. **PFORI**: profesionales Orientadores. **PFEDU**: profesionales Educadores. **PFANIMON**: profesionales Animadores/Monitores. **PFADMIN**: profesionales Administrativos. **PFAUXHOG**: profesionales Auxiliar de Hogar. **PFOFI**: profesionales Oficios. **PFOTROS**: profesionales Otros.

Gráfico 3.2: % Promedio de profesionales (sin auxiliares ayuda a domicilio) en Andalucía 2008-2013

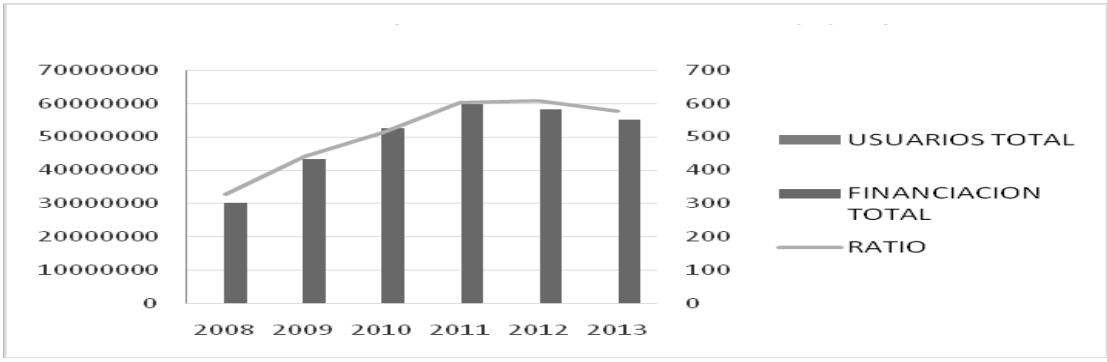


Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys. Leyendas: **PFDIRCEN**: profesionales Directores de Centros. **PFCOOPR**: profesionales Coordinadores de Programas. **PFAPTEC**: profesionales Apoyo Técnico. **PFTS**: profesionales Trabajador Social. **PFEDU**: profesionales Educadores. **PFANIMON**: profesionales Animadores/Monitores. **PFADMIN**: profesionales Administrativos. **PFOFI**: profesionales Oficios. **PFOTROS**: profesionales Otros.

5.4. Resultados para el Objetivo 4

El gráfico 4.1 establece la ratio a nivel andaluz que relaciona la financiación con el número de usuarios atendidos en los Servicios Sociales Comunitarios. Se observa un descenso de la financiación a partir del año 2011 e, igualmente, un descenso de la ratio a partir del año 2011. El número de usuarios se mantienen más o menos estable con un nivel máximo en el año 2010.

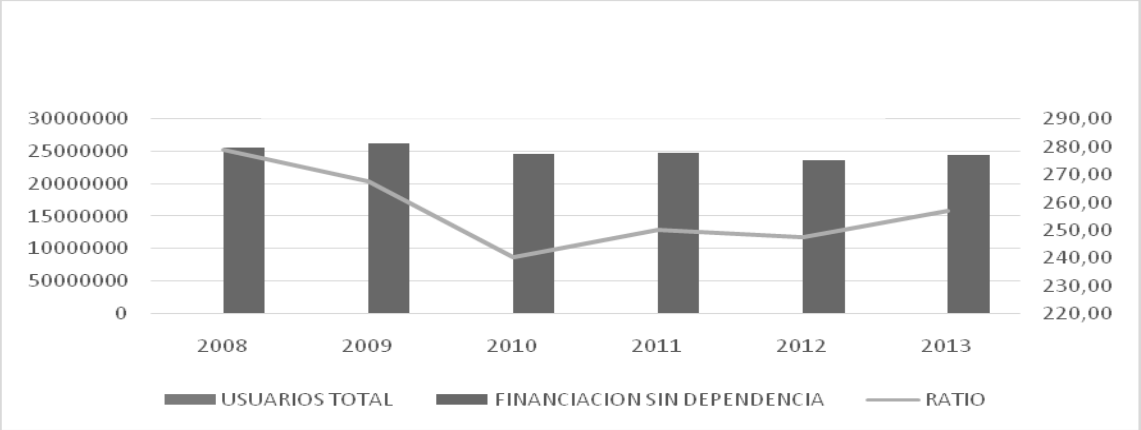
Gráfico 4.1 Financiación por usuarios en Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys

El gráfico 4.2 establece la ratio a nivel andaluz que relaciona la financiación con el número de usuarios atendidos en los Servicios Sociales Comunitarios excluyendo los usuarios de la ley de la Dependencia. Se observa un continuo respecto a la financiación con un leve descenso a partir del año 2009. La ratio sin embargo inicia el descenso en el año 2008 y empieza a recuperarse hasta 2013 quedando en un nivel cercano al del año 2009.

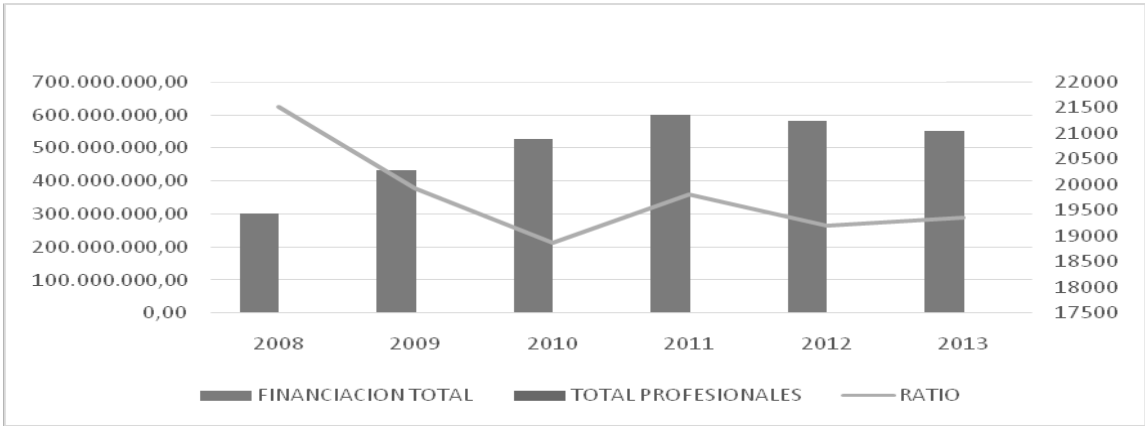
Gráfico 4.2 Financiación por usuarios en Andalucía (sin dependencia)



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys

El gráfico 4.3 muestra los resultados respecto a la evolución de la ratio de los profesionales en relación a la financiación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía. El descenso se inicia en el año 2008 con un nivel mínimo en el año 2010. Se observa una recuperación en 2011 y un nuevo descenso hasta 2013.

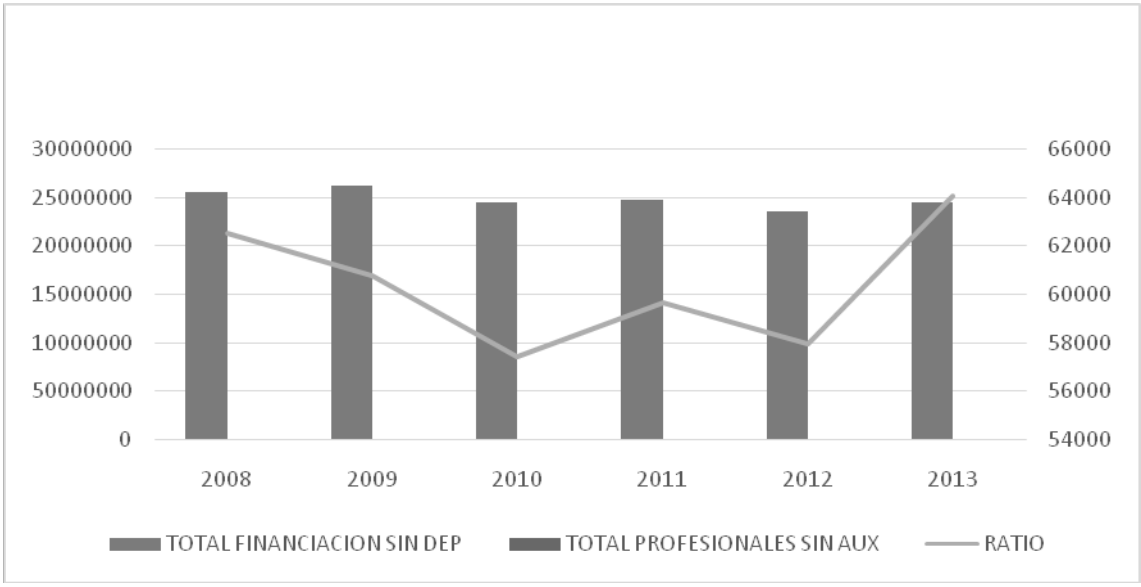
Gráfico 4.3 Ratio profesionales/financiación en Andalucía.



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys

El gráfico 4.4 muestra la ratio de los profesionales respecto de la financiación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía excluyendo los Auxiliares de Ayuda a Domicilio y las partidas presupuestarias de la Ley de la Dependencia. Se observa un descenso que se inicia en 2008 con un nivel mínimo en 2010. Posteriormente hay un ascenso hasta 2013 que soporta un nivel máximo respecto del año 2008 (eficiencia del sistema).

Gráfico 4.4 Ratio profesionales/financiación en Andalucía sin auxiliares de ayuda a domicilio/dependencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Netgefys

6. Discusión.

Atendiendo a la variable financiación nuestra investigación sostiene que ha habido un descenso en las partidas que financian al sistema de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía, a partir del año 2012. Nuestro análisis sostiene además que, esa reducción importante se debe principalmente al descenso en las partidas de la Ley de la Dependencia. Nuestro análisis coincide en cuanto al descenso en la financiación con los estudios de Mateo et al. (2012) y Codorniu (2015). Por otro lado, hemos constatado, a nivel andaluz, que la comunidad autónoma soporta la mayor parte de la financiación seguida de las corporaciones locales. La aportación del Estado, a partir del

año 2012, es irrelevante aniquilando así el llamado "Plan Concertado". En esta misma línea se han pronunciado Uceda i Maza et al. (2014) y García et al. (2015). Cabe destacar que, el mayor soporte financiero corresponde a la Comunidad Autónoma a partir del año 2009, siendo las Corporaciones Locales las que más aportaron a la financiación del sistema de los Servicios Sociales Comunitarios en el año 2008. Esa primera posición que ocupa la aportación autonómica se debe a las partidas de la Ley de la Dependencia. Esta reducción en la financiación de este sistema de protección social viene a socavar los pilares del Estado de Bienestar con un abandono de los principios inspiradores keynesianos como afirman Mateo et al. (2012), y a una disminución, consecuentemente, del gasto social como indica Rodríguez (2015) y, por consiguiente constatamos un debilitamiento de los Servicios Sociales como sistema de protección social en Andalucía, en la misma línea que afirmaron Pastor y Sánchez (2013).

En relación a la variable gasto, nuestro estudio constata que, de manera general, hay un descenso en el gasto por prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios. Este dato, en términos absolutos, viene a corroborar lo que otros análisis han arrojado sobre este asunto, es decir, la existencia de un recorte en el gasto social en el sistema de protección social de los Servicios Sociales (Pastor & Sánchez, 2013; González, 2013; Vecina et al., 2013; Cruces et al., 2013; Casado, 2014; Rodríguez, 2015; García et al., 2015; Codorniu, 2015) Sin embargo, en términos relativos hay que afirmar que, en Andalucía, si eliminamos del análisis el gasto en las prestaciones de la Ley de la Dependencia, en el resto de las prestaciones se mantienen el nivel de gasto, e incluso en la prestación de Prestaciones Complementarias (ayudas de emergencia social y ayudas económicas familiares) hay una inversión del patrón generalizado, es decir, hay un aumento del gasto en esta prestación. Cabe apuntar que esta última aseveración coincide con el estudio de González, (2013) y contradice lo aseverado por Pastor y Sánchez (2013), ambos estudios territoriales concretos que habría que contextualizar en el patrón general del estado.

En cuanto a la variable usuarios de los Servicios Sociales Comunitarios nuestra investigación indica que existe un patrón que se mantiene a lo largo de todo el periodo estudiado, en torno al 11% de la población andaluza es usuaria de este sistema, exceptuando el año 2010 donde el porcentaje llega a superar el 12%.Existen coincidencias con otros estudios respecto a un aumento generalizado de la demanda

(Pastor y Sánchez, 2013; Casado, 2014; Rodríguez, 2015). Son las prestaciones de Prevención e Inserción Social y las Prestaciones Complementarias las que ascienden en la demanda durante el periodo, con los valores máximos en el año 2013. Por otro lado, los sectores de intervención que más atenciones tienen son el sector Familia y el sector Mujer. Otros sectores han sufrido descenso en las atenciones como son las Personas Mayores y los Inmigrantes.

En cuanto a la variable profesionales del sistema de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía se constata que hay un descenso generalizado que se inicia en el 2009. En Andalucía ha habido una pérdida de capital humano en el sistema de los Servicios Sociales. Esto concuerda con la investigación llevada a cabo por Vecina et al. (2013) sobre la crisis económica

7. Conclusiones.

Los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía son un sistema de protección social que, a lo largo de los años estudiados, ha atendido a algo más del 11% del total de la población residente en Andalucía. Un mínimo en torno a 800.000 personas y un máximo de más de 1.000.000 han accedido al dispositivo de Servicios Sociales en Andalucía. No es, por tanto, un sistema de protección residual sino, posiblemente, la última red de protección para un número importante de andaluces.

Si bien a lo largo de estos años no ha habido un incremento continuado de población que acude a los Servicios Sociales sino que incluso, en algunos años, se produce un descenso al anterior, no es menos cierto que el total de población censada en Andalucía también ha disminuido a lo largo de estos años aunque en menor medida. Sería necesario investigar a qué se debe este descenso de población usuaria: a una mejora de la situación socioeconómica personal y familiar o a un desencanto con los Servicios Sociales ante la imposibilidad de los mismos de dar respuesta a las demandas planteadas.

En cuanto a la financiación de los Servicios Sociales hay varias cuestiones que merece la pena destacar. En primer lugar, la práctica desaparición de la financiación por

parte de la Administración del Estado, que ha ido disminuyendo su aportación al conocido como "plan concertado", que era el instrumento legal que regulaba las aportaciones de las distintas administraciones a la financiación del sistema de Servicios Sociales Comunitarios. Como es obvio que los Servicios Sociales no han desaparecido a lo largo de estos años, ello ha sido posible porque las otras administraciones participantes, especialmente la comunidad autónoma andaluza, ha incrementado su participación en la financiación, como también lo han hecho las corporaciones locales y los usuarios de las diferentes prestaciones, siendo esto último una verdadera novedad en relación al momento fundacional de los servicios sociales en España. En los años analizados, algo más del 60% de los fondos que financian los Servicios Sociales los aporta la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Hemos podido observar cómo la financiación del sistema ha ido creciendo hasta el año 2012 que, como consecuencia del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, empezó a decrecer dicha aportación económica como ha sucedido con el resto de sistemas de bienestar social en España. Dándose una paradoja significativa: cuando más duras han sido las consecuencias de la crisis económica en el conjunto de la población, menos han sido los recursos públicos destinados a paliar sus consecuencias y, por tanto, más se ha debilitado el sistema de protección social que más en contacto está con la población en riesgo de exclusión social.

Los datos analizados también nos ponen de manifiesto un aspecto que afecta al conjunto de las variables estudiadas. Nos estamos refiriendo al peso que tiene en el conjunto del sistema la prestación que se conoce como ayuda a domicilio, vinculada al desarrollo del sistema de atención a la dependencia. Si bien es de resaltar el crecimiento que tienen los Servicios Sociales por el desarrollo de esta prestación, no es menos cierto que lo ha hecho en detrimento del conjunto del sistema de protección. Casi la mitad de la financiación y del gasto y más del 80% de los profesionales se destinan a atender el desarrollo de la ayuda a domicilio. Por lo tanto, para conocer qué efectos ha tenido la crisis en los Servicios Sociales es necesario realizar un doble análisis tal y como hemos llevado a cabo: el conjunto del sistema pero también el análisis del mismo descontando el impacto de la ayuda a domicilio. En ambos casos, vemos un sistema que ha ido a

menos pero dicha tendencia es más acentuada cuando se analiza sin la ayuda a domicilio.

Estos datos nos ponen de manifiesto una realidad muy marcada del sistema de protección social español. Es un sistema muy volcado en la atención a las personas mayores vía pensiones y a éstas y a las personas con discapacidad vía sistema de atención a la dependencia. Y es un rasgo que habría que mantener y potenciar. Sin embargo, no es menos cierto que el reverso de esta tendencia es realmente grave: hay una desatención a las políticas de familia, a la lucha contra la pobreza y la exclusión social así como de las acciones encaminadas a fortalecer los lazos comunitarios. Si analizamos los datos expuestos en nuestro trabajo, queda de manifiesto esto que afirmamos: los Servicios Sociales andaluces, cuantitativamente, prestan poca atención en forma de recursos y desarrollo de prestaciones a las familias, los menores, la promoción comunitaria y la prevención y reinserción social.

Es necesario destacar también el impacto de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el desarrollo de los Servicios Sociales andaluces. Como ya hemos manifestado, este sistema sufre en Andalucía no sólo un parón sino un retroceso como consecuencia del desarrollo de esta ley que limita la inversión pública en las políticas sociales.

8. Bibliografía.

Almeida Cerreda, M. (2015). El impacto de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de Educación, Salud, Sanidad y Servicios Sociales. REAF: Revista d´estudis autonòmics i federals, núm. 22, 219-263

Barroso González, M. O. y Castro Vadillo, N. J. (s/f). Estado del Bienestar y crisis económica: una revisión Bibliográfica. Universidad de Huelva.

Casado Pérez, D. (2014). Los servicios sociales públicos. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014". Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada).

Casado, D y Fantova, F (2007). Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España. Colección Estudios, 17. Madrid, FOESSA: Cáritas Española, editores.

Codorniu, J. M. (2015). Impactos de las medidas de estabilidad presupuestaria en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia: retos del futuro. Revista Zerbitzuan: Revista de Servicios Sociales, Nº 60, 9-30.

Constitución Española de 1978. Cortes Generales. BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.

Cruces Aguilera, J., De la Fuente Sanz, L., Martínez Poza, A. y Llopisel, E. S. (2013). Impacto de la crisis en las condiciones de vida de las personas mayores. Fundación 1º de Mayo. Colección Informes, nº 56. Madrid.

De las Heras, P. (2000). La construcción histórica de una profesión. II foro de Trabajo Social. Pasado, presente y futuro del Trabajo Social, Madrid, Univ. Pontificia de Comillas, pp. 15-79.

Garcés Sanagustín, A. (2012). Los nuevos retos de los servicios sociales en España. Las Rozas de Madrid. Epraxis.

García, G., Barriga, L., Ramírez, J. M., Zubiría, A. y Velasco, L. (2015). Índice DEC de Desarrollo de los Servicios Sociales 2015. Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.

González Díaz, I. (2013). Los efectos de la crisis en los usuarios en los Servicios Sociales Municipales de Langreo. Trabajo Fin de Máster. Máster Universitario en Políticas Sociales y Bienestar. Repositorio Institucional. Universidad de Oviedo.

Lacalzada de Mateo, Mª. J. (2010). Los Servicios Sociales: en el cambio integral de la Asistencia a la cohesión social. Revista Acciones e Investigaciones Sociales, nº 28, pp. 157-190.

Larraz Vileta, A. (2002). El futuro de los servicios sociales en Aragón. Revista Acciones e Investigaciones Sociales, nº 16, pp. 281-292.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Jefatura del Estado. BOE nº 80, de 3 de abril de 1985.

Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía. BOJA nº 29, del 12 de abril de 1988.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Jefatura del Estado. BOE nº 299, de 15 de diciembre de 2006.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Jefatura del Estado. BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013.

Mateo Pérez, M. A., Martínez Román, M. A. y Domenech, Y. (2012). El impacto de la crisis económica en los Servicios Sociales en España. Dpto. Trabajo Social y Servicios Sociales, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante.

Muñoz de Bustillos, R. comp. (1993). Crisis y futuro del estado de bienestar. Madrid. Alianza Editorial.

Pastor Seller, E. y Sánchez Millán, M. (2013). Impacto de la crisis económica y los cambios en las políticas sociales en el perfil, necesidades y prestaciones de las personas usuarias de los Servicios Sociales Municipales. Análisis de caso local de la Región de Murcia (España). Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social, Nº 20, 141-161.

Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Jefatura del Estado. BOE nº 168, de 14 de julio de 2012.

Rodríguez Expósito, C. (2015). ¿Cómo ha afectado la crisis económica a los servicios sociales municipales del área metropolitana en la isla de Tenerife? Trabajo Fin de Grado. http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/881.

Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Tribunal Constitucional. BOE nº 85, de 8 de abril de 2016.

Uceda i Maza, F. X., Martínez Martínez, L., Navarro Pérez, J. J. y Botija Yagüe, M. M. (2014). La pérdida de garantías en los Servicios Sociales Comunitarios: la reforma local. Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar Nº 3, 247-251.

Uña Juárez, O; Hernández Sánchez, A. (2004). Diccionario de Sociología, Madrid, ESIC, Voz "Servicios Sociales" por Elena Roldán, pp. 1284-1285.

Vecina, C., Ballester, L., Barnés, A., Cortada, I., García, A., Gelabert, M., Giacosa, G., Karim, B., Mas, M., Puigserver, B., Ramos, T. (2013). Crisis económica y crisis social. Debate en torno a la situación de necesidad de las familias y la infancia. RES Revista de Educación Social número 16.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

¿ES POSIBLE UNA INTERVENCIÓN CENTRADA EN LA PERSONA EN PERSONAS SIN HOGAR? PROYECTO PILOTO EN LA CIUDAD DE LLEIDA.

Benito Herráez, Eva María
UNED, evabenito@pip.udl.es

Alsinet i Mora, Carles
alsinet@pip.udl.es

Maciá Antón, Araceli
amacia@psi.uned.es

Grupo 4.1

Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio

espanet SPAIN

Resumen

El proyecto de Planificación Centrada en la Persona (PCP) y Personas Sin Hogar (PSH) es un reto y un desafío, no tanto por la metodología elegida sino por las personas a las cuales va dirigido. La PCP supone una base teórica fundamental en proyectos que luchan contra la exclusión, fomentando el ejercicio de los derechos y la autodeterminación en las cuestiones que afectan a la vida de las personas, en este caso, en situación de exclusión social severa.

Para ello se ha diseñado un proyecto piloto en la Oficina Municipal de Atención Social para PSH de la ciudad de Lleida, dividiéndose en seis fases: presentación del proyecto; formación a los profesionales; diseño; implementación; evaluación e informe de resultados. Dentro del proceso de diseño se ha otorgado especial importancia a la evaluación, utilizando para ello metodología mixta: por una parte grupos de discusión de participantes y entrevistas a profesionales y por otro indicadores sociales e instrumentos de medición de la Calidad de Vida (CV) y el bienestar.

En el proceso de adaptación se han producido momentos de mucha dificultad como las resistencias de los profesionales o la elección de los instrumentos de medición. Pese a las dificultades la existencia de una metodología basada en la autodeterminación ha supuesto una gran oportunidad. Los resultados provisionales manifiestan mejoras en la CV y el bienestar de los participantes, su participación y empoderamiento, finalidades últimas del proyecto.

Palabras clave: Personas sin hogar, exclusión social, Planificación centrada en la persona, Calidad de vida

1. Exclusión social y personas sin hogar

La situación de sin hogar no es fruto de un acontecimiento puntual, se produce a lo largo de un proceso de exclusión social en el cual la persona sufre pérdidas y rupturas, hasta llegar a la desafiliación. En el camino, cientos de historias personales diferentes que conforman un colectivo habitualmente estigmatizado.

Según Sen (1995) la exclusión social supone la combinación de una serie de factores que se producen en los contextos en los que la persona interactúa, teniendo como consecuencias desigualdades en los derechos, las libertades, las oportunidades y las capacidades personales. Por su parte, Castel (1990; 1995) habla de procesos o trayectorias de vida en las cuales las personas se encuentran desvinculadas o se van desvinculando progresivamente de los elementos que garantizan la integración en nuestra sociedad: el mercado, las políticas de redistribución y reconocimiento, la reciprocidad social y comunitaria. La pertenencia a una o varias de estas zonas se puede modificar sustancialmente pasando de la integración a la vulnerabilidad para acabar en la exclusión social.

Las manifestaciones más extremas del proceso de exclusión social se observan en el colectivo de Personas sin Hogar (PSH). La Federación de Asociaciones Nacionales que Trabajan a favor de las PSH (FEANTSA) -organización que aglutina diferentes entidades que trabajan para erradicar la exclusión social y el sinhogarismo y que influye muy directamente en las políticas sociales europeas- recoge la primera definición a nivel europeo. Entiende que PSH es aquella incapaz de acceder y mantener un alojamiento personal adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que le proporcione un marco estable de convivencia, sea por falta de recursos económicos, debido a razones económicas o por tener dificultades personales o sociales para llevar una vida autónoma (European Federation of National Organisations Working with the Homeless, 2012).

En todo caso sin hogar es un término amplio que no solamente tiene que ver con la falta de alojamiento estable y adecuado. Para Cabrera (2004) pese a ser fundamentales, las causas estructurales no explican de forma unívoca el fenómeno: si fuese así, su erradicación se lograría al dotar de alojamiento y trabajo a quienes se encuentran en esta situación. Asimismo afirma que para combatir el sinhogarismo es necesario contar con más recursos materiales y humanos pero sobretodo es imprescindible un cambio en la intervención profesional que potencie relaciones simétricas y bidireccionales y que devuelva el protagonismo y la capacidad de decisión a la persona (Cabrera, 2000). Para poder lograrlo, es preciso planificar intervenciones que vayan más allá de la cobertura de necesidades básicas. Estas actuaciones deben tener en cuenta la individualización y personalización en su metodología. Siguiendo a Cardona (2004) la acción social con PSH debe promover el trabajo por y con las personas fomentando la vinculación social mediante procesos de acompañamiento y empoderamiento. En la misma línea Pérez Eransus (2004) afirma que además de las prestaciones económicas o materiales, el apoyo continuado es fundamental para conseguir el éxito de la intervención social.

Para lograrlo las metodologías que promuevan la autodeterminación y el empoderamiento son la clave. Una de ellas es la Planificación Centrada en la Persona (PCP), ya que se fundamenta en la mejora de la calidad de vida (CV) y en la participación plena de la persona en su proceso de inclusión social, elementos considerados clave en el trabajo con PSH.

2. Intervención con personas sin hogar: la planificación centrada en la persona.

Basada en los conceptos de CV y de autodeterminación, el modelo rompe con la concepción clásica de la planificación dotando de especial protagonismo a la persona en las intervenciones, colocando al profesional en un plano secundario como acompañante del proceso de inclusión social. Otra de sus características es que otorga mucha importancia al entorno y a las redes sociales de la persona a

quienes incorpora en el diseño de los objetivos y las actuaciones. Por último destaca la importancia manifiesta de los resultados que se consiguen y que tienen por finalidad el bienestar y la CV de las personas participantes.

El paradigma se basa en el modelo de CV de Schalock y Verdugo (2002/2003) quienes definen el constructo como un fenómeno subjetivo basado en la percepción que tiene cada persona de varios aspectos de las experiencias de su vida, incluyendo las características personales, condiciones objetivas de vida, y las percepciones de los otros significativos. Así, la CV percibida incluye la relación entre fenómenos objetivos y subjetivos y se materializa en 8 dimensiones diferentes: Bienestar Emocional; Relaciones Interpersonales; Bienestar Material; Desarrollo Personal; Bienestar Físico; Autodeterminación; Inclusión Social y Derechos.

Pese a que originariamente fue desarrollado en el ámbito de las personas con discapacidad, el modelo ha mostrado una gran evolución y está cobrando especial importancia como principio organizador que se puede utilizar para mejorar la situación de colectivos excluidos socialmente (Schalock, 1996) ya que tanto sus objetivos como sus principios son compartidos.

Aunque no son muy numerosas, existen diferentes experiencias de adaptación y aplicación de la PCP en el colectivo de PSH. La mayoría de ellas se implementan en países no comunitarios, aunque en Europa existe alguna iniciativa importante, como las llevadas a cabo por las Organizaciones No Gubernamentales que forman parte de la confederación de entidades inglesas Homeleslink. Estas instituciones trabajan para erradicar el sinhogarismo en el Reino Unido y lo hacen implementando en sus servicios de alojamiento, inserción laboral o salud mental el modelo de PCP. Todas ellas valoran como muy positiva la adopción de la perspectiva centrada en la persona en el logro de la atención individualizada de las PSH (Homelesslink, 2014; Hutchinson *et al.*, 2014).

En España, otra muestra de la importancia que está cobrando la metodología en la intervención con PSH es el desarrollo de la Escala Gencat de Calidad de Vida (Verdugo *et al.*, 2008) destinada a personas usuarias de Servicios Sociales y basada en el modelo anteriormente explicado. El análisis de las propiedades psicométricas del instrumento ha sido realizado en diversas ocasiones e incluso se ha estudiado en una muestra de PSH con resultados altamente satisfactorios (Benito *et al.*, 2016).

3. Proyecto piloto de adaptación de la metodología de PCP en la Oficina Municipal de Atención Social para Personas en Situación de Sin Hogar de la ciudad de Lleida

Analizando las diferentes experiencias de adaptación de la PCP y con el objetivo de promover la CV de las personas destinatarias, se ha diseñado un proyecto piloto en la Oficina Municipal de Atención Social para PSH de la ciudad de Lleida, dividiéndose en seis fases, entre marzo de 2013 y julio de 2015: presentación del proyecto; formación a los profesionales participantes; diseño del

proyecto; implementación; evaluación e informe de resultados. Dentro del proceso de diseño se le ha otorgado especial importancia a la planificación de la evaluación, utilizando para ello metodología mixta: por una parte grupos de discusión de profesionales y participantes y entrevistas a profesionales y por otro indicadores sociales e instrumentos de medición de la CV y el bienestar subjetivo. Dentro de estos últimos destaca especialmente la Escala Gencat de Calidad de Vida (Verdugo *et al.*, 2008) por ser la primera vez que se analizan sus propiedades psicométricas en una muestra de PSH. En la siguiente tabla se recogen estas fases.

FASE	OBJETIVOS	METODOLOGÍA Y EVALUACIÓN
1. PRESENTACIÓN PROGRAMA A PROFESIONALES (1 MES)	Presentar el programa a los profesionales de la Oficina de Atención a PSH del Ajuntament de Lleida	Exposición
2. FORMACIÓN A PROFESIONALES (1 MES)	Dar a conocer la metodología de PCP a los profesionales de Servicios Sociales del Ajuntament de Lleida	Jornada de formación en PCP
3. ANÁLISIS RESULTADOS FORMACIÓN (1 MES)	Evaluar el conocimiento y grado de adaptación de la PCP a la labor diaria de los profesionales	Cuestionario de opinión a profesionales
4. DISEÑO DEL PROYECTO (7 MESES)	Diseñar el proyecto de intervención basado en la PCP en la Oficina de Atención a PSH	3 sesiones de trabajo Sesión de presentación de resultados al grupo
5.IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (12 MESES)	Llevar a la práctica el proyecto de intervención	Actuaciones que se incluyen en el desarrollo del proyecto
6. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA-INFORME DE RESULTADOS (24 MESES)	Evaluar el desarrollo del proyecto, así como su implementación y el impacto del programa. Emitir un informe de resultados	Evaluación inicial (Análisis documental y jornada de formación) Evaluación procesual (Medidas de calidad de vida, indicadores sociales, grupos de discusión de participantes y entrevistas) Evaluación del impacto (Cuestionarios de evaluación, medidas de calidad de vida, indicadores sociales)

Tabla 1*Desarrollo del proyecto piloto de PCP en PSH en la ciudad de Lleida*

3. 1. Primera, segunda y tercera fase del proyecto.

La presentación del programa, así como la formación a los profesionales y su evaluación se realizaron a lo largo de tres meses. En el proceso de formación participaron trabajadores sociales,

educadores sociales y trabajadores familiares. Una vez finalizada la sesión, se solicitó a los participantes la evaluación de la misma mediante un cuestionario. Los resultados ofrecieron información sobre la pertinencia de la adaptación de la PCP en servicios sociales, las posibles dificultades en la práctica y sus potencialidades, elementos que posteriormente se incorporaron a la fase de diseño y evaluación del proyecto.

La valoración realizada por parte de los profesionales sobre la aplicabilidad de la metodología y su facilidad de implementación ofrecieron resultados muy satisfactorios, siendo los profesionales de la educación social quienes consideraron más aplicable la PCP, por encima de las valoraciones que los trabajadores sociales y familiares realizaron.

Más de la mitad de los profesionales consideraron como un elemento negativo los cambios en la organización que la metodología produciría al adaptarla en servicios sociales mientras que para una tercera parte de los participantes la falta de conocimientos suponía el segundo motivo de preocupación.

Al observar las respuestas obtenidas en relación a las ventajas metodológicas, los resultados mostraron opiniones muy positivas por parte de los profesionales. Prácticamente el 95% consideraron que mejoraría la intervención profesional.

Todas las valoraciones que los profesionales expresaron y que se han recogido en los puntos anteriores fueron de gran utilidad a la hora de realizar el diseño del proyecto piloto, especialmente en relación a los problemas de implementación. Las dificultades organizativas, manifestadas como primer inconveniente, se tuvieron en cuenta especialmente al ser de más difícil solución que la falta de conocimiento sobre la metodología.

3. 2. Cuarta fase. Diseño del proyecto piloto.

La fase de diseño del proyecto piloto ha resultado la más compleja del proceso de adaptación de la metodología de PCP debido fundamentalmente a la falta de referencias sobre los pasos a seguir a la hora de diseñar la intervención. Para solventar esta limitación se ha utilizó una metodología de diseño llamada personalización que es empleada habitualmente por la entidad Homelesslink y que pretende facilitar la adopción de los principios básicos de la PCP en organizaciones que trabajan con PSH (Homelesslink, 2012).

Esta metodología posibilita adaptar los servicios destinados a PSH al enfoque centrado en la persona, materializando el proceso en tres pasos diferenciados y sucesivos: análisis de la situación inicial (saber hasta qué punto el servicio o entidad utiliza los principios del modelo centrado en la persona mediante un diagnóstico previo); comprensión del proceso (para implicarse en el logro de

la PCP) y elaboración de un plan de acción (planificar las acciones necesarias para lograr que la entidad o servicio haga efectivos los principios de la PCP). Los instrumentos indicados para obtener información precisa de los elementos que se deben modificar para priorizar los cambios posibles, planificar las acciones concretar a realizar y evaluar el proceso de adaptación y cambio en el proceso de adaptación son grupos focales y encuestas de satisfacción destinadas a profesionales y participantes.

Materializando estas premisas se implementaron los tres pasos definidos por Homeleslink. En el primero de ellos, el diagnóstico, se realizaron dos sesiones de trabajo y una de presentación de resultados, en las cuales participaron los profesionales del equipo de intervención con PSH del Ajuntament de Lleida. En las sesiones se dividió a los profesionales por grupos de trabajo en función de sus competencias directas, surgiendo tres diferentes: atención social, educadores de entorno y pisos de inclusión social.

El segundo paso se fue desarrollando a lo largo de todo el proceso de planificación y no en un momento concreto, con el objetivo de motivar al equipo de profesionales en el proceso de adaptación de la metodología de PCP a lo largo de todo el proceso y no puntualmente.

En el tercer paso, y con los tres grupos conformados previamente, se realizaron tres grupos focales que trabajaron para lograr un documento en el que se incluían las acciones a desarrollar mediante un plan de acción concreto, incluyendo el área a modificar, los cambios a realizar, la persona o personas responsables de desarrollarlos, la temporalización y los recursos necesarios para conseguirlo. El resultado de estas actuaciones conforma el núcleo del diseño del proyecto de PCP aplicado a la Oficina de Atención a PSH.

Una vez finalizado el proceso de diseño, se elaboró un proyecto piloto cuyos elementos definitorios se recogen en las tablas 2 y 3. En ellas se definen los objetivos generales y específicos y las acciones planificadas que permitirán conseguirlos.

OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. Adaptar, construir y aplicar un modelo de intervención basada en la PCP y destinada a las PSH de la ciudad de Lleida atendida por la Oficina de Atención Social.	1.1. Promover la participación de los profesionales en todas las fases de adaptación, aplicación y evaluación del programa. 1.2. Fomentar la implicación por parte de los profesionales participantes de los recursos y servicios en los principios y metodología de la PCP. 1.3. Fomentar la participación de las personas usuarias de los servicios y recursos en el diseño y la implementación del programa. 1.4. Definir los cambios organizativos necesarios en el servicio para prestar un modelo de planificación centrada en la persona. 1.5. Implementar el programa de atención centrada en la persona en los recursos de la Oficina de Atención Social a lo largo de un año. 1.6. Evaluar el programa de atención centrada en la persona a lo largo de su implementación y el impacto del mismo en la persona destinataria y en los servicios de atención.
2. Mejorar la calidad de vida de las personas sin hogar de la ciudad de Lleida aplicando la metodología del programa.	2.1. Fomentar el autodescubrimiento personal. 2.2. Elaborar una perspectiva posible y positiva de futuro (planes de futuro personal) adaptada a cada persona. 2.3. Promover procesos de toma de decisiones y autodeterminación. 2.4. Influir en el entorno y contexto próximo de la persona. 2.5. Ejercer sus derechos como ciudadano.
3. Fomentar la generación de conocimiento sobre la atención a PSH.	3.1. Fomentar la investigación en relación a las PSH y la metodología de intervención. 3.2. Generar conocimiento científico sobre la metodología de intervención con PSH.

Tabla 2*Objetivos generales y específicos del proyecto piloto*

DESTINATARIOS	ACCIONES PLANIFICADAS
GENERALES	1. Diseño e implementación de un instrumento de planificación conjunta persona-profesional en base a los principios de la PCP. 2. Promoción de la responsabilidad del cumplimiento del instrumento de planificación individual adaptando al máximo la planificación a las necesidades y características individuales de cada persona. 3. Creación de un espacio de participación grupal sobre aspectos relacionados con la organización del servicio que posibilite la adaptación a las necesidades y las demandas de las personas. 4. Fomento de la participación de la red personal y social en relación a la implementación de la planificación individual. 5. Evaluación del programa en función del diseño de evaluación planificado.
EQUIPO DE EDUCADORES DE ENTORNO	1. Participación de la persona en los talleres matinales promoviendo la autogestión del espacio. 2. Participación de la persona en relación a las coordinaciones externas con otros servicios.
EQUIPO DE ATENCIÓN SOCIAL	1. Disminución de la directividad de las entrevistas a las personas usuarias del servicio. 2. Disminución de la intensidad de los apoyos en función del cumplimiento del plan educativo planificado conjuntamente con la persona.
EQUIPO DE PISOS DE INCLUSIÓN	1. Adaptación de la estancia en el piso de inclusión de la persona en función de los objetivos planificados en el proyecto educativo individual y de las necesidades y características de cada persona.
PERSONAS PARTICIPANTES	1. Participación activa en la planificación del plan de intervención y en las decisiones que se deriven del mismo. 2. Compromiso en el cumplimiento de las acciones y apoyos recogidos en el plan de intervención. 3. Participación activa en los espacios de participación grupal sobre aspectos relacionados con el funcionamiento del servicio.

Tabla 3*Acciones planificadas*

3.3. Evaluación del proyecto piloto.

Uno de los elementos fundamentales en los proyectos sociales es la evaluación. Para Ander-Egg (1984) la evaluación forma parte del proceso de intervención social al analizar el proceso de planificación. Concretamente plantea que si planificar es introducir organización y racionalidad en

la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento —o perspectiva de cumplimiento— de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos (p. 20).

Cohen y Franco (1992) confirman esta premisa añadiendo que la evaluación no es un proceso aislado e independiente sino que forma parte del proceso de planificación de la política social al generar una retroalimentación que permite elegir entre diversos proyectos, de acuerdo con su eficacia y eficiencia. Asimismo, analiza los logros obtenidos, creando la posibilidad de rectificar las acciones y reorientarlas hacia el fin postulado. Los autores incorporan a la evaluación la toma de decisiones acerca del proceso de intervención en función de los logros obtenidos o resultados de la evaluación. Plantean, además, que pese a la existencia de diferentes modelos de evaluación, son dos las características fundamentales del proceso: la comparación entre el objetivo a alcanzar con la realidad y la preocupación por conseguir eficazmente los objetivos planificados previamente.

La evaluación ha sido considerada un elemento fundamental dentro del proceso de diseño del proyecto piloto. De hecho, la elección de los instrumentos de evaluación de la CV y el bienestar ha sido una tarea complicada. La escasez de investigaciones sobre CV y PSH se pone de manifiesto en la dificultad de aplicar un instrumento de medida destinado a población general en el colectivo objetivo del proyecto. Tras una búsqueda concienzuda y pese a que ninguna de ellas se destinase específicamente a PSH, se eligieron cuatro escalas de medida de CV y bienestar subjetivo en función del objeto de análisis: la Escala Gencat (Verdugo *et al.*, 2008); la Escala de Satisfacción Con la Vida Diener (1985). Traducción al castellano (Atienza *et al.* 2000); la Escala de Bienestar Psicológico de Ryff (1989). Adaptación española de Díaz *et al.* (2006) y la Escala de Bienestar Social Keyes (1988). Adaptación de Díaz y Blanco (2005).

El diseño de los indicadores completó la metodología cuantitativa mientras que el desarrollo de los diferentes grupos de discusión y la realización de las entrevistas a profesionales lo hizo con la parte cualitativa de la evaluación.

4. Resultados.

4.1. Evaluación procesual

La evaluación de la implementación del proyecto piloto se ha llevado a cabo mediante técnicas cualitativas y cuantitativas. Dentro de las primeras los grupos de discusión y las entrevistas a profesionales han aportado información imprescindible para comprobar la evolución correcta del proyecto y realizar los cambios precisos en su desarrollo. En los siguientes párrafos se resumen los logros más importantes.

Los 4 grupos de discusión de los participantes se han materializado en diferentes días, entre enero y diciembre de 2015 y su duración media ha sido de una hora. Han participado un total de 20 hombres, todos ellos personas que se encuentran en situación de sin hogar, y que utilizan habitualmente los servicios y recursos de atención social para PSH. Sus edades oscilaron entre los 18 y los 56 años, siendo un 60% de las personas de origen extracomunitario, mientras que el 25% tiene origen español y el 15% restante comunitario. El estado civil de los participantes estuvo repartido entre el 45% de participantes solteros, el 40% casados y el 15% separados o divorciados. Se analizó también la cronicidad de la situación de sin hogar, reflejando que el 20% de los participantes habían permanecido menos de un año sin hogar, mientras que la gran mayoría lo habían hecho por un periodo superior a un año (80% del total).Los datos se anañizaron mediante el programa informatico AtlasTi.

Entre las conclusiones extraídas, la existencia de dificultades en el desarrollo de los grupos de discusión con PSH es debido, fundamentalmente, a la propia naturaleza de la situación de sin hogar ya que las PSH ven habitualmente como sus derechos básicos se incumplen o no se ejercen de forma efectiva. Dentro del contexto de exclusion resulta muy complejo que las personas acepten sin reservas situaciones de participación. Sin embargo, uno de los descubrimientos más importantes que se ha puesto de manifiesto ha sido que no existen procedimientos efectivos y realmente participativos entre los recursos y servicios que utilizan las personas de forma habitual. Esto es debido a dos motivos fundamentales: la percepción de que no sirve de nada opinar o quejarse y el temor a perder el derecho a utilizar los recursos que les permiten la subsistencia. Es preciso que los profesionales promuevan estos procesos para que sean las propias personas las que acaben gestionando los procesos de participación.

En relación a las entrevistas a profesionales el objetivo principal fue obtener la valoración de los éstos sobre los procesos de participación de las personas usuarias. Para ello se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a tres profesionales: una jefa de servicio, una trabajadora social y un educador social. Se cumplimentaron entre octubre y diciembre de 2015. Los datos se analizaron mediante el programa informático AtlasTi versión 7.

Las principales conclusiones que se pueden extraer de las valoraciones que los profesionales han realizado se explican en los siguientes párrafos.

La participación de las personas se relaciona directamente con las formas existentes de hacerla efectiva. Asimismo se asocia a como se promociona o fomenta esta participación. De esta forma, los profesionales encuestados consideran que las personas no participan debido a que las formas mediante las cuales pueden hacerlo son escasas y poco motivadoras.

Para los entrevistados, las formas de participación están relacionadas tanto con las dificultades como con sus fortalezas, las primeras limitan esta participación por lo que deben ser eliminadas en la medida de lo posible y las segundas la promueven, así que deben tenerse en cuenta y fomentarse.

Tanto el papel del profesional como del participante son importantes a la hora de promocionar la participación de las personas. Es preciso, a la hora de planificar actuaciones que la fomenten, tener en cuenta no solo el rol profesional, la persona destinataria ha de ejercer un rol activo en estos procesos.

A raíz de los resultados obtenidos mediante los grupos de discusión y las entrevistas a los profesionales se han podido implementar una serie de actuaciones para fomentar los procesos de participación de las personas.

Se han instaurado asambleas periódicas de las personas que utilizan los servicios de atención a PSH. A partir de estas reuniones se ha podido obtener información acerca del funcionamiento de los diferentes recursos destinados a PSH con el objetivo de realizar mejoras en su funcionamiento y/o gestión, se han planificado diferentes talleres y actividades a partir de las sugerencias y necesidades planteadas por los participantes, se han modificado espacios de uso colectivo para adaptarlos a las necesidades de las personas que los utilizan habitualmente, entre otras medidas.

Además se ha conseguido realizar evaluaciones periódicas de los servicios destinados a PSH con el objetivo de conocer la valoración por parte de las personas que los utilizan e implementar las sugerencias y cambios que estas han propuesto.

4.2. Evaluación de impacto. Resultados provisionales de las medidas de CV.

Las escalas de medición de CV y bienestar subjetivo se han aplicado en diferentes momentos del proyecto, en función de los objetivos de la evaluación. Los pasos realizados han sido, en primer lugar se analizar las propiedades psicométricas de los instrumentos escogidos para comprobar su adecuación a la población de PSH y determinar su pertinencia. En segundo lugar se estudiaron los resultados obtenidos en la muestra de participantes para determinar el nivel de CV y bienestar previo a la implementación de las acciones planificadas en el proyecto piloto. Por último se han recogido las medidas posteriores a la intervención y se han comparado para determinar la existencia o no de diferencias y el impacto del proyecto. Esta última fase está actualmente en proceso de análisis, sin embargo se pueden ofrecer resultados provisionales.

4.2.1. Propiedades psicométricas de las escalas.

El análisis de la fiabilidad de las escalas se ha realizado mediante el alfa de Cronbach. Los estadísticos obtenidos ponen de manifiesto que es la Escala Gencat de Calidad de Vida la que ofrece

los valores de fiabilidad más elevados (α= .95) y, por tanto, es la más adecuada para medir la CV de los participantes. El resto de escalas obtienen peores resultados, destacando especialmente la Escala de Bienestar Social de Keyes con una fiabilidad inaceptable (α= .45) y su aplicación para la evaluación del bienestar social en el presente proyecto es, por tanto, inapropiada. La escala de satisfacción vital de Diener y la escala de Bienestar Psicológico de Ryff consiguen unos índices de .78 y .70 respectivamente, mostrando serias dudas acerca de su pertinencia.

4.2.2. Resultados provisionales de las medidas de CV y bienestar de los participantes.

La muestra de PSH se ha dividido en dos grupos diferentes: la diferencia fundamental entre los grupos es que en el primero las personas que lo componen pernoctan en espacios públicos, la atención social se realiza directamente en la calle y la implementan los educadores de calle mientras que en el segundo la atención se realiza por parte del equipo de atención social y las personas tienen cubiertas las necesidades de alojamiento sea en servicios destinados a PSH o en habitaciones alquiladas.

Habitualmente el nivel de salud física y mental así como las relaciones sociales de las personas que pernoctan en los espacios públicos es peor si se compara con las personas que ya han iniciado un proceso de inclusión social, como es el caso del segundo grupo. Para comprobarlo se ha analizado el nivel de CV de ambos grupos y se han comparado los resultados (ver tabla 4).

DIMENSIONES	**GRUPO 1 (INICIO)** x(d.t.)	**GRUPO 2 (INICIO)** x(d.t.)	**GRUPO 1 (1 AÑO)**
BIENESTAR EMOCIONAL	16,81 (5,21)	20,40 (4,82) *	19,52(5,53) *
RELACIONES INTERPERSONALES	16,78 (5,01)	23,03 (4,01) *	20,81 (6,86) *
BIENESTAR MATERIAL	11,44 (3,25)	18,30 (4,30) *	16,63 (7,47) *
DESARROLLO PERSONAL	14,11 (4,73)	18,60 (5,27) *	18,33 (6,28) *
BIENESTAR FÍSICO	15,00 (3,88)	21,68 (3,63) *	19,22 (6,62) *
AUTODETERMINACIÓN	23,67 (4,47)	27,50 (4,57) *	26,70 (4,29) *
INSERCIÓN SOCIAL	13,33 (3,37)	16,18 (3,75) *	17,11 (5,41) *
DERECHOS	32,22 (3,17)	35,18 (3,07) *	33,63 (3,39) *

Tabla 4*Medias de CV, diferencias entre grupo 1 y grupo 2 y diferencias pretest-postest para grupo 1 (significativo para nivel 0,05)*

La conclusión más evidente es que en todas las dimensiones de la escala de CV las puntuaciones obtenidas por las personas del grupo 1 (educadores de calle) son manifiestamente menores que las que las del grupo 2 (atención social). Especialmente importantes son las diferencias de medias en las dimensiones Relaciones Interpersonales, Bienestar Material y Bienestar Físico: los resultados ponen de manifiesto que vivir en la calle afecta de forma manifiesta e importante las relaciones sociales de las personas, así como su integridad física. Para todas y cada una de las dimensiones las diferencias son significativas, por lo que se puede afirmar que las personas que se encuentran en calle poseen peores niveles de CV que aquellas que han iniciado un proceso de inclusión y se encuentran en seguimiento por parte del equipo de atención social.

Al analizar las medidas de CV del grupo 1 una vez finalizada la intervención se puede comprobar que en cuatro de las ocho dimensiones (Bienestar Material, Desarrollo Personal, Bienestar Físico y Relaciones Interpersonales) las mejoras son importantes, aunque es preciso puntualizar que los niveles han aumentado en todas y cada una de las dimensiones analizadas.

Las diferencias son, además, significativas por lo que se puede afirmar que la intervención realizada ha supuesto un aumento importante de los niveles de CV de las personas que se encuentran en situación de calle, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones interpersonales, el bienestar material y el desarrollo personal. La mejora del bienestar físico de los participantes es especialmente destacable, ya que los efectos del sinhogarismo se reflejan en diferentes patologías más o menos graves que pueden comprometer la integridad física e incluso llegar a causar la muerte si no cambian las circunstancias de la persona.

5. Discusión

La PCP pretende empoderar las personas destinatarias de la intervención social y dotarlas de los instrumentos y mecanismos necesarios para promover la participación y el ejercicio efectivo de los derechos que poseen. El modelo de CV de Schalock y Verdugo (2002/2003) además de ofrecer una base teórica fundamental para poder implementar la metodología en servicios sociales, brinda una serie de instrumentos de medición de la CV altamente adecuados y destinados a diferentes colectivos.

En el presente proyecto piloto se han tenido en cuenta los principios, objetivos y perspectivas del modelo centrado en la persona para adaptarlos a las PSH destinatarias de la Oficina de Inclusión Social del Ajuntament de Lleida y promover la autonomía, la toma de decisiones y la participación de los destinatarios de la intervención social para, en última instancia, mejorar su CV.

En todo el proceso de adaptación se han tenido en cuenta las opiniones y necesidades de los destinatarios, así como de los profesionales participantes. De esta forma se han incorporado en la

medida de lo posible al diseño del proyecto final. Para lograrlo los grupos de discusión y las entrevistas han sido imprescindibles. La parte cualitativa de la evaluación ha permitido conocer las opiniones y valoraciones y fomentar al mismo tiempo la participación de las personas y profesionales, cumpliendo con los objetivos planificados en el proyecto. Un ejemplo de la valiosa aportación de los grupos de discusión es la incorporación de las asambleas como mecanismo de participación de las personas destinatarias de los servicios y que ha fructificado en diversos talleres y actividades diseñadas por los participantes.

Los instrumentos de evaluación han posibilitado medir el nivel de CV y bienestar de los participantes y comprobar la evolución y mejora tras la implementación de las actuaciones del proyecto. Los resultados provisionales obtenidos permiten ser optimistas en relación al aumento de los niveles de CV al utilizar una metodología que busca el empoderamiento de las personas, como es la PCP.

El proceso de adaptación del modelo de PCP no ha estado exento de dificultades y limitaciones. Entre ellas, las resistencias de los profesionales ha sido una de las más destacables. Los obstáculos se han podido superar promoviendo su participación directa en todas las decisiones de la fase de diseño y monitorizando el proceso utilizando los grupos de discusión.

La elección de los instrumentos de evaluación cuantitativa ha sido otro de los inconvenientes importantes que han surgido. A las dificultades propias de la intervención con PSH se han añadido la escasez de instrumentos de evaluación adecuados al colectivo destinatario del proyecto. La elección cuidadosa de las escalas y cuestionarios y el posterior análisis de sus propiedades psicométricas han sido fundamentales en este aspecto.

Pese a las dificultades que se han ido produciendo en el diseño, implementación y evaluación del proyecto piloto, la existencia de una metodología de intervención basada en la autodeterminación como es la PCP y la facilidad de asunción de sus principios han supuesto una gran oportunidad. Los resultados iniciales manifiestan resultados que mejoran y promueven la CV y el bienestar de las personas participantes en el proyecto y promueven su participación y empoderamiento, finalidades últimas del proyecto.

6. Referencias

Ander-Egg, E. (1984) Evaluación de programas de trabajo social, Buenos Aires, Humanitas.

Atienza, F.L., Pons, D., Balaguer, I. y García-Merita, M. (2000) “Propiedades psicométricas de la Escala de Satisfacción con la Vida en adolescentes” en Psicothema, vol. 12, pp. 314-319.

Benito, E. M., Alsinet, C. y Maciá, A. (2016) Propiedades psicométricas de la Escala Gencat de Calidad de Vida en una muestra de personas sin hogar en Siglo Cero. Revista Española sobre Discapacidad, vol. 47, nº 1, pp. 23-36.

Blanco, A., y Díaz, D. (2005) "El bienestar social: su concepto y medición" en Psicothema, vol. 17, nº 4, pp. 582-589.

Cabrera Cabrera, P. J. (2000) La acción social con personas sin hogar en España, Madrid, Foessa-Cáritas.

Cabrera Cabrera, P.J. (2004) "Pobreza y exclusión desde la perspectiva de género" en García-Mina A. y Carrasco Galán, M.J. (eds.) Género y desigualdad: la feminización de la pobreza, Madrid, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, pp. 11-53.

Cardona, A. (2004) "Las personas sin hogar y las políticas sociales" en Educación Social, nº 27, pp. 21 -40.

Castel, R. (1990) "Les situacion-limite du processus de marginalisation: de la vulnérabilité a la désaffiliation" disponible en http://www.erudit.org/revue/crs/1994/v/n22/1002206ar.pdf

Castel, R. (1995) La metamorfosis de la cuestión social: una crónica de los asalariados, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Cohen, E. y Franco, R. (1992) Evaluación de Proyectos Sociales, México, Editorial Siglo XXI.

Díaz, D., Rodríguez, R., Blanco, A., Moreno, B., Gallardo, I., y Valle, C. (2006) "Adaptación española de las escalas de bienestar psicológico de Ryff" en Psicothema, vol. 18, pp. 572-577.

European Federation of National Organisations Working with the Homeless. (2012) "On the way home?. FEANTSA monitoring report on homelessness and homeless policies in Europe" disponible en http://www.feantsa.org/spip.php?article854&lang=en

Homelesslink (2012) "How To Personalise Your Service" disponible en http://homeless.org.uk/personalisation-how-to

Homelesslink (2014) "Support for Single Homeless People in England. Annual Review" disponible en http://www.homeless.org.uk/sites/default/files/site-attachments/Support%20for%20Single%20Homeless%20People.pdf

Hutchinson, S., Page, A. y Sample, E. (2014) Rebuilding Shattered Lives, London, St. Mungos.

Pérez Eransus, B. (2004) "El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión" en Documentación Social, nº 135, pp. 91-106.

Schalock, R. L. (Ed.). (1996) Quality of life. Vol. 1: Its conceptualization, measurement and use, Washington, American Association on Mental Retardation.

Schalock, R. y Verdugo, M. A. (2002/2003) Calidad de vida. Manual para profesionales de la educación, salud y servicios sociales, Madrid, Alianza Editorial.

Sen, A. (1995) Nuevo examen de la desigualdad, Madrid, Alianza Editorial.

Verdugo, M. A., Arias, B., Gómez L.E. y Schalock, R.L. (2008) Formulario de la Escala GENCAT de Calidad de vida, Barcelona, Departamento de Acción Social y Ciudadanía.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

EL VOLUNTARIADO DE Y PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL.

Rodrigo Ruiz, Adriana
adri.rodri91@gmail.com

Anaut Bravo, Sagrario
sanaut@unavarra.es

Álvarez Urricelqui, Mª Jesús
mariajesus.alvarez@unavarra.es

Grupo 4.1

Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio

espanet SPAIN

- **Resumen**

La Fundación Tutelar Navarra (FUTUNA), atendiendo a la última *Ley del voluntariado 45/2015* y siguiendo los principios recogidos en la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (2006), ha incorporado la figura del voluntariado con discapacidad intelectual. Desde el año 2013, la entidad se consolida como la primera Fundación a nivel nacional en llevar a cabo una experiencia de estas características, estando ahora en disposición de evaluar el procedimiento seguido, la metodología empleada y los resultados alcanzados.

Este caso de buena práctica se presenta como doblemente interesante. Por un lado, las personas con discapacidad intelectual ejercen tareas de voluntariado hacia quienes también presentan discapacidad intelectual, propiciando la participación social plena a través de la práctica del voluntariado y revalorizando la ayuda mutua. El objetivo en este punto es identificar el nivel de satisfacción personal, las actividades y funciones desempeñadas, el vínculo establecido con la persona a la que se apoya la limitaciones detectadas y las posibles propuestas de mejora. Por otro lado, los resultados obtenidos son comparados con la acción voluntaria de las personas sin discapacidad voluntarias tutelares de la entidad.

El estudio del voluntariado de y para personas con discapacidad intelectual se ha realizado con una metodología de carácter mixta, centrada en la combinación de técnicas de investigación cuantitativas – cuestionarios - y cualitativas - entrevistas personales -.Entre los resultados obtenidos, destaca la alta satisfacción de profesionales y voluntariado sin discapacidad de la entidad con la labor desempeñada por el nuevo perfil de personal voluntario, apuntando a la introducción de algunos cambios en los procedimientos aplicados.

PALABRAS CLAVE: *Innovación; intervención social; voluntariado tutelar; discapacidad intelectual; derechos sociales.*

1. El modelo social de la discapacidad

El modelo social de la discapacidad se fija como objetivo visibilizar las capacidades de las personas, teniendo presentes sus demandas y ofreciendo los apoyos que pudieren necesitar para desarrollar su proyecto personal consiguiendo la máxima con calidad de vida. A pesar de la pluralidad de concepciones de calidad de vida, el consenso general apunta a describirla como la suma de distintas dimensiones en la vida de una persona, entre las que destaca la inclusión social (Verdugo y Schalock, 2010). En consecuencia, para medir la calidad de vida de una persona se debe tener en cuenta el grado en el que ésta tiene experiencias vitales que valora, como las referidas a la participación social.

Paralelamente, desde los organismos internacionales y la legislación actual, se asume como primer objetivo asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de obtener su plena inclusión social. Se insta a que todas las personas con discapacidad disfruten de su condición de ciudadanas, ejerciendo sus derechos y alejándose de modelos pasados, marcados por la discriminación basada en la condición, tal y como apuntan las investigaciones de Etxeberría (2008).

Los planteamientos expuestos han comenzado a tener cierto impacto en lo referente a la dimensión vinculada con la inclusión y la participación de las personas con discapacidad intelectual, desarrollándose en los últimos años ciertas experiencias que colocan a estas personas como protagonistas. Tal es el caso de la Fundación Tutelar Navarra (FUTUNA).

2. FUTUNA: representación y defensa de los derechos de las personas con discapacidad intelectual

FUTUNA es una entidad sin ánimo de lucro dedicada a la tutela de las personas con discapacidad intelectual, el asesoramiento sobre temas relacionados con la modificación de la capacidad y la tutela y la sensibilización social, con el fin de fomentar los derechos del colectivo.

Atendiendo a las premisas anteriores y en base a las disposiciones de la última *Ley del Voluntariado 45/2015*, FUTUNA ha incorporado de manera gradual la figura del voluntariado con discapacidad intelectual, hasta sumar un 9% de su personal voluntario. Desde el año 2013, la entidad destaca por ser la primera Fundación a nivel nacional en llevar a cabo una experiencia con esta particularidad, de referencia en el tercer sector dedicado al ámbito de la discapacidad.

El interés de esta de buena práctica reside en que personas con discapacidad intelectual que ejercen tareas de voluntariado, lo hacen hacia quienes también presentan discapacidad intelectual. Se incentiva así, la participación social a través de la práctica del voluntariado y se revaloriza la ayuda mutua como relación interpersonal estable. De esta forma, estas personas pasan de ser agentes pasivos del proceso tutelar, a ser agentes activos, ejercientes del derecho a la participación social y a la realización de actividades de voluntariado, como así lo especifica la *Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con Discapacidad* (2006).

En base a esta trayectoria, esta investigación ha tenido como objetivo evaluar el procedimiento desarrollado en la buena práctica motivada por FUTUNA, la metodología empleada y los resultados finales que se han obtenido. Se ha analizado el nivel de satisfacción personal de las personas voluntarias, así como las actividades y funciones desempeñadas, el vínculo establecido con la persona que se tutela, las limitaciones detectadas y las posibles propuestas de mejora.

Por otro lado, los resultados obtenidos son confrontados con la acción voluntaria de las personas sin discapacidad voluntarias tutelares de la entidad. Para este punto se ha contado con la visión complementaria del equipo técnico y directivo de la Fundación, quienes pueden clarificar las diferentes cuestiones tratadas en la evaluación del proyecto y, al mismo tiempo, manifestar sus pareceres en relación al mismo.

La investigación ha utilizado una metodología de carácter mixto, centrada en la realización de cuestionarios al personal voluntario tutelar y a los miembros de la junta directiva y técnicos de FUTUNA, y metodología de carácter cualitativa. Esta última se concreta con el establecimiento de entrevistas personales abiertas al personal voluntario con discapacidad intelectual, así como a una de las responsables del programa de voluntariado en la Fundación.

Los resultados hablan de una alta satisfacción de las personas trabajadoras en la entidad con la labor desempeñada por el nuevo perfil de personas voluntarias incorporadas. Las personas integrantes en el programa de voluntariado tutelar –con y sin discapacidad intelectual- han mostrado igualmente su satisfacción, a pesar de plantear la necesidad de introducir ligeros cambios o mejoras en el programa de voluntariado tutelar.

Se entiende que innovaciones como la descrita en el campo de la intervención social, favorecen el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad intelectual, en numerosas ocasiones vulnerados y/o erradicados. Su aplicación, como buena práctica, en otras entidades sociales o

Fundaciones Tutelares [1] puede tener una elocuente repercusión, posibilitando nuevas vías de intervención en el ámbito de la discapacidad intelectual y los servicios sociales, centradas en la participación social y el valor del apoyo entre iguales.

3. Ciudadanía y participación social: claves para la inclusión plena de las personas con discapacidad intelectual

La evolución de la terminología empleada para referirse a las personas con discapacidad, refleja un avance en su definición. Evidencia de ello son los múltiples conceptos que han ido aproximándose a la definición desde diferentes disciplinas o modelos (Casado, 1991; Verdugo y Schalock, 2010). Comenzando con modelos que consideraban la discapacidad como una deficiencia propia del individuo, hasta finalizar con otros más actuales, que tienen presentes en sus acepciones los factores sociales en el desarrollo o mantenimiento de las discapacidades. De esta forma, las causas que originan la discapacidad no son únicamente asociales a las limitaciones individuales, sino que igualmente se aprecia su origen en los desajustes producidos entre la persona y el entorno (Thompson, 2010), más aún el caso de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo[2].

Los términos de sociedad y discapacidad, en consecuencia, van acortando distancias. Se fundan progresos en los procesos de clasificación, evaluación e intervención, por medio de la prestación de apoyos individualizados (Van Loon, 2009) cuyo propósito primero reside en la potenciación de capacidades y la reducción de las discrepancias entre la persona y su entorno.

Esta última clasificación de la discapacidad amparada bajo el marco del modelo social, alberga en sus definiciones una perspectiva ecológica y contextual del fenómeno de la discapacidad (Bronfenbrenner, 1987). Defiende un enfoque basado en el apoyo individualizado en la toma de decisiones, en la igualdad y la dignidad humana (Palacios, 2008), ejes centrales de la *Convención Internacional de las Personas con Discapacidad* (2006). Este tratado internacional respaldado por más de 100 Estados, reconoce en su preámbulo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades. Asimismo, apunta que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, pasa por su plena participación social. Para autores

[1] Actualmente se conforman 25 Fundaciones Tutelares repartidas por distintos territorios a nivel nacional, especializadas en el ejercicio de la tutea de las personas con discapacidad intelectual, cuya diversidad conforma la Asociación Española de Fundaciones Tutelares.

[2] En lo sucesivo, el término de discapacidad intelectual, englobará igualmente la acepción de trastornos en el desarrollo.

como Luckasson et al. (2002), la participación social hace referencia a las diferentes actividades, roles e interacciones en las diferentes áreas de la vida que una persona puede desempeñar: ocio, deporte, cultura, economía, voluntariado, etc.

Sentirse miembro de una comunidad, perteneciente a un grupo de referencia, que respeta a la persona en su plena dignidad, es y debe ser, un derecho reconocido. Ciertamente, esta inclusión será efectiva en la medida que las personas con discapacidad intelectual, ejerzan roles socialmente valorados en sus comunidades, haciendo uso de su condición de ciudadanas. El termino de ciudadano/a, es definido por Etxeberria (2008) como "…*todo individuo humano en cuanto sujeto de derechos civiles y políticos, y de sus correspondientes deberes, que especifican su libertad y autonomía en el marco de la igualdad formas y legal, dentro de una estructura estatal democrática que posibilita su ejercicio*." (Etxeberría, 2008, pp. 17).

Hacer referencia al concepto de ciudadanía implica tener presentes los principios de libertad, igualdad, independencia y participación social, términos aún hoy alejados de la vida de numerosas personas con discapacidad intelectual. No únicamente por sus limitaciones personales, sino por la falta de disposición del medio social que les rodea, pese a contar con un marco legal que las ampara.

La Fundación Tutelar Navarra (FUTUNA), integra en su forma de trabajar esta concepción de la discapacidad intelectual, haciendo propio el modelo de Atención Centrada en la Persona y el modelo de Calidad de Vida basado en los apoyos (Arias et al., 2010), en torno a tres factores que los constituyen e interrelacionan: independencia, participación social y bienestar (Van Loon, 2009). Asumir este enfoque, supone fortalecer la autodeterminación de las personas con discapacidad intelectual, entendiendo este término descrito por Wehemeyer (2006) como el conjunto de acciones volitivas que permiten actuar como agente causal primario en la vida de uno misma persona, manteniendo y/o mejorando la calidad de vida.

La autodeterminación se perfila como un término estrechamente vinculado al de participación y al de ciudadanía. En este sentido Rifkin y Kangere (2002), señalan en una de las investigaciones iniciada por Tamarit (2013) que la contribución más significativa que puede hacer cualquier profesional de la intervención con personas con discapacidad intelectual, es aceptar esta situación y desplegar programas que impliquen pasar de un rol dominante, a un rol de apoyo.

Desde esta premisa, FUTUNA se plantea la posibilidad de incluir personas voluntarias tutelares que presenten discapacidad intelectual, entendiendo que la mejor forma de ejercitar ciudadanía,

reside en la generación de espacios y oportunidades que garanticen el derecho a la igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal (Álvarez y Rodrigo, 2016).

El Voluntariado Tutelar, tiene como peculiaridad la creación de un vínculo entre la persona voluntaria y la persona tutelada de manera individual, de forma personalizada y con una larga duración en el tiempo (AEFT, 2016). Su ejercicio supone, por lo tanto, una contribución en la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual y en su inclusión en la sociedad, tanto en la persona que lo ejerce, como en la persona que lo recibe.

La *Ley del Voluntariado 45/2015*, posibilita el contexto normativo idílico para el desarrollo de esta buena práctica, mencionando en su artículo nº5 la necesidad de garantizar la accesibilidad a la acción voluntaria a las personas con discapacidad, con la previa dotación de los distintos apoyos que pudieren necesitar en su ejercicio.

Esta novedad normativa supone una evolución en las formas de entender el voluntariado y los espacios destinados a las personas con discapacidad intelectual. Estas últimas pasan a ser ya no meras perceptoras de apoyo, también como personas capaces de suministrar, en mayor o menor medida, apoyos de diferentes intensidades hacia colectivos vulnerables. Se consigue así dar un paso más hacia la inclusión plena de las personas con discapacidad intelectual en sus comunidades, cimentado sobre el modelo social de la discapacidad, defendido por disciplinas como el trabajo social.

4. Hacia el incentivo de buenas prácticas en las entidades sociales

La Fundación Tutelar Navarra (FUTUNA) inicia un estudio diagnostico en el año 2013 en colaboración con la Universidad Pública de Navarra, motivado por la relevancia del personal voluntario tutelar en su entidad. En consecuencia, desde la asignatura del Grado en Trabajo Social "*trabajo social, discapacidad y accesibilidad*", se emprende el trabajo metodológico y de campo que finaliza con la redacción de un cuestionario. Su función central residía en clarificar el perfil socio-demográfico de las personas voluntarias en la Fundación, el impacto personal y social que el voluntariado constituía en sus vidas personales y las posibles propuestas de innovación (Álvarez y Rodrigo, 2016).

En un primer análisis parcial, donde se analizó únicamente el perfil socio-demográfico de las 49 personas voluntarias –que suponen más del 80% de este grupo-, se evidenció la necesidad de introducir nuevos perfiles de personas voluntarias en la entidad. Se orientó hacia las propias

personas con discapacidad intelectual como ejercientes de la función, ya que venían demandando desde las diferentes entidades que componen Plena Inclusión Navarra, su deseo de hacerlo. Es así como, haciendo gala de los principios recogidos en la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (2006) y atendiendo a *la última Ley del voluntariado 45/2015* y, FUTUNA se plantea incorporar en su plantilla la figura del voluntariado con discapacidad intelectual.

El método empleado para el análisis de esta buena práctica es de naturaleza mixta, en la medida que pretende estudiar un hecho social único: la acción voluntaria de las personas con discapacidad hacia personas con similares característica en el contexto concreto de FUTUNA. Se emplea así, el *estudio colectivo de casos*, principalmente desarrollado por Stake (1998), método particularmente reconocido por colaborar en dar respuesta a la pregunta genérica "cómo", en este estudio: *¿Cómo ha sido la incorporación de voluntarios tutelares con discapacidad intelectual en la Fundación Tutelar Navarra?*

El estudio del voluntariado de y para personas con discapacidad intelectual se ha realizado con una metodología de carácter mixta, centrada en la combinación de técnicas de investigación cuantitativas – cuestionarios - y cualitativas - entrevistas personales -. En lo concreto, la *metodología cuantitativa* resulta de utilidad para conocer la situación general de las personas voluntarias tutelares sin discapacidad intelectual: perfil socio-demográfico, intereses, relación fundada con la persona tutelada, etc.

Para profundizar en esta información, se lleva a cabo un análisis detallado de los cuestionarios contestados por más del 80% de estas personas en el marco de una encuesta realizada durante el año 2013. Se espera poder contrastar su acción con la del voluntariado tutelar con discapacidad intelectual. Se han redactado 5 cuestionarios adaptados[3], tanto en su contenido como en su forma, para las personas con discapacidad intelectual voluntarias, con preguntas similares a las ya contestadas por el conjunto del personal voluntario. Seguidamente, se conformarán unos sencillos cuestionarios de satisfacción sobre la acción voluntaria de las personas con discapacidad intelectual. Estos están dirigidos tanto a las profesionales de FUTUNA como a todos los miembros de la Junta Directiva de la misma entidad, colaborando en el arrojo de datos relacionados con la satisfacción del conjunto de componentes de la Fundación.

[3] Se elaboró un cuestionario adaptado a los parámetros de la *Lectura Fácil*, técnica que se caracteriza, a grandes rasgos, por la adaptación lingüística de un texto con el propósito de facilitar su comprensión. Igualmente, se utilizaron *pictogramas*, signos que representan de forma esquemática un símbolo, y que en este caso concreto, tienen como objetivo compensar las posibles dificultades de comunicación y lenguaje de las personas con discapacidad intelectual.

La *metodología cualitativa*, se traduce en la concertación de 5 entrevistas en profundidad semi-estructuradas con la totalidad de las personas voluntarias tutelares con discapacidad intelectual, orientadas a conocer su situación general: perfil socio-demográfico, intereses, aficiones, etc., que completará la información recogida en los cuestionarios. Las declaraciones recopiladas pretenden alcanzar datos en primera persona, de las personas protagonistas del vigente proyecto que servirán para comparar la acción voluntaria entre ambos grupos de personas voluntarias.

De forma similar, se establecerá una entrevista semi-estructurada y en profundidad con una de las profesionales de FUTUNA. Se espera obtener referencias sobre el funcionamiento de la entidad y, principalmente, sobre los apoyos específicos que las personas con discapacidad intelectual voluntarias pudiesen precisar, así como de su valoración personal a cerca del proceso de incorporación de estos "nuevos/as voluntarios/as".

Tabla 1: Resumen de técnicas empleadas y relación de personas participantes

Técnica	Naturaleza	Personas a las que se dirige
• Encuesta	Cuantitativa	- personal voluntario tutelar de FUTUNA - profesionales y miembros la Junta directiva de FUTUNA
• Entrevista en profundidad	Cualitativa	- personal voluntario tutelar con discapacidad intelectual de FUTUNA - profesional de FUTUNA
• Revisión bibliográfica	Cualitativa	

Fuente: Elaboración propia

El análisis en profundidad de esta buena práctica, novedosa en su aplicación, puede contribuir, de confirmase su efectividad en el reconocimiento de derechos y capacidades de las personas con discapacidad intelectual, motivando el desarrollo de políticas sociales centradas en este ámbito. Se abrirían, de esta forma, nuevas formas de intervención posibilitando la incorporación de las personas con discapacidad intelectual en distintos escenarios sociales, permitiendo que estas ejerzan roles socialmente valorados (Tamarit, 2013).

5. Personas acompañando a personas

El siguiente apartado muestra algunos de los resultados alcanzados mediante las técnicas de investigación anteriormente descritas, clasificándose la información obtenida en base a tres temas principales. En un inicio, los cuestionarios dirigidos a la totalidad de las personas voluntarias tutelares de FUTUNA y las entrevistas concertadas con el personal voluntario con discapacidad intelectual, ha permitido alcanzar informaciones relacionadas con el *perfil socio-demográfico* del conjunto, así como datos sobre la descripción de su *acción voluntaria*. Para finalizar, se han extraído referencias vinculadas con la *valoración personal* de su cometido como voluntarias tutelares.

Por otra parte, los cuestionarios dirigidos al personal técnico y directivo de la entidad y la entrevista con una de las profesionales, ha permitido aunar información sobre el *proceso de incorporación* concreto de las personas con discapacidad intelectual al voluntariado de FUTUNA. Igualmente, se han rescatado pareceres sobre la *valoración personal* del conjunto en relación a la acción voluntaria del nuevo perfil de personas voluntarias en la Fundación.

Se presentan, a continuación y de modo reducido, algunos de los resultados extraídos reforzados con fragmentos textuales recopilados de las entrevistas efectuadas.

5.1 Perfil socio-demográfico

La Fundación Tutelar Navarra cuenta con una plantilla de 5 personas voluntarias con discapacidad intelectual de un total de 60 personas, que se han ido incorporando de forma progresiva desde finales del año 2013.

El perfil de personas con discapacidad intelectual que ejercen labores de voluntariado en FUTUNA, se define principalmente el predominio de varones adultos/mayores –entre los 50 y los 59 años-, con formación primaria y básica. Su trayectoria como voluntarias no supera en ningún caso los 5 años, aunque todas ellas están formadas en temas relacionados con esta labor altruista. La formación se presenta como un elemento imprescindible para desarrollar competencias en estas personas, esenciales en la construcción de sus propios proyectos de vida (Tamarit et al., 2012). De esta forma, la ocupación de los voluntarios/as tutelares con discapacidad intelectual permite reconocer en estas personas sus conocimientos, habilidades y destrezas, capacidades que les ayudan a tomar sus propias y únicas decisiones, según señala Peralta (2006).

Su perfil dista ligeramente del de la generalidad del conjunto de personas voluntarias tutelares en la entidad, grupo donde predominan esencialmente las mujeres, representado más del 60% del personal voluntario, con formación universitaria y más de 5 años de experiencia en labores altruistas.

5.2 Acción voluntaria

Las informaciones relativas a la descripción de la acción voluntaria del personal voluntario con discapacidad intelectual, se presentan en base a los temas o variables que mostraron mayor número de concurrencias siguiendo criterios similares a los especificados por el personal voluntario general: Esto permite contestar a preguntas como las siguientes: ¿Qué lleva a las personas con discapacidad intelectual a querer ser voluntarias tutelares?, ¿En qué consiste la tarea?, ¿Qué funciones desempeña una persona que ejerce voluntariado tutelar?, ¿Cuánto tiempo dedica a su cometido?, etc.

Un 70% de las personas entrevistadas ha señalado que sus inicios en las tareas de voluntariado fueron motivados por propia iniciativa personal, expresando su deseo de ejercer labores de ayuda a colectivos con necesidades de diferente índole:

> *"(...) les propuse yo, es que es muy bonito recibir cosas, ¿no? Pero también me gusta dar a cambio, tener esa experiencia…y bueno ya me propusieron una persona, probé y bueno, estoy ahora y me gusta la experiencia*" (PVTDI2[4], comunicación personal, 2015).

La unión entre las oportunidades de participación ofrecidas por el entorno y las conductas auto-determinadas de las personas con discapacidad intelectual, suponen un incremento de su autodeterminación. Este argumento sostenido por Wehmeyer (2006), se evidencia en la totalidad de las manifestaciones presentadas.

En lo concerniente a las *actividades desempeñadas*, lo más habitual que suelen realizar las personas voluntarias tutelares con discapacidad intelectual cuando acompañan a la persona tutelada, la mayor parte de ellas es pasear, actividad que supone el 43 % del porcentaje total.

[4] Se han eliminado o modificando cualquier dato que pudiera revelar la información de la persona o las personas participantes. Así pues, se ha asignado un código a cada una de ellas, conformado por las siglas que representan al grupo entrevistado y/o encuestado, y un número:

- Personal Voluntario Tutelar: PVT1, PTV2, PTV3, etc.
- Personal Voluntario Tutelar con Discapacidad Intelectual: PVTDI1, PVTDI2, PTVDI3, etc.
- Técnicas de FUTUNA: TF1, TF2, TF3, etc.
- Miembros Junta de Patronato: MJP1, MJP2, MJP3, etc.

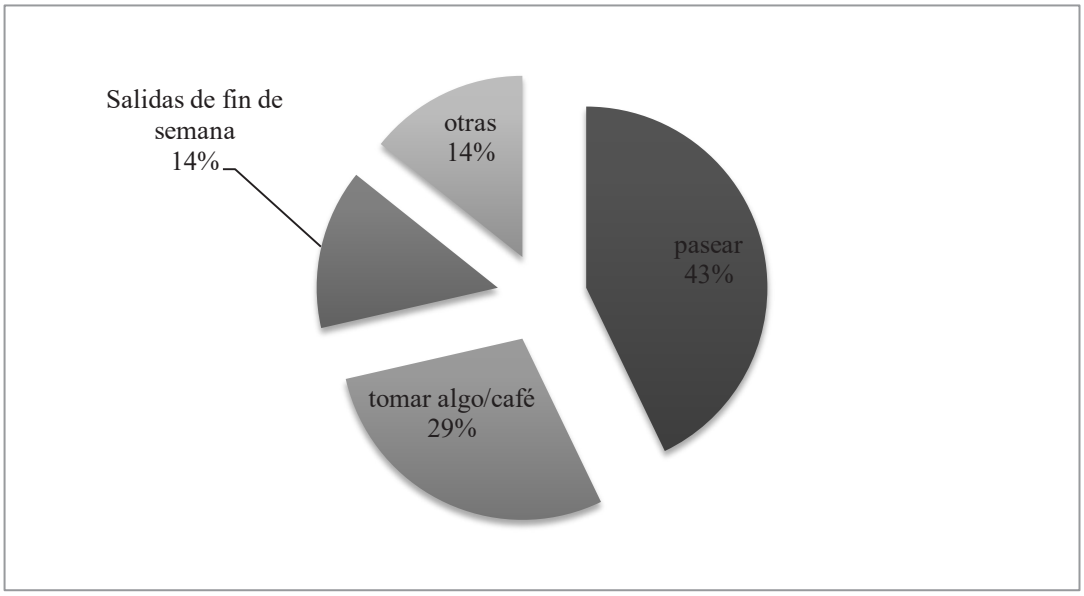


Gráfico 1: Actividades desempeñadas por el personal voluntario con discapacidad intelectual con la persona a la que acompañan

En consecuencia, no se aprecian diferencias significativas con el resto de la plantilla del voluntariado tutelar, quienes indicaban como actividades principales las señaladas por las personas voluntarias con discapacidad intelectual: pasear y tomar algo/café, siendo un porcentaje minoritario, entre un 2% y un 8%, las que empleaban su tiempo de acompañamiento a realizar gestionares relacionadas con temas médicos o de otro calibre.

Iniciada su labor como voluntarios/as tutelares, se les cuestionó a las personas con discapacidad intelectual a cerca del *tiempo* aproximado que destinan al acompañamiento de la persona a la que tutelan. Un 40% dice emplear entre 60 y 120 minutos semanales, el mismo porcentaje de personas que afirma dedicar entre 120 y 180 minutos semanales, lo equivalente a entre 2 y 3 horas. En esta ocasión, los datos evidencian que las personas con discapacidad intelectual emplean, por norma general, más tiempo al acompañamiento de la persona tutelada que el resto del personal voluntario sin discapacidad:

"suelo ir todas las semanas, de 5: 30 a 7h de la tarde o así. Fíjate, y si trabajo de tarde esa semana, pues me voy los domingos, el caso es no faltar ninguna semana a verle" (PVTDI5, comunicación personal, 2015).

Siguiendo con la exposición de datos relativos a la descripción de la acción voluntaria del personal de FUTUNA, la mayoría de las personas voluntarias señalan como sus *funciones* principales el acompañamiento y el apoyo emocional con la persona con discapacidad intelectual a la que tutelan. Ambas funciones, acumulan un porcentaje total del 72%, en ambos grupos de personal voluntario:

"(...) sobretodo acompañamiento, pero también cariño, nos damos mucho cariño. Mira cada vez que me ve, se salta de la silla de lo contento que se pone fíjate…" (PVTDI3, comunicación personal, 2015).

La persona con discapacidad intelectual es capaz de identificar las necesidades de otra persona con la misma particularidad, fomentando una relación basada en la ayuda mutua y el apoyo recíproco. De esta forma, las personas con discapacidad intelectual de posicionan como instructoras y prestadoras de apoyo. Tamarit (2013) apuntaba que para el cumplimiento efectivo del modelo social de la discapacidad, los y las profesionales dedicados a este ámbito deben entender que estas mismas personas pueden pasar de un rol demandante de apoyos, a un rol donde sean ellas mismas las prestadoras de apoyos de diferente índole.

4.3 Valoración de la acción voluntaria

El 100% de las personas entrevistadas, dice estar altamente satisfecha con la *formación* ofrecida por FUTUNA, materializada en cursos de diferentes temáticas, relacionados principalmente con la prevención de conductas de riesgo en las personas con discapacidad intelectual: patologías relacionadas con el juego, las adicciones, la promoción de habilidades sociales, etc. Las personas entrevistadas son conscientes de la importancia de contar con formación que pueden aplicar tanto en su labor como voluntarias, como en otras esferas:

> *"(...) hacemos cursos que nos vienen muy bien a nosotros. Por ejemplo, estamos dando cursos para prevenir problemas que solemos tener nosotros, las personas con discapacidad…* (PVTDI5, 2015).

La formación, en este caso, actúa igualmente como una estrategia de empoderamiento que consigue aumentar el control de las personas con discapacidad intelectual en determinados asuntos: habilidades sociales, sexualidad, prevención de conductas de riesgo, etc., que contribuyen a modificar las percepciones que tienen los demás sobre las competencias propias.

Sobre las *relaciones* entre las personas voluntarias tutelares y el resto de las personas con las que se relacionan en su cometido, los datos confirman el establecimiento de relaciones interpersonales sólidas:

> *"Yo ahora mismo ya no podría dejar de ser voluntario, no quieres, no quieres…al final llega a ser una relación tan estrecha que es imposible, es un compromiso constante, para toda la vida…"* (PVTDI3, 2015).

Se constata así que consiguen mantener el nivel más interno de los descritos por Bronferbrenner (1987) el micro-sistema. Las personas con discapacidad implicadas consiguen mantener relaciones interpersonales internas y realizar patrones de actividad repetitivos (Estaban y Gifre ,2012).

Igualmente, el 60% del personal voluntario con discapacidad intelectual dice mantener una relación calificada como "muy buena" con el resto de instituciones en las que participa la persona la que acompañan: centros de día, residencias, centro de salud, clubs de ocio, centro ocupacional, centro especial de empleo, etc. Las informaciones recogidas dejan constancia de que, de manera general, el grupo de personas voluntarias con discapacidad intelectual conforma relaciones más cercanas con las personas que trabajan en los centros de asistencia de la persona tutelada, que el resto del personal voluntario tutelar.

Finalmente, la totalidad de las personas entrevistadas y/o encuestadas refiere tener una "muy buena" relación con el resto de la plantilla que conforma el voluntariado tutelar de FUTUNA, representando al 100% de la muestra. Sitúan el respaldo emocional como uno de los aspectos más reseñables junto con la aportación de diferentes pautas y consejos para incluir en el momento de acompañar a la persona tutelada:

> "*pues muy buena, tengo bastante relación, me hablo con todos, en las comidas, en las meriendas, en los cursos, por Facebook, en general muy bien, muy buen ambiente*" (PVTDI4, comunicación personal, 2015).

Al analizar el grado de *interferencia de la actividad voluntaria en la vida personal* de las personas voluntarias, éstas afirman que influye de forma directa en determinados aspectos de su vida personal, principalmente en su estado de ánimo -46% de las respuestas-. Hecho similar ocurre en el grupo de voluntariado tutelar general, que lo menciona el 35% de las afirmaciones en ese mismo ámbito.

Como apuntan Verdugo y Schalock (2003), el nuevo modelo de calidad de vida presenta como una de las dimensiones fundamentales la relativa al bienestar emocional. Se han encontrado afirmaciones donde se refleja el bienestar emocional que les reporta a las personas voluntarias con discapacidad el desempeño de las labores de voluntariado tutelar:

> "*Cuando empecé yo estaba rota, no tenía ánimos, me sentía sola…el voluntariado me ha fortalecido"* (PVTDI1, 2015).

El 60% las personas voluntarias con y sin discapacidad intelectual no han encontrado nunca *dificultad* en el desempeño de su labor, cumpliéndose en todos los casos las expectativas que presentaban antes de comenzar su ocupación altruista. Sin embargo, son capaces de detectar las posibles dificultades de la persona con discapacidad intelectual tutelada, mostrando su capacidad de adquirir conocimientos, habilidades y destrezas. Se crea de esta forma un vínculo entre personas con diferentes capacidades, fundamentado en la empatía y el entendimiento entre iguales:

"tenemos la cualidad que nos hacen entender mejor a la otra persona, porque ambos tenemos discapacidad, y sabemos cuáles pueden ser nuestras carencias" (PVTDI1, comunicación personal, 2015).

En última instancia, el personal voluntario tutelar con y sin discapacidad intelectual relató las *potencialidades y* posibles *propuestas de mejora* hacia los binomios voluntariado-entidad. Para el grupo de personas con discapacidad intelectual, las potencialidades del voluntariado tutelar de FUTUNA residen fundamentalmente en el inicio en las labores de altruistas con una persona de referencia en la entidad, que les facilita el camino y les reporta apoyo en los comienzos. Paralelamente, las jornadas de formación, los cursos y encuentros entre voluntarios/as que organiza la entidad, son las claves del éxito del voluntariado tutelar en Navarra, opinión compartida por el resto del personal voluntario.

Las propuestas de mejora que verbalizaron las personas voluntarias con discapacidad intelectual han girado en torno a la mejora de la visibilidad de la propia Fundación, y por ende, del programa de voluntariado tutelar y la cuestión de ampliar la formación a las personas voluntarias. De nuevo, no se hayan diferencias entre las informaciones recogidas de los testimonios aportados por las personas que componen la plantilla general del voluntariado tutelar, y las mismas con las particularidades de presentar discapacidad intelectual. Ambos grupos concretan sus propuestas en la difusión de la labor de la Fundación y su programa de voluntariado tutelar, la incorporación de nuevos perfiles -como el de las propias personas con discapacidad- y la ampliación de formación relacionada con la temática del voluntariado.

5.3 Proceso de incorporación de las personas con discapacidad intelectual al voluntariado de FUTUNA

Según refiere la técnica de la Fundación (2016), es recomendable que desde la entidad, se trabajen dos procesos en forma paralela, uno interno y otro externo. El primero, está relacionado con el trabajo que deben realizar los/las profesionales en la entidad para poder habilitar un espacio de voluntariado a las personas con discapacidad intelectual. El segundo se traduce en la concreción

de acciones vinculadas con la sensibilización asociativa, en las que se informe a los posibles grupos de interés sobre la nueva función del servicio de voluntariado.

La persona responsable del voluntariado en la entidad realiza la acogida a todas aquellas personas que deseen ser voluntarias donde se establece una primera entrevista personal. Esta primera entrevista se desarrolla de igual forma tanto en el caso de las personas voluntarias con discapacidad intelectual, como en el de aquellas que no la presentan. En ella se concretan temas relacionados con sus intereses, expectativas, aficiones, disponibilidad, etc., y, de esta forma, se promueve el ajuste entre la persona voluntaria con discapacidad intelectual y la persona tutelada con similares características.

El proceso se completa con la solicitud de un breve informe a los centros donde pudieren participan las personas interesadas en ejercer labores de voluntariado con la particularidad de presentar discapacidad intelectual -residencias, centros de día, centros especiales de empleo, centros ocupacionales, etc. El objetivo es tener una referencia sobre su conducta y prever su funcionamiento en la Fundación.

Una vez que se ha considerado como oportuna la incorporación de la persona con discapacidad, se formaliza un documento de compromiso y confidencialidad en una segunda entrevista y se le da de alta en un seguro obligatorio. La persona voluntaria recibe formación inicial y se le acompaña durante todo el proceso, especialmente en los primeros contactos con la persona con discapacidad intelectual a la que tienen previsto acompañar.

Continuando con el proceso, seguidamente se procede a una fase de orientación, información y asesoramiento donde se le explica a la persona interesada sus posibles funciones, actividades, situaciones con las que se puede encontrar, etc. Iniciada la fase de incorporación, se le asignará a la personas con discapacidad que desea ser voluntaria, una persona con dilatada experiencia como voluntaria en FUTUNA, que facilitará la incorporación a su cometido durante esta primera fase.

Paralelamente, se diseñan diferentes cursos de formación sobre temáticas o áreas diversas, que pudieren ser de utilidad para el desempeño de los voluntarios/as con discapacidad intelectual. Además de esa formación generalizada para todo el personal voluntario tutelar, se formalizan cursos específicos para las personas con discapacidad intelectual voluntarias tutelares sobre habilidades sociales, conductas de riesgos, etc. Así pues, se funciona en la línea de la estimulación de las habilidades intelectuales y las conductas adaptativas, desde planteamientos como el de Luckasson et al. (2002).

Durante el proceso, las profesionales llevan un seguimiento de las acciones voluntarias de las personas con discapacidad intelectual, así como su evaluación, mediante entrevistas, llamadas telefónicas, correos electrónicos, etc. La celebración de encuentros y comidas trimestrales organizadas por la entidad, permite igualmente realizar una supervisión del bienestar de las personas voluntarias y tuteladas, a la par que admite establecer un espacio para el dialogo y el intercambio de experiencias como grupo.

Para finalizar, si llegase el momento, la entidad deberá preparar la salida del personal voluntario con discapacidad intelectual que desee abandonar sus labores de voluntariado, iniciando un proceso de despedida. A continuación se presenta una síntesis del proceso descrito (Álvarez y Rodrigo, 2016):

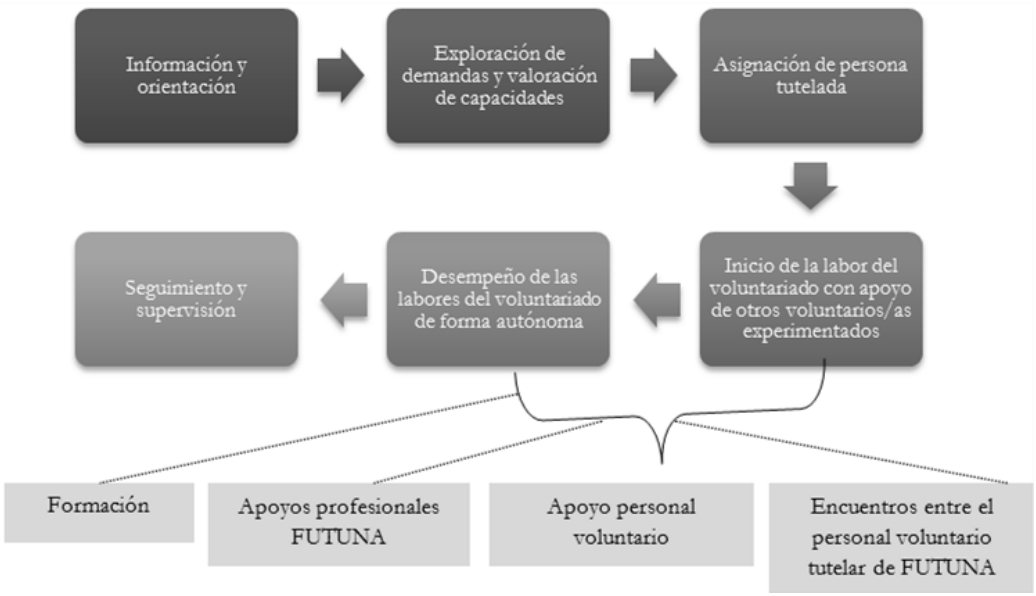


Figura 1: Proceso de incorporación de las personas con discapacidad intelectual al voluntariado tutelar de FUTUNA

4.4 Valoración de la acción voluntaria de las personas con discapacidad intelectual por parte del personal técnico y directivo de FUTUNA

En el trascurso de estos tres años de implementación del proyecto, la valoración de las profesionales y el conjunto del personal directivo es altamente positiva. Señalan que la experiencia reporta valores y beneficios para las personas voluntarias tutelares con discapacidad intelectual, al situarlas en un rol en el que deben hacer frente a nuevas realidades sociales. Matizan que la experiencia les permite sentirse incluidos en su comunidad desempeñando labores de las que hasta ahora solo habían sido perceptoras, incrementando sus niveles de autopercepción:

> *"Se trata de las mejores acciones llevadas a cabo en FUTUNA. De nada nos sirve predicar y pelearnos a favor de los derechos de las personas con discapacidad si no somos capaces de*

darles a ellas mismas lo que se llama "empoderamiento": capacidad para ejercer sus derechos y capacidad de realzar tareas de responsabilidad con otras personas" (MJT1, 2016).

El personal voluntario con discapacidad intelectual, adquiere experiencia en la gestión de su tiempo, fomentando su sentido de la responsabilidad y lo que es aún más relevante, su autoestima. La incorporación de esta nueva figura, ha supuesto un cambio metodológico en el funcionamiento de la fundación, considerando a las personas con discapacidad intelectual desde otro prisma: personas capaces de ser voluntarias de sus iguales.

Destacan la alta satisfacción general de las personas perceptoras del voluntariado, así como del resto de la plantilla de voluntarios/as, afirmando que se establecen redes de apoyo solidarias que benefician nuevamente a la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual perceptoras y suministradoras de apoyos. Los encuentros organizados por FUTUNA, admiten un espacio de reunión entre todas las personas voluntarias, donde se origina el intercambio de experiencias (Álvarez y Rodrigo, 2016).

Al cuestionarles sobre los posibles riesgos y limitaciones de la acción voluntaria de las personas con discapacidad intelectual hacia sus semejantes, sorprende que más del 70% del personal técnico y directivo relate que existen, pero no difieren de los de cualquier otra persona voluntaria que no presente ninguna discapacidad. En este sentido, resaltan la importancia de prestar apoyos de forma continuada, estimados con la clave del éxito de todo el proyecto. Concretamente la formación en distintas áreas junto con la supervisión de las labores del voluntariado, son algunas de las pautas más significativas a seguir para alcanzar resultados fructuosos. Los conocimientos adquiridos en estas jornadas formativas son transmitidos por ellos/as mismas a las personas a las que acompañan, favoreciendo una cadena de transmisión de saberes.

Sentencian la evaluación del proyecto afirmando que no todas las personas pueden realizar las mismas actividades, independientemente de la existencia de discapacidades o no, pero si existe voluntad, siempre hay alternativas que se adapten a las capacidades que la persona posea en un momento determinado de su vida. Finalmente, se proponen como objetivo colateral que la experiencia de esta buena práctica se difunda con la intención de motivar a nuevas personas con discapacidad intelectual al desempeño de labores de voluntariado así como la implementación de la buena práctica en organizaciones y profesiones vinculadas al área de la intervención social.

6 Del rol de ayuda, al rol de apoyo

La posibilidad que ofrece la ubicación de un 9.3% de personas con discapacidad intelectual en el programa del voluntariado tutelar de FUTUNA, es en este sentido una excepción y una oportunidad para indagar en la interacción entre discapacidad y voluntariado. Así, los resultados alcanzados prueban la cabida del voluntariado como estrategia eficaz en el desarrollo de las diferentes dimensiones en la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual. Entre otras el incremento de la autonomía, la intensificación de la auto-concepción, una mayor inclusión social, el establecimiento de relaciones sociales significativas, etc.

Los datos obtenidos avalan el vínculo del voluntariado con la autodeterminación. La acción voluntaria promueve las competencias y capacidades con las que cuenta la persona, establece apoyos de diferente índole y ofrece la posibilidad de desarrollar habilidades en el entorno comunitario. El personal voluntario con discapacidad intelectual de FUTUNA consigue consolidarse como referente directo para aquellas personas con discapacidad intelectual a las que apoyan, poseedoras de su misma particularidad. Se posicionan como agentes de cambio, capaces de transmitir el sentir de la persona tutelada con discapacidad intelectual a la entidad, gracias al propio conocimiento de las limitaciones que supone el fenómeno.

La misión del personal voluntario con discapacidad intelectual visibiliza las capacidades de las personas con discapacidad en tantas ocasiones ocultas por el lastre que origina dicho concepto. Percibirse como sujetos de derechos capaces de realizar acciones que hasta ahora habían sido relegadas para las personas con "plenas capacidades", supone un incremento de su bienestar emocional que no hace sino empoderarlas.

Ciertamente, los datos logrados en el estudio muestran pequeñas diferencias en lo relativo a la acción voluntaria de las personas con y sin discapacidad. Ahora bien, es cierto que las funciones y actividades que ejercen ambos grupos de personas voluntarias son similares, sin embargo, el estudio ha revelado que el nivel de implicación del personal con discapacidad es ligeramente superior al del equipo general. Dedican más tiempo a la persona a la que acompañan, participan de forma más recurrente en las diversas actividades que planifica la Fundación y sustentan relaciones más estrechas con las diferentes personas que tratan en el programa del voluntariado tutelar de FUTUNA: persona tutelada, familia de la persona tutelada, personal de las instituciones donde participa la persona tutelada, resto de la plantilla de voluntarios/as, etc.

Por otro lado, los resultados prueban la buena acogida de las personas con discapacidad intelectual como voluntarias dentro del programa de FUTUNA. La estrecha relación fundada entre todas las personas que componen el voluntariado tutelar de la Fundación, evidencia los favorables

vínculos que se generan entre personas con y sin discapacidad. Los testimonios narrados en primera persona por parte de los voluntarios/as con tal particularidad, hablan de aceptación e integración dentro del grupo. De forma similar, todas las personas que componen el equipo técnico y directivo muestran su agrado en relación a las labores desempeñadas por estas personas, planteándose la incorporación de más personal con las detalladas características.

En suma, se valora necesario ampliar el número de acciones realizadas por estas personas en torno a iniciativas solidarias que les otorguen oportunidades reales y protagonismo social. Las personas con discapacidad intelectual tienen, primeramente, el derecho recogido en la *Ley 45/2015 del Voluntariado* y, además, el deseo de ejercer acciones voluntarias al igual que cualquier otra persona. Para ello, se necesita que las organizaciones, apoyadas en normativas y políticas de acción positiva, favorezcan el acceso universal y la eliminación de cualquier barrera física, social o cognitiva que impida su integración plena.

La transformación de las entidades proveedoras de apoyos y defensoras de los derechos del colectivo, se muestra como un aspecto determinante en este sentido, de cara a futuras propuestas. Las entidades que ejercen su labor en estos contextos deben afianzar roles facilitadores alejados del paternalismo o el "despotismo" y establecer relaciones fundadas en la simetría de poderes, admitiendo que las personas con discapacidad intelectual pueden convertirse en instructoras para sus iguales.

Referencias bibliográficas

AEFT. (2016). Situación de las personas tuteladas y voluntarias en las entidades tutelares a nivel nacional. Madrid: Asociación Española de Fundaciones Tutelares: documento no publicado.

Rodrigo, A. & Álvarez, M. (2016). La voluntad hecha capacidad. El rol activo de las personas con discapacidad intelectual como voluntarias tutelares. En D. Carbonero, E. Raya, N. Caparrós & C. Gimeno, *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social* (1st ed.). Logroño: Universidad de la Rioja. Documento extraído de: https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS_2016/Monografia/pdf/TC391.pdf

Arias, B.; Gómez, L. E.; Navas, P. & Verdugo, M. Á. (2010). Aplicación del paradigma de Calidad de Vida: Construcción de escalas de evaluación e investigación. *Publicaciones del INICO*, 19.

Bronfenbrenner, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano. Experimentos en entornos naturales y diseñados.* Barcelona: Paidós.

Casado, D. (1991. *Panorámica de la discapacidad*. Barcelona: INTRESS.

Esteban, M . & Grifé, M. (2012). Consideraciones educativas desde la persectiva ecológica de de Urie Bronfenbrenner. *Contexto Educativos*, *15 (1)*, 79-92.

Etxeberria, X. (2008). *La condición de ciudadanía en las personas con discapacidad intelectual*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Luckasson, R., Borthwick-Duffy S., Buntix, WH.E. Coulter, DÍ., Craig, E.M., Reeve, A. et al. (2002). *Mental Retardation. Definition, classification and systems of supports* (10th Ed.). Washington, DC: American Association on Mental Retardation.

Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: CINCA.

Peralta, F. (2006). La autodeterminación de las personas con discapacidad intelectual como meta educativa. En M. Liesa, P. Allueva & M. Puyuelo (Coords.). *Educación y acceso a la vida adulta de personas con discapacidad* (pp. 263-277). Barbastro: Fundación Ramón J. Sender.

Stake, R. (1998). El caso único. En *Investigación con estudio de caso* (pp. 15-24). Madrid: Morata.

Tamarit, J. (2013). Experiencias de empoderamiento en Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo. *SIGLOCERO*, *44*(2), 22-35.

Tamarit, J., Cortés, S., Pinilla, E., González, D., Recio et. al. (2012). Modelo de Participación para Personas con Discapacidad Intelectual en APADIS"nosotrostambiéninvestigamos". En AMPANS, *Investigación e Innovación sobre personas con Discapacidad Intelectual* (pp. 189-261). Manresa: AMPANS.

Thompson, J. (2010). Conceptualizando los apoyos y las necesidades de apoyo de personas con discapacidad intelectual. *SIGLOCERO*, *1*(40), 7-23.

Van Loon, J. (2009). Un sistema de apoyos centrado en la persona. Mejoras en la calidad de vida a través de los apoyos. *SIGLOCERO*, *40*(1), 40-53.

Verdugo, M. & Schalock, R. (2010). Últimos avances en el enfoque y concepción de las personas con discapacidad intelectual. *SIGLOCERO*, *4*(4), 7-21.

Verdugo, M. (2003). Análisis de la definición de discapacidad intelectual de la asociación americana sobre retraso mental de 2002. *SIGLOCERO*, *34*(1), 5-19.

Wehmeyer, M.L. (2006). Factores intraindividuales y medioambientales que afectan a la autodeterminación. *SIGLOCERO: 37(4),* 47-56.

Normativa Consultada

- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de Diciembre de 2006. ONU.

- Instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 21 de Abril de 2008. BOE nº96.

- Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado. BOE nº247.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA ALIMENTACIÓN Y EN EL BIENESTAR EN LA CIUDAD DE BARCELONA.

Llobet Estany, Marta
mllobet@ub.edu

Duran Monfort, Paula
paula.duran@ub.edu

Magaña-González, Claudia Rocío,
claudia.magaña@cusur.udg.mx

Grupo 4.1

Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio

espanet SPAIN

Resumen

El propósito de esta comunicación es presentar los resultados preliminares de una investigación en curso sobre la (in)seguridad alimentaria en la población de Barcelona. Desde una perspectiva comparativa, está investigación está coordinada por el *Centre de Recherche sur le inégalités Sociales et les discriminations et les pratiques alternatives de citoyenneté de Montreal* y en ella también participamos el equipo de Barcelona, de Mulhouse (Francia) y de Siena (Italia).

Nuestra propuesta pretende mostrar los efectos que ha tenido la crisis en la población en situación de pobreza alimentaria y las estrategias que desarrollan las familias para hacer frente a este impacto, teniendo en cuenta el lugar que ocupa la alimentación en la vida de las personas. De igual manera, se plantea abordar el rol que desempeña el Estado y los diferentes agentes sociales frente a la alimentación.

La utilización de la metodología cualitativa elegida, centrada en la realización de 46 entrevistas a profesionales y familias, permite obtener una información muy rica que refleja como la (in)seguridad alimentaria es un fenómeno complejo y multidimensional que afecta a diferentes facetas del bienestar de las personas. Tiene un impacto directo sobre la salud física y psíquica y debilita las relaciones sociales. Provoca cambios en el comportamiento alimentario, en la negociación de estrategias para afrontar este tipo de limitaciones. Las respuestas que se están dando son fragmentadas y reduccionistas, no permiten salir a las personas de la situación de pobreza alimentaria y contribuyen tanto a la estigmatización como a la auto-estigmatización de la población vulnerable.

Palabras clave: Crisis, (in)seguridad alimentaria, bienestar, estrategias sociales

1. Introducción

Esta comunicación presenta los resultados preliminares de la investigación que estamos desarrollando sobre la (in)seguridad alimentaria de la población en la ciudad de Barcelona. Se plantea desde una perspectiva comparativa con otros países: Canadá, Francia e Italia y se realiza de manera coordinada con instituciones de dichos contextos: el *Centre de Recherche sur le inégalités Sociales et les discriminations et les pratiques alternatives de citoyenneté de Montreal* (CREMIS) , que es quien coordina, y los equipos del Institut Supérieur Social de Mulhouse, de la Università de Siena y de la Escuela de Trabajo social de la Universidad de Barcelona.

Plantea abordar los efectos que ha tenido la crisis en la población que se encuentra en situación de pobreza alimentaria y las estrategias que desarrollan las familias para hacer frente al impacto de la misma. Mostrar el lugar que ocupa la alimentación en la vida de las personas y familias y los efectos que tiene en su bienestar. Así como debatir sobre el rol del Estado y de los diferentes agentes sociales y actores frente a la alimentación.

La investigación en Barcelona se ha concentrado en dos barrios de la ciudad : por un lado, en el barrio de Roquetes, en el nordeste de la ciudad, que tiene 15.523 habitantes y está localizado en uno de los territorios más desfavorecidos y, por otro, en el barrio de Poble Sec que está localizado en el centro, cuenta con 40.217 habitantes y es uno de los barrios más multi-étnicos de la urbe.

La investigación en Barcelona ha estado organizada en dos fases, que se han desarrollado durante el periodo 2015-2016 y 2016-2017. La metodología utilizada en la primera fase del estudio, cuyos resultados preliminares presentamos, ha sido de tipo cualitativo y consistió en la realización de 30 entrevistas individuales llevadas a cabo con tres grupos poblacionales (personas mayores, familias monoparentales y familias inmigrantes) en los dos barrios de Barcelona anteriormente descritos. Así mismo, se han realizado 16 entrevistas individuales y 7 entrevistas grupales a profesionales de los servicios sociales, servicios de salud, entidades del tercer sector y activistas de diferentes iniciativas o grupos sociales.

2. La influencia de la crisis en la vida de las personas

La crisis económica, que se inició en España en el año 2008, ha tenido un impacto importante en todas las esferas de la vida social de los individuos y familias. Su influencia en la dimensión material afecta al empleo o a las condiciones de la vivienda; en la dimensión corporal repercute en la salud física y mental de las personas que la padecen; en la dimensión relacional hace referencia al crecimiento de las tensiones y rupturas familiares o en la dimensión decisional, al producir el debilitamiento sobre la capacidad para tomar decisiones sobre la propia vida.

España, desde el inicio de la crisis, ha experimentado un proceso de desaceleración económica que ha afectado de manera negativa al mercado laboral (Laparra y Pérez, 2012). Esto ha producido un crecimiento exponencial de la tasa de desempleo, con un 25, 93% para España (FOESSA, 2014) y un 20,3% (IDESCAT, 2014) para Cataluña; convirtiéndose así el desempleo en el principal problema social que ha acarreado la crisis (Laparra, 2011).

La relación entre la precarización de las condiciones de trabajo y el endurecimiento de las condiciones de vida está fuertemente vinculada y se refuerza. El impago de hipotecas y alquileres dificulta el mantenimiento de la vivienda en condiciones de adecuada habitabilidad, lo que acrecienta la situación de vulnerabilidad social de determinados sectores poblaciones (Martínez y García, 2012). De hecho, la crisis ha acentuado los procesos de exclusión social de los individuos y familias (De la Red, 2014), elevando la población en riesgo de pobreza en torno al 22,1% en 2014 para España (INE, 2015), mientras en Cataluña se sitúa en el 26% (IDESCAT, 2014).

La concepción de los determinantes sociales de la salud, según la definición elaborada por la OMS, plantea que la posición socioeconómica, las desigualdades sociales, la distribución de la riqueza y el acceso a los bienes materiales básicos influye de manera importante en la salud de las personas. La exposición a situaciones de estrés como el paro, el trabajo precario, las dificultades en las condiciones de la vivienda o en el acceso a ella, la pobreza alimentaria… inciden de forma determinante en el aumento de los problemas de salud (Fernández, 2014).

Las narrativas de las personas entrevistadas recogen el impacto que las dificultades económicas ha tenido en su salud física y mental y reflejan el aumento de indicadores de depresión, ansiedad y otros trastornos mentales, lo que se ha producido de manera paralela con el aumento del consumo de tranquilizantes y pastillas para dormir en determinados grupos de edad (Carmona et al., 2015). El Observatori de la Salut mental de Catalunya plantea como el 19,32% de los usuarios atendidos tiene un sentimiento de pérdida del control de la vida, lo que se encuentra relacionado con la aparición de ideas autolíticas en un 15, 12% y el deterioro de los vínculos familiares en un 12, 60% (Moya et al., 2012).

La precariedad laboral ha debilitado las economías familiares y limitado las estrategias de los individuos para hacer frente a situaciones de dificultad económica (Fernández et al., 2015). Este escenario repercute de manera directa en la dinámica familiar y en la relación que se establece entre sus miembros. En ocasiones, y así lo reflejan las personas participantes en las entrevistas, se produce un incremento de los problemas, la tensión y el malestar de los individuos, pues ocasiona conflictos constantes entre las personas que forman parte del núcleo familiar, pudiendo producir la separación o la ruptura entre sus miembros (Carbonero et al., 2012).

El capital social resultaría determinante para amortiguar los efectos de la crisis (Martínez y García, 2012), actuando como soporte a través de las redes de solidaridad familiar, vecinal y social. Sin embargo, los discursos de las personas participantes en la investigación plantean como pese a que la reciprocidad en materia de alimentación continúa existiendo, se ha limitado el apoyo de dicha red en situaciones de precariedad económica y vulnerabilidad social.

En el caso de la población inmigrante, se ha puesto de relieve como la situación de vulnerabilidad o exclusión social que viven alguno de sus miembros, ha producido un proceso de doble discriminación que no sólo es extragupal entre la sociedad de recepción y la población inmigrante, sino también intragrupal, y que se produce en el seno del propio colectivo de pertenencia.

Y es en este contexto, y en relación a las diferentes esferas de la vida de los individuos y las familias, desde donde abordaremos el impacto que la crisis ha tenido en la alimentación.

3. El impacto en la alimentación y las estrategias frente a la crisis

La crisis económica, tal y como hemos señalado anteriormente, favorece la precarización y los contextos de (in)seguridad alimentaria a nivel individual, familiar o comunitario y tiene una implicación sobre la salud y el bienestar de las personas (Egbe y Monserrat-Mas, 2014). Afecta a la capacidad adquisitiva de las familias que no pueden acceder a la variedad alimentaria y produce, por tanto, cambios en el comportamiento alimentario (Càceres y Espeitx, 2006). Para hacer frente a esta situación, los individuos desarrollan diferentes "estrategias de supervivencia" que les permiten afrontar las limitaciones, negociar su situación de inseguridad alimentaria y mitigar sus consecuencias a corto plazo (Egbe y Monserrat-Mas, 2014), adoptando opciones alimentarias diferenciadas a lo largo del proceso alimentario: obtención, elaboración y consumo.

Priorizar el precio como criterio de elección y comprar más barato; no comprar aquellos productos que no se pueden obtener; realizar ajustes entre lo comprado y lo consumido, con el fin de minimizar el gasto y el desperdicio; adquirir marcas blancas u ofertas o la reducción del alimento fresco (Gracia, 2015), son algunas de las estrategias que desarrollan las familias para obtener los productos alimentarios y hacer frente al impacto de la crisis.

La tendencia que implica la reducción del consumo de algunos productos más caros en beneficio de otros más económicos (Antentas y Vivas, 2014) ha supuesto la disminución o desaparición en la cesta de la compra de alimentos como la carne y el pescado, pese a que ocupan una posición privilegiada, alta y central, con respecto a otros tipos de alimentos, en casi todas las culturas humanas (Fischler, 1995). En 2012, el 3,3% de los hogares catalanes no podía permitirse comer carne, pollo o pescado (Pomar y Tendero, 2015), lo que genera una desigualdad entre los grupos sociales en cuanto al acceso a determinados tipos de alimentos (Casadó y García, 2015).

La transformación que se ha producido en el proceso de elaboración de los platos, como consecuencia de la escasez alimentaria, se ha centrado en una mayor utilización de productos congelados frente al alimento fresco, en la revalorización de la "cocina de sobras" (García y Casadó, 2014) para evitar el desperdicio alimentario o en la elaboración de recetas que tengan un bajo coste económico pero un alto aporte energético y calórico (Antentas y Vivas, 2014).

Se reduce la calidad de los productos consumidos, pero también la cantidad de los alimentos que ingieren las familias en cada comida, pudiendo consumir un solo plato que es compartido o disminuir el número de comidas que los individuos realizan a lo largo del día. Igualmente, el consumo puede producirse de manera diferencial en el seno de la unidad familiar, ya que, tal y como recogen algunas de las entrevistas realizadas, las mujeres disminuyen los productos consumidos o sus comidas para amortiguar el impacto de la crisis en los más jóvenes (Egbe y Monserrat-Mas, 2014).

Estas estrategias tienen consecuencias para la salud física y psicológica de las personas que padecen (in)seguridad alimentaria, pudiendo producirse una situación de malnutrición, entendida como el estado que aparece como resultado de una dieta desequilibrada (García y Casadó, 2014) o un estado de "ansiedad alimentaria", o "food anxiety", en relación a la preocupación constante por resolver esta necesidad básica, lo que denota un estrés psicológico asociado a la incertidumbre de esa situación (Egbe y Monserrat-Mas, 2014).

Desde esta perspectiva, es importante contemplar el lugar central que ocupa la alimentación en el bienestar de la persona. No podemos disociar la alimentación de otras dimensiones o espacios que conforman la vida de los individuos, ya que tal y como señalan McAll, Fournier y Godrie (2014) la intervención que se realiza a una persona no solo debe abordar el problema que se presenta, en este caso alimentario, desde una sola perspectiva, teniendo sólo en cuenta por ejemplo la dimensión corporal, sino que además debe contemplar las condiciones materiales de vida, como la vivienda, las relaciones sociales, la autonomía o el poder para tomar las propias decisiones. Desde esta perspectiva, el abordaje de la realidad social no puede realizarse si no es desde la

multidimensionalidad que nos permita comprender la complejidad de toda situación social (Morin, 2004).

4. Respuestas frente a la situación de (in)seguridad alimentaria

El impacto de la crisis en las familias ha limitado las posibilidades de éstas para hacer frente a sus dificultades. El hecho de que todos los miembros de la familia puedan encontrarse en una situación de desempleo y con dificultades económicas, la situación de vulnerabilidad social de la familia no sólo nuclear sino también extensa, la imposibilidad para desarrollar relaciones altruistas en relación a la alimentación y la estigmatización o discriminación que en ocasiones viven las personas por encontrarse en situación de pobreza alimentaria, favorece el que los individuos tengan que solicitar ayuda fuera de su red social de apoyo.

El itinerario por el que atraviesan los individuos hasta la aceptación de su proceso de descalificación social (Sales y Marco, 2014) y las implicaciones que tiene para la persona la solicitud de ayuda fuera del núcleo familiar, vecinal o social es diverso, pues supone el reconocimiento público de su situación y la pérdida de autonomía, al entrar en los circuitos institucionales como receptores de ayuda. Las colas para acceder a los comedores sociales, para recoger los packs alimentarios delante de las asociaciones caritativas o la Iglesia supone además la visibilización en el espacio social de la pobreza alimentaria, que nos confronta con una realidad que habíamos creído superada (González, 2014).

Sin embargo, la crisis económica ha producido el incremento de estas demandas, que se han duplicado en tres años, y que principalmente se refieren a alimentación, vivienda y empleo (Renes y Jiménez, 2011). Paralelamente, se ha producido un incremento de la ayuda alimentara y de las acciones y programas que se están desarrollando desde los servicios sociales públicos, desde el Banco de alimentos, desde Cruz Roja o Cáritas, así como desde las diferentes asociaciones u organizaciones del Tercer sector que se encuentran en los distintos barrios de Barcelona. En 2008 eran 304 organizaciones dedicadas a la distribución de alimentación y en 2015 eran ya 351

organizaciones (Fundació Banc dels Aliments, 2015). También se han incrementado el número de comidas servidas en los comedores vinculados a los servicios sociales municipales. En 2010 fueron 349.943 y en 2013 pasaron a ser 489.213 (Sales y Marco, 2014).

Desde el año 2008 el número de personas atendidas por el Banco de alimentos de Barcelona ha pasado de 57.381 personas en 2008 a 152.489 en 2014. En lo que respecta a la distribución alimentaria del periodo 2010-2014 las toneladas distribuidas han prácticamente doblado, pasando de 8246 en 2010 a 16191 toneladas de comida en 2014. Aunque de acuerdo con datos proporcionados por la Fundación Banco de Alimentos, el Banco sólo cubre el 23% de las necesidades de alimentos por persona en la provincia de Barcelona (Fundació Banc dels Aliments, 2015).

Desde esa misma fecha y hasta el presente, se han producido un cierto número de cambios con el objetivo de mejorar las respuestas frente a la situación de pobreza alimentaria, ya que las respuestas existentes se han mostrado insuficientes, discontinuas y paliativas, con un evidente fondo paternalista y caritativo. Para analizar la evolución de estos programas y prácticas, tenemos la información cualitativa aportada por las entrevistas. Mientras tanto, no disponemos de datos cuantitativos detallados que nos permitan analizar esta tendencia, por ejemplo, el presupuesto del Instituto Municipal de Servicios sociales relativo a esta cuestión.

Las entrevistas con los/las trabajadores/as sociales de los equipos de atención primaria de los dos barrios que han participado en el estudio, ponen de manifiesto como desde estos servicios se ha producido un aumento de la ayuda económica para la alimentación y se han reforzado programas como el de “comida a domicilio” o el de “comer en compañía” especialmente dirigidos para las personas mayores y para las personas con diversidad funcional. Se han puesto en marcha nuevos dispositivos, tales como la tarjeta monedero, los talleres de cocina o los huertos sociales y comunitarios para las personas que son atendidas desde los servicios sociales. La tarjeta solidaria es una tarjeta monedero que los beneficiarios utilizan para comprar directamente los alimentos en determinados establecimientos de la ciudad. Los talleres de cocina, como por ejemplo, el taller “Más con menos”, es una iniciativa de los servicios sociales y del Plan de desarrollo comunitario del barrio de Roquetas, para mejorar la alimentación y reducir el aislamiento social relacionado con

la situación de vulnerabilidad o pobreza. También fomenta una alimentación saludable, disminuye el despilfarro de alimentos y permite el intercambio de conocimientos culinarios y habilidades sociales[1]. En el contexto de crisis también se han creado huertos sociales y/o comunitarios entre entidades de acción social y/o cooperativas de economía social con los servicios sociales para personas y familias vinculadas a estos servicios. Este tipo de iniciativas las encontramos especialmente en las ciudades del área metropolitana de Barcelona[2].

De igual manera, desde la administración local se ha realizado un esfuerzo para mejorar la organización de la ayuda alimentaria procedente del Banco de alimentos. Se han creado diferentes puntos de Distribución Solidaria de Alimentos (DISA), que agrupan a las entidades que distribuyen alimentos en diferentes barrios de la ciudad. Este nuevo modelo pretende reducir las desigualdades en el reparto entre las entidades, unificando una cesta básica de alimentos. Mejorar la eficiencia del reparto y dignificarla a través de un sistema de citas concertadas y de puntos para evitar las colas y facilitar la selección de alimentos, de acorde a las necesidades de las personas y familias.

Cruz Roja ha puesto igualmente en marcha nuevos programas, como el kit de alimentos, en particular para las personas que sufren intolerancia alimentaria. Caritas ha posibilitado la ayuda financiera para que las personas puedan comprar su comida, ha impulsado la tarjeta de solidaridad, los talleres para trabajar los hábitos alimentarios, etc... Otras entidades como Bona Voluntat en Acció han realizado un esfuerzo por complementar la ayuda alimentaria procedente del Banco de Alimentos con productos frescos, como frutas y verduras, pan, bacalao, queso o huevos. Además vinculan la ayuda alimentaria a programas de formación e inserción socio-laboral. En el Banco de alimentos han aumentado los programas de distribución alimentaria de productos frescos, especialmente de frutas y hortalizas, aunque la distribución de productos secos todavía es mucho más importante que la de alimentos frescos. Por ejemplo, en 2015 se recogieron 16.403 toneladas,

[1]http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/banc-de-bones-practiques/projecte-més-amb-menys-espais-daprofitament-de-cuina-i-de-costura. Consultado: 20 de Enero de 2016

[2] Cabe destacar los huertos sociales gestionados directamente por los servicios sociales de Terrassa o de forma conjunta con la Cooperativa Tarpuna en Sant Feliu de Llobregat, de Premià de Dalt, de Granollers, de Rubi y de Banyoles.

las frutas y hortalizas representaban 5.249 toneladas, mientras que 395.000 kilos eran alimentos congelados (Fundació Banc dels Aliments, 2015).

También aumentaron los programas y acciones para evitar los residuos de alimentos, tanto en el marco de los servicios públicos, como en la Diputación de Barcelona, y en el contexto de asociaciones que se crearon para educar y generar conciencia sobre este fenómeno.

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones que distribuyen ayuda alimentaria, la respuesta sigue siendo insuficiente para remediar la situación de inseguridad alimentaria y garantizar una alimentación sana, equilibrada y culturalmente aceptable. La ayuda alimentaria distribuida en Barcelona no garantiza la seguridad alimentaria ni el derecho a la alimentación de la población. Y en algunos casos refuerza los aspectos de la inseguridad alimentaria como la falta de alimentos, la mala alimentación o el suministro insuficiente para satisfacer las necesidades energéticas de las personas y / o familias.

Las respuestas existentes en materia de ayuda alimentaria tienen efectos en las cinco dimensiones del bienestar.

En referencia a la dimensión material, las respuestas no tienen más que un impacto en la mejora de los ingresos. En la actualidad, las prestaciones asistenciales del gobiernos español, del catalán y de los ayuntamientos no garantizan de manera generalizada el acceso a unos ingresos mínimos que aseguren la salida de la situación de inseguridad alimentaria. (he suprimido el párrafo siguiente porque lo de la renta de urgencia del Ayuntamiento de Barcelona todavía está muy verde y no queda claro a quién va a cubrir ni cuanto)

En relación a la dimensión relacional, las respuestas, que son proporcionadas por el sector público y el tercer sector, tienen una influencia reducida. Además, las soluciones propuestas pueden tener efectos estigmatizantes sobre la población que demanda ayuda alimentaria, ya que algunas de las respuestas implican una descualificación social y la visibilización pública de la situación de pobreza. Las personas participantes en las entrevistas hacen referencia a sentimientos de vergüenza, humillación y a cómo se sienten tratados como indignos.

Si atendemos a la dimensión corporal, las respuestas son insuficientes desde el punto de vista nutricional y contribuyen al aumento de la desnutrición que afecta a la salud física y mental.

En lo relativo a la dimensión decisional, la gente que solicita ayuda alimentaria no sienten una mejora en relación a su autonomía alimentaria, al contrario, estiman que se perpetúan las

situaciones de dependencia y que además deben estar agradecidos por la ayuda que reciben. Las prácticas tratan a las personas más como usuarios que como participantes, limitando la toma de decisiones del sujeto en relación a sus propias prácticas.

En el marco de la dimensión temporal, contemplamos como la pobreza en general y en particular la pobreza alimentaria obliga a las personas a cambiar sus hábitos y la organización de su vida, basada en obligaciones y normas de los dispositivos de los que recibe la ayuda. La gestión de la pobreza y la fragmentación de las diferentes ayudas termina por ocupar su vida cotidiana y el lugar en el circuito de la dependencia que refuerza cada vez más su estigmatización.

5. Concepciones de la alimentación

Las estrategias desarrolladas por las familias ante el impacto de la crisis y las respuestas elaboradas desde los diferentes sectores para minimizar la influencia de ésta en la vida de las personas, se vinculan con la diversidad de representaciones existentes en relación a la alimentación. Se han podido establecer cinco concepciones que identifican la alimentación como una necesidad básica para los individuos, como un acto social, como elemento de identidad cultural, como derecho humano y como medio de transformación política y social. La heterogeneidad de visiones que existen, y que han sido reconocidas a través de las entrevistas, reflejan las posiciones que ocupan los distintos actores en el entramado social, las vivencias y experiencias en torno a la alimentación, así como las prácticas culturales y también institucionales que existen.

5.1. La alimentación como necesidad básica

Las familias plantean como la alimentación es una necesidad básica fundamental que debe satisfacerse, ya que resulta indispensable para la supervivencia física de las personas (Carrasco, 1992). Coinciden Contreras y Gracia (2005) en señalar como las consecuencias derivadas de ingerir unos determinados alimentos son fundamentalmente biológicas, pues esos proporcionan la energía y los nutrientes que el organismo humano necesita para sobrevivir (Contreras y Gracia, 2005) y que, por tanto, permiten al individuo desarrollar su vida cotidiana.

Esta dimensión contempla también la vinculación existente entre alimentación y salud y refleja además la preocupación manifestada por las familias en relación a las limitaciones económicas que poseen y que por tanto dificultan su acceso a los productos alimentarios. Una situación de incertidumbre que produce malestar y angustia y que por tanto puede afectar a la salud mental de las personas que la padecen; a la vez que también puede tener consecuencias físicas para las mismas ante el desequilibrio nutricional, la escasez de alimentos consumidos e incluso la malnutrición que sufren muchas de las familias entrevistadas.

La satisfacción de las necesidades alimentarias constituye, por tanto, un aspecto indispensable que confiere estabilidad a los individuos y que desde esta perspectiva constituye un elemento central del bienestar de las personas. La dimensión biológica de la alimentación es considerada en este sentido, tal y como manifiestan los profesionales entrevistados, como una condición inherente a todo ser humano, pero que se desarrolla y manifiesta de maneras distintas en función de los diferentes contextos sociales, culturales o religiosos en los que se encuentra. Por tanto, es una concepción que se percibe de manera interrelacionada con las siguientes dimensiones de la alimentación.

5.2. La alimentación como un acto social

Así, comer no supone un acto meramente biológico, es también una actividad social y cultural, que favorece la interacción y comunicación a partir de la comensalidad, tal y como señalan las familias entrevistadas. La alimentación constituye por tanto un elemento básico en el inicio de la reciprocidad y del intercambio interpersonal, y en general en el establecimiento y mantenimiento de relaciones sociales, lo que es valorado por las personas participantes en la investigación.

Comer es esencialmente una actividad social, que conlleva la sociabilidad individual y colectiva. Las familias destacan la importancia que para ellas tiene este acto compartido, que permite además intercambiar las diferentes significaciones que tienen las personas en relación a la alimentación y las identidades que se proyectan en torno a una mesa (Contreras y Gracia, 2005). En ocasiones, esta

actividad, de gran importancia y valorización social, es rememorada desde un tiempo pasado, la infancia, que ha sido compartido con las personas que forman parte de su contexto familiar, donde los lazos afectivos son más importantes y en relación a un espacio diferente, el de su lugar de origen en el caso de la población inmigrante. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran algunas personas hace que la significación de la dimensión social de la alimentación sea concebida a partir de una distancia temporal y física, que es revalorizada en el momento presente y en el espacio actual.

5.3. La alimentación como elemento de identidad cultural y/o religiosa

La alimentación concebida como un elemento de identidad cultural fue una noción reconocida en todos los entrevistados. La cultura define la gama de lo comestible y las prohibiciones alimentarias que eventualmente discriminan unos grupos humanos respecto a otros (De Garine, 2002: 9). Así, los comportamientos alimentarios son interiorizados por los individuos como elementos integrantes de un sistema sociocultural determinado (Medina, 2000: 299). En este contexto, las prácticas culinarias permiten identificar al individuo con el grupo, y diferenciarlo de otros grupos sociales, según el bagaje sociocultural de pertenencia o los diferentes estilos alimentarios.

Distintas instituciones demandan y reivindican el reconocimiento de esta dimensión de la alimentación, así como la diversidad alimentaria existente en nuestra sociedad, lo que no siempre es contemplado en las acciones o servicios que se prestan desde las diferentes entidades. No reconocer las particularidades que poseen las culturas alimentarias constituye para algunas entidades un acto de racismo y/o discriminación.

De hecho, la dimensión cultural que atraviesa la alimentación es un elemento fundamental reconocido por los profesionales y activistas que trabajan desde las iniciativas ciudadanas, que defienden como la reducción de la pobreza alimentaria debe contemplar el acceso a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente aceptable (Pomar y Tendero, 2015). Lo que supone reivindicar el respeto a los patrones socioculturales de los diversos grupos que integran la sociedad

(Fargas et al., 2014). Implica el reconocimiento de los individuos que detentan estas prácticas alimentarias y constituye la defensa de su autonomía. Se vincula además con otra concepción de la alimentación como es la referida a su reivindicación como derecho.

5.4. La alimentación como derecho humano fundamental

La noción de la alimentación como un derecho fundamental se planteó en los discursos de los profesionales entrevistados. Sin embargo, esta consideración apenas estuvo presente entre las familias participantes en la investigación.

El incremento de la pobreza alimentaria en estos últimos años, como consecuencia de la crisis económica, ha puesto de manifiesto como esta dimensión de la alimentación no se encuentra garantizada para todos los ciudadanos, pese al reconocimiento legislativo que existe en el derecho internacional, definido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y registrado en el artículo 25 la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en la Carta Magna de las Naciones Unidas (1988) (Bon Kraemer et al., 2014).

En esta misma dirección apuntan los profesionales del sector público, que cuestionan la asunción de esta responsabilidad por parte del Estado, ya que los dispositivos de ayuda que se han articulado para hacer frente a la situación de (in)seguridad alimentaria no plantean una solución estructural para acabar con el problema sino coyuntural, lo que perpetúa el problema y la dependencia de las personas con respecto a la administración.

Este posicionamiento, compartido también por la iniciativa ciudadana, entidades o movimientos sociales, plantea la necesaria reivindicación de un derecho que garantizaría la disponibilidad alimentaria; la accesibilidad física y económica a los alimentos; la adecuación de la alimentación a las condiciones sociales, económicas o culturales; la sostenibilidad que no perjudique la alimentación de las generaciones futuras; y la participación de las personas en las políticas y acciones que se lleven a cabo para hacer frente a esta situación (Pomar y Tenedero, 2015). La

reivindicación de la alimentación como un derecho está fuertemente vinculado con la defensa de la soberanía alimentaria, que se plantea como respuesta integral y estructural a la situación de inseguridad alimentaria que vive la población.

5.5. La alimentación como arma política de denuncia y transformación de las relaciones de poder

La soberanía alimentaria constituye, como defienden muchas de las iniciativas o movimientos sociales existentes, una estrategia de denuncia, nodo central de los movimientos anti-globalización, que constituye una fuerza contra-hegemónica, que a través de la promoción de formas de producción como la agro-ecología y la puesta en marcha de iniciativas de autogestión y auto-organización, garantizaría el derecho a la alimentación, permitiría retomar el control sobre los propios recursos, favorecería la autonomía decisional de los individuos sobre lo que producen y consumen y garantizaría la dignificación de las personas.

El paradigma de la soberanía alimentaria permite ampliar los mecanismos de acceso, obtención y compra de alimentos y promueve otro tipo de economías fundadas en relaciones de cooperación, intercambios y de proximidad, tratando de dar respuesta a la situación de emergencia social que vive el país y a problemas sociales como el paro, la exclusión social o la pobreza que están acrecentándose como consecuencia de la crisis económica (Tendero y Pomar, 2015).

Desde esta perspectiva, el acceso a los alimentos debe lograrse de manera autosuficiente y apela al poder que los individuos y colectivos tienen sobre las elecciones alimentarias. Por lo tanto, la reivindicación de la alimentación como un derecho se articula en un proyecto político que permita transformar las relaciones desiguales de poder que prevalecen en la actualidad.

6. Conclusiones

Los resultados preliminares obtenidos con la realización de la primera fase de la investigación permiten afirmar la complejidad de un hecho social total, como es la alimentación y el importante lugar que ésta ocupa en la vida de las personas, máxime en una situación de precariedad económica, como la producida como consecuencia de la crisis que ha vivido Cataluña y España desde el año 2008.

El abordaje multidimensional de este fenómeno nos permite comprobar como el impacto de la crisis no ha afectado de forma parcial a las diferentes esferas de los individuos y familias, sino que ha ido ocupando las distintas dimensiones que forman parte del bienestar de las personas de manera total. Impacta en el ámbito laboral, en la situación económica, en las condiciones de habitabilidad, tiene consecuencias negativas para la salud física y psicológica, dificulta la dinámica familiar, debilita las relaciones sociales y limita la capacidad decisional. Provoca cambios en el comportamiento alimentario, en la negociación de estrategias y en las formas de supervivencia que desarrollan las familias para afrontar este tipo de limitaciones. El impacto es, por tanto integral, y el abordaje debiera hacerse también desde una perspectiva holística que permitiera contemplar a los individuos y sus situaciones como un todo complejo.

Sin embargo, las respuestas que se están desarrollando desde los diferentes sectores (público, privado y tercer sector) se plantean de manera parcializada, son fragmentadas y reduccionistas, pues contemplan la alimentación como una necesidad que debe ser subsanada y limitan la capacidad decisional de las personas para afrontar su alimentación. Las respuestas coyunturales ante la situación de (in)seguridad alimentaria que vive la población desde hace años no permiten plantear soluciones estructurales, que posibiliten a las personas revertir su situación de pobreza alimentaria.

La (in)seguridad alimentaria en España se ha dejado en manos de la familia y no se ha contemplado en la agenda pública del Estado. Los movimientos sociales y la iniciativa ciudadana que está surgiendo ante la ineficacia de las respuestas elaboradas desde los sectores tradicionales, reivindicando la alimentación como un derecho de todos/as, permiten reflexionar sobre el rol que tiene y debería desempeñar el Estado y sobre la responsabilidad que los diferentes agentes y actores sociales poseen ante el incremento de la situación de (in)seguridad alimentaria de la población de Barcelona.

La segunda fase de esta investigación seguirá profundizando de forma grupal con las personas y familias sobre el impacto del actual modelo de ayuda alimentaria y las respuestas que podrían plantearse desde sus experiencias como sujetos afectados. Así mismo, profundizaremos en el estudio sobre las iniciativas de auto organización ciudadana para contrastarlas con las tradicionales y conocer su capacidad frente a la (in)seguridad alimentaria y sus efectos en relación al bienestar.

7. Bibliografía

Antentas, Josep Maria y Vivas, Esther (2014) "Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable. Informe SESPAS 2014" en Revista Gaceta Sanitaria 2014, vol. nº 28 (S1), pp. 58-61.

Bon Kraemer, Fabiana y Gracia, Mabel (2014) "Respostas E Mudanças Na Alimentação Frente A Crise Econômica Em Tarragona: O Caso De Dois 'Comedores Sociales' Administrados Por Uma Entidade Religiosa" en Actas del IV Congreso Internacional ODELA. Otras Maneras de comer. Elecciones/convicciones/restricciones, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 44-57.

Càceres, Juanjo y Espeitx, Elena (2006) Cuines en migració: alimentació i salut d'equatorians, marroquins i senegalesos a Catalunya, Barcelona, Editorial Mediterránea, s.l.

Carbonero, Maria Antonia, Guinea, Daniel y Zugasti, Nerea (2012) "Los procesos de exclusión del empleo" en Laparra, M. y Pérez, B. (coord.) Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España, Colección Estudios Sociales, nº 35, Barcelona, Obra social "la Caixa", pp.39-76.

Carmona, Guadalupe; López, Andrés; Mendoza, Óscar Javier y Oleaga, Ignacio (2015) Impacto de la crisis económica en la salud y en el sistema sanitario en España, Documentos de trabajo. Granada, Escuela Andaluza de Salud Pública, Consejería de igualdad, salud y políticas sociales.

Carrasco, Silvia (1993) "Antropologia de l'alimentació: bibliografia " en Revista d'Etnologia de Catalunya, nº 2, pp. 78-85.

Casadó, Lina y García, Montserrat (2015) "Realidades y alternativas de consumo alimentario frente a la "crisis"" en Actas del IV Congreso Internacional ODELA. Otras Maneras de comer. Elecciones/convicciones/restricciones, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 26-43.

Comelles, Josep Maria; Egbe, Manfred y Alegre, Elisa (2015) "El pan nuestro de cada día: pobreza alimentaria, vulnerabilidad y salud" en Actas del IV Congreso Internacional ODELA. Otras Maneras de comer. Elecciones/convicciones/restricciones, Barcelona, Universitat de Barcelona, pp. 154-172.

Contreras, Jesús y Gracia, Mabel (2005) Alimentación y cultura. Perspectivas antropológicas, Barcelona, Ariel.

De Garine, Igor (2002) "Antropología de la alimentación y autenticidad cultural" en Gracia, Mabel (comp.) Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España, Barcelona, Ariel Antropología, pp. 9-13.

De la Red, Natividad (2014) "El trabajo social en tiempos de crisis" en Pastor, Enrique y Martínez, Maria Asunción (coords.) Trabajo social en el siglo XXI. Una perspectiva comparada, Madrid, Grupo 5, pp.97-107.

Egbe, Manfred y Montserrat-Mas, Maria Antonia (2014) "Hacer frente a la precarización alimentaria en la provincia de Tarragona; estrategias, fronteras y diálogos" en Actas del XIII Congreso de Antropología de la FAAEE, Tarragona, Universitat de Rovira i Virgili, pp. 1698-1722.

Fargas, Laia; Guillaumón, Àlex; Garriga, Neus; Blasco, Ageda y Landeros, Arturo (2014) Informe sobre el dret a l'alimentació a Catalunya. Impactes de la pobresa alimentària a Ciutat Vella i Nou Barris (Barcelona), Barcelona, Observatori Desc, Entrepobles y Edpac.

Fernández, Jose (coord.); De Vicente, Irene; Torralba, Josep Maria; Munté, Ariadna; Quiroga, Violeta; Durán, Paula; Alegre, Rosa Maria; Parra, Belén; Chagas, Eveline; Boixadós, Adela; Palacín, Càndid; Lorenzo, Andrés y Novellas, Anna (2015) La intervenció amb les famílies des del Treball social, Monògrafic nº 12 de Treball social. Barcelona, Col.legi oficial de Treball social de Catalunya.

Fernández, María José (2014) "Los efectos de la crisis sobre la salud mental. El caso del suicidio: ¿Realidad o mito? en Ética y salud pública en tiempos de crisis, Cuadernos de la Fundació Víctor Grifols i Lucas, Barcelona, Fundació Víctor Grifols i Lucas, nº 32, pp. 51-72.

Fischler, Claude (1995) El (h)omnívoro. El gusto, la cocina y el cuerpo, Barcelona, Anagrama.

Fundación FOESSA (2014) VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, Fundación FOESSA.

Fundació Banc dels Aliments (2015) Memòria 2014, Barcelona, Fundació Banc dels Aliments.

García, Montserrat y Casadó, Lina (2014) "Alimentación y pobreza: cuando uno no come lo que desea. Vulnerabilidad y procesos de precarización alimentaria en España (2007-2013)" en Actas del XIII Congreso de Antropología de la FAAEE, Tarragona, Universitat de Rovira i Virgili, pp. 1806-1826.

González, Jose Ramón (2014). Emergencia alimentaria. Grecia, Portugal, España, Barcelona, Icaria.

Gracia, Mabel (2015) "Comer en tiempo de crisis: Nuevos contextos alimentarios y de salud en España" en Revista Arxiu d'Etnografia de Catalunya, n.º 15, pp. 153–189.

Hernández, Ildefonso y Román, Begoña (2014) "Las poblaciones particularmente vulnerables a la crisis" en Ética y salud pública en tiempos de crisis. Cuadernos de la Fundación Víctor Grifols i Lucas, nº 32, pp. 13-50.

IDESCAT (2014) Anuario estadístico de Cataluña. Disponible en: http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=318&lang=es

INE (2015) Encuenta de condiciones de vida (ECV). Año 2015. Disponible en: www.ine.es

Laparra, Miguel y Pérez, Begoña (coords.) (2012) Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España, Colección Estudios Sociales, nº 35, Barcelona, Obra social "la Caixa".

Laparra Miguel (2011) "El impacto de la crisis en la cohesión social o el surf de los hogares españoles en el modelo de integración de la "sociedad líquida"" en Revista Documentación social, nª158, pp. 97-130.

Martínez Virto y García Pérez (2012) "La transforamción de las condiciones de vida de los hogares: privación material, derechos sociales y modelos de convivencia" en Laparra, M. y Pérez, B. (coord..) Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España, Colección Estudios Sociales, nº 35, Barcelona, Obra social "la Caixa", pp.106-138.

McAll, Christopher; Fournier, Aude y Godrie, Baptiste (2014) "Vivre et survivre à domicile: le

bien-être en cinq dimensions" en Revue du CREMIS, nº 7(2), pp. 4-8.

Medina, F. Xavier (2002) "Alimentación, etnicidad y migración. Ser vasco y comer vasco en Cataluña" en Gracia, Mabel (comp.) Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España, Barcelona, Ariel Antropología, pp. 123-147.

Morin, Edgar (1991) Introducción al pensamiento complejo, Barcelona, Gedisa.

Moya, Josep; Anguera, Maria Teresa; de Armas, Manuel; Cevasco, Rithée; Esteve, Cristina; Sató, Jaume; Fornells, Ester; Monreal, Jose Antonio; Tapias, Eduard y Catalán, Marcos Antonio (2012) El impacto de la crisis económica en la salud mental de la población, Barcelona, Observatori de Salut Mental de Catalunya, Fundació Parc Taulí.

Pomar, Ariadna y Tendero, Guillem (2015) Ja volem el pa sencer. Respostes a la pobresa alimentària en clau de sobirania alimentària, Barcelona, ASAC.

Renes, Víctor y Kópez, Juan J. (2011) "La pobreza en España: indicador de un espejismo de desarrollo social" en Revista Crítica, nº 975, pp.18-23.

Sales, Albert y Marco, Inés (2014) "Ayuda alimentaria y descalificación social" en Revista Documentación Social, nº 174, pp. 171-187.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

SISTEMA DE INDICADORES EN SERVICIOS SOCIALES PARA UNA PLANIFICACION ESTRATÉGICA.

Martínez-Martínez, Lucía
Lucia.martinez-martinez@uv.es

Uceda-Maza, Francesc Xavier
Francesc.uceda@uv.es

Canet Benavent, Encarna
Encarna.canet@uv.es

Grupo 4.1

Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio

espanet SPAIN

Resumen

La necesidad de planificar cualquier sistema del bienestar social nos dirige a la búsqueda de datos sobre el mismo que permitan reconocer pautas de repetitividad, significación, comparación y efectos de su intervención. Estos datos dan lugar a la construcción de indicadores que nos permiten realizar un esquema o fotografía de la realidad social y de las tendencias en la misma.

En la Comunidad Valenciana hace más de 20 años que no se realizan esfuerzos para obtener datos que ayuden a la planificación. Este desierto de información es una potencialidad actual para la participación de las y los profesionales en la construcción de nuevo sistema de indicadores para la planificación. La investigación-acción participativa (IAP) es el paradigma investigativo escogido como de mayor utilidad para generar esta participación. Un proceso dialógico de construcción del mismo entre profesionales, investigadores y Administración dará lugar a una planificación estratégica del sistema que posibilite un cambio radical dada situación de sistema benéfico en el que está sumido actualmente.

Se ha creado de forma participativa entre profesionales e investigadores un sistema de indicadores para la evaluación de los servicios sociales generales y sus necesidades, que permite conocer el actual sistema y analizar las demandas potenciales a atender si fuera un sistema basado en el derecho subjetivo. Se ha validado su bondad en la comarca de L´Horta Nord (Valencia). La recogida longitudinal de estos datos permitirá realizar proyecciones de futuro e incluso en algunos casos a generar índices sintéticos sobre el sistema.

Palabras clave:

Indicadores en servicios sociales, planificación estratégica, investigación-acción participativa, demanda potencial.

1.-La planificación y los indicadores

Toda lógica racional nos lleva hacia la necesidad de la planificación para realizar cualquier tipo de actuación, ya que los recursos son por propia definición finitos, las necesidades infinitas, y las incertidumbres, por lo general, generan angustia y malestar.

Planificar nos sirve para analizar una situación, decidir cómo queremos transformarla y utilizar eficazmente los recursos escasos, seleccionando entre determinadas alternativas cuál es la más adecuada (Navajo, 2009).

Como indica Fantova,

> Planificación es el proceso mediante el cual, partiendo de unos determinados antecedentes (por ejemplo, información aportada por evaluaciones previas o políticas o planificaciones de nivel superior) se toman decisiones que permiten establecer tanto los objetivos que se desea alcanzar como la manera de alcanzarlos (señalando, por ejemplo, actividades y recursos necesarios (2005: 55)

Contar con la participación de las y los profesionales del sector en la planificación es una máxima que siempre se debe contemplar, por ello esta investigación siempre se realizó bajo el paraguas de la investigación-acción participativa con el objetivo de poder hablar no solo de planificación, sino de planificación estratégica.

La planificación estratégica es aquella que se centra en "cómo quiero que sea el mundo y qué tipo de organización es la más idónea para actuar en ese nuevo entorno" (Navarro, 2009: 59*)*; sin duda es una reflexión continua que deberían hacer las organizaciones –es decir, los actores que intervienen en ellas- en esta sociedad postmoderna donde nos ubicamos actualmente, pero es habitual que impere en ellas planificaciones que responden a las necesidades de las sociedades modernas, donde no se ha tenido en cuenta las opiniones de todos los actores que intervienen en ellas, en nuestro caso, técnicos/as, políticos/as y ciudadanos/as.

La planificación estratégica proporciona a la organización de un "imaginario" imprescindible como medio para alcanzar el fin deseado:

> Decidir hoy lo que se hará mañana, para reducir al mínimo el margen de lo imprevisto y del riesgo, equilibrar y repartir en la forma más oportuna los recursos, graduar los esfuerzos en función del orden de prioridad de los objetivos y evitar contradicciones. (Navajo, 2009: 79).

Para iniciar trabajos sobre la planificación estratégica, desde sus inicios o para reformularla, se debe tener en cuenta la existencia del "conocimiento previo" de toda organización, y aprender de él, ya que las organizaciones inteligentes que aprenden de sí mismas necesitan menor esfuerzo ante cambios y circunstancias adversas. Este conocimiento es necesario, ya que saber lo que tenemos a

nuestro alrededor y cómo esto interactúa con la realidad, nos ayuda a poder modificar o crear, en definitiva, a la innovación, que busca una mayor eficacia y eficiencia en cualquier sistema del bienestar.

Esta necesidad de partir de unos antecedentes, de unos conocimientos previos, de datos sobre el sistema de servicios sociales generales, se asienta en el axioma previo de tenerlos, para a partir de ellos poder evaluar el resultado de las acciones mediante un sistema básico de indicadores (Ayala, 2006).

Como indica Mondragón, una de las definiciones más utilizadas para expresar qué son los indicadores sociales es la que Bauer dio en 1966: "Los indicadores sociales (...) son estadísticas, series estadísticas o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto" (2006: 52). Las Naciones Unidas indican que "son instrumentos construidos a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales, que sintetizan aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos" (Cerda y Vera, 2008: 3).

Los indicadores tienen una sólida tradición en el resto de sistemas del bienestar (sanidad, educación, pensiones) que ayuda en su planificación. En el sistema de servicios sociales, por diversas causas que no vamos a analizar en este trabajo, carece de ellos, y dado que tenemos 17 sistemas de servicios sociales (Vilà, 2012), es todavía más difícil su existencia unificada para toda el territorio español. Hay Comunidades Autónomas, el País Vasco por ejemplo, que ha establecido un sistema de indicadores para servicios sociales, indicadores que son de acceso abierto y que podrían servir de base para una construcción unificada de los mismos para el conjunto del territorio español.

La construcción de indicadores en ciencias sociales se basa en el modelo deductivo, desde donde se observan hechos que comparten una cierta regularidad y que nos dan paso a la construcción de un boceto o esquema que nos ayuda a construir la realidad (Ritzer, 1996). En base a esta idea se plantea la necesidad de acotar algunos hechos regulares y elementos comunes a tener en cuenta para la construcción de un sistema de indicadores en Servicios Sociales. Además se debe tener presente que la selección de un conjunto común de hechos nos va a permitir utilizar un mismo lenguaje en la evaluación de la realidad social (Ayala, 2006: 44), y esto es algo importante en el sistema de servicios sociales donde la imprecisión terminológica es uno de nuestros grandes hándicaps.

Estos hechos o elementos en común, para los cuales debemos utilizar un mismo lenguaje podrían ser: conocer las necesidades de la población; el alcance de los servicios prestados; la distribución territorial de los recursos; las características de las personas atendidas; el gasto realizado; el tiempo profesional dedicado a las diversas formas de intervención profesional, etc. Nuestra elección sobre

este conjunto de indicadores comunes escogidos se plantean en el epígrafe de metodología de este trabajo.

Se debería llegar a un acuerdo nacional sobre los indicadores necesarios para el análisis de nuestro sistema, aunque no debemos olvidar que ya disponemos de unas bases de indicadores muy potentes y viables, asentadas de forma altruista por la Asociación estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales a través de los informes del *Índice DEC*[1] que se vienen publicando desde el año 2012.

2.-Antecedentes de Planificación e indicadores en la Comunidad Valenciana

En los inicios de la configuración del Sistema Valenciano de Servicios Sociales, desde 1982 a 1995, se produjeron instrumentos y legislaciones encaminadas a una planificación del sistema (Andrés y Uceda, 2007). Se crean y ponen en marcha planes y legislaciones: el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente de 1988, el Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la C.V. de 1987, el Plan de actuación de los Servicios Sociales Generales de 1989, el Plan de Medidas de Inserción Social de 1990, la Mapificación de los Servicios Sociales de la C.V de 1991, y dentro de esta etapa la Ley 5/1989 de Servicios Sociales de la C.V. Todas estas acciones se realizan tras procesos de investigación, de diagnósticos de necesidades-recursos con indicadores diseñados para ellos y que perduran en las actuales memorias de programas y financieras de los servicios sociales generales, y de procesos participativos de los y las profesionales sobre el objeto y la metodología del sistema, así como sobre su evaluación.

En el año 1997, debido a un cambio de gobierno, se aprueba una nueva ley del sistema, la Ley 5/97 de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, donde se determinan las competencias de la Generalitat Valenciana en el sistema, estableciendo entre otras la de "elaborar un Plan General de Servicios Sociales de carácter plurianual que tendría como objetivo reducir los desequilibrios territoriales y las deficiencias estructurales en dicha materia en el ámbito de la Comunitat Valenciana" (art.5.a) y "establecer las prioridades tanto en la programación de las actuaciones como en las inversiones que deban realizarse en los equipamientos de Servicios Sociales" (art.5.c). Se mencionan en la misma la necesidad de elaborar otros planes: Plan Concertado de Servicios Sociales Generales (preámbulo II); Plan de Financiación Concertado con las Entidades Locales (art. 6.2); Plan Valenciano de Servicios Sociales (art. 39.3); Plan Integral de Servicios Sociales (Disposición adicional 1 ª); Plan de Desarrollo Integral de Minorías étnicas (art. 25); la Comisión de

[1] El índice DEC analiza los **D**erechos y decisión política existente (D), Esfuerzo **E**conómico en el sistema (E) y **C**obertura de sus prestaciones (C), para el conjunto de los 17 sistemas autonómicos de Servicios Sociales existentes en España. En http://www.directoressociales.com/documentos/indices-dec.html.

participación del Plan Concertado con las Entidades Locales (art. 8.2); la Comisión Mixta de carácter Interdepartamental (Disposición adicional 2ª)…(Belis y Moreno, 2002). Pero a pesar de ello, y después de dos décadas, ninguno de estos planes o comisiones de participación en las planificaciones se han desarrollado, y tampoco los indicadores que hubieran servido para su evaluación.

Esta situación de inmovilismo planificador y evaluador hace que el sistema de servicios sociales valenciano se caracterice por un desarrollo centralizado, desordenado, de escasa calidad, sin datos, y creado al margen del territorio, de la población, y de sus necesidades (Uceda, *et al*, 2015).

La última vez que se abordó algún tipo de planificación y evaluación fue en el año 1991 con la investigación que dio lugar al documento *Mapificación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana.* En 1995 se abandonó este documento como guía del sistema, desarrollándose el mismo sin ninguna lógica planificadora y sin ninguna evaluación de su calidad. Después de más de 25 años consideramos indispensable abordar esta tarea.

3.- La situación actual de la planificación y de indicadores sobre el sistema de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana

El primer problema que nos encontramos ante esta necesidad de planificar fue la falta de datos en la Comunidad Valenciana, y en esta investigación esa falta de información, acotada aquí solo al funcionamiento de los servicios sociales generales y dejando de lado cualquier otro tipo de información sobre el sistema, nos llevó a realizar una búsqueda de información tanto a nivel autonómico, como provincial o municipal, donde se pudieran encontrar indicios de datos que sirvieran para crear indicadores que nos llevaran a una la planificación basada en la realidad.

Dada la inexistencia de investigaciones previas para la Comunidad Valenciana sobre indicadores en servicios sociales municipales, o del establecimiento de indicadores unificados para el análisis del sistema, decidimos remitirnos a las únicas fuentes de datos más fiables que conocíamos: las memorias de programas y financieras de los servicios sociales generales, y los datos del SIUSS[2] que son volcados al Plan Concertado de Prestaciones Básicas[3].

Los datos de las memorias del PCPB no son admisibles en el caso de la Comunidad Valenciana, puesto que las cifras son insuficientes o varían en exceso en todas las variables que analiza el PCPB. Como insuficientes indicar que los municipios que proporcionan información a través del

[2] SIUSS, Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, es el programa informático referente de gestión de los Servicios Sociales Generales a nivel estatal. Te tiene que indicar que su uso no es obligatorio en la Comunidad Valenciana.
[3] A partir de ahora PCPB.

SIUSS representan a una población que oscila, según años (2010-2013), del 63 al 65% del conjunto de la población de la Comunidad Valenciana, cuando en casi todas las demás Comunidades Autónomas son del 100% de la población. Una media de 196 municipios que representan sobre el 35% de la población no aportan datos al PCPB. Como datos en exceso variables indicar que las UTS que proporcionan datos al PCPB son: 212 UTS en 2010; 214 UTS en 2011; 483 UTS en 2012; 291 UTS en 2013, y no se indica el porqué de esta variabilidad estadística. Esta falta de uniformidad estadística[4] hace que sea inviable planificar en base a estos datos, que además presentan un carácter excesivamente generalista.

Por lo que respecta a los datos de las memorias municipales de Servicios Sociales Generales que se presentan a la administración que los financian, en el caso de la Comunidad Valenciana, pueden ser financiados por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas o por la Diputación de Valencia de forma indistinta, y sin ningún criterio lógico de reparto entre ambas instituciones, son en principio más fiables, aunque posteriormente se comprobó que esto tampoco era cierto en su totalidad, ya que realizada la parte de recogida de información municipio a municipio para el nuevo sistema de indicadores en la comarca de l´Horta Nord, escogida como comarca piloto para validar el nuevo sistema de indicadores que se plantea en esta investigación, todos los municipios excepto uno, informaron que solo se cumplimentan en la gran mayoría de los casos para cumplir con la necesidad de justificación financiera adecuada que no optima, y que la necesidad de justificar las actuaciones técnicas no se suelen cumplimentar con la realidad puesto que son conocedores de que las memorias técnicas no son analizadas por el organismo público que las recibe.

Todos indican que como la financiación recibida no atiende a criterios de calidad o número de intervenciones/acciones/programas, sino que atiende a otros criterios[5], no son en exceso rigurosos con su cumplimentación puesto que no disponen de un sistema de recogida de datos que les ayude en este proceso burocrático-estadístico y tienen otras prioridades en los servicios. Vemos que la falta de un sistema de indicadores unificado creado para evaluar los servicios sociales generales es la causa de la inexistencia de datos para el mismo. Además las memorias de programas solicitan datos diferentes según sea la administración que las recibe: Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas o Diputación Provincial de Valencia.

Solicitada más información a la Generalitat Valenciana y a la Diputación de Valencia sobre datos para análisis del sistema en vista a una planificación posterior del mismo, nos indicaron que era

[4] Todos estos datos han sido recabados en la página del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre las memorias del PCPB. En https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/home.htm

[5] Las/os técnicas/os entrevistadas/os informan que los criterios de financiación atienden al número de población (como único dato objetivo), y a la concordancia política entre el Ayuntamiento en cuestión y el Consell de la Generalitat Valenciana y /o Diputación, y lo saben de manera informal ya que nunca se han explicado dichos criterios desde la administración autonómica o provincial hacia la municipal que es la que gestiona los servicios sociales generales.

imposible proporcionarla puesto que no disponían de ella, y como indicativo comentar que desde Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas nos comunicaron que ya solo para la gestión del sistema se habían contabilizado un total de 114 programas de gestión diferentes para el año 2016, siendo programas cuyos datos no se podían cruzar, con diversas variables instauradas *ad hoc* para cada programa, y que alcanzaban escasamente un nivel descriptivo e identificativo para cuestiones de gestión ordinaria de expedientes de usuarios/as o de contabilidad de prestaciones técnicas o de servicios, y financiación de las mismas.

Consideramos urgente la tarea de acordar un sistema de indicadores para el sistema de servicios sociales valenciano que sean la base de una planificación efectiva.

4.- La metodología para una propuesta de un nuevo sistema de indicadores para los Servicios Sociales Generales

Vista la situación se estimó necesario la construcción de un sistema de indicadores sobre dos bases. La primera es que fuera una construcción participativa y dialógica, es decir, que los indicadores surgieran de la necesidad de conocimiento que sobre el mismo tienen las y los profesionales e investigadoras/es, y que se estableciera un proceso dialógico de planificación entre estas/os profesionales y la administración autonómica, que tiene dicha competencia. Era además necesario que se estableciera una construcción de lenguaje significativo e interpretado por todas y todos de la misma forma, una operacionalización de conceptos, para ello se acordó un glosario de conceptos o guía conceptual que aclaraba la significación de aquellos indicadores construidos que podían dar lugar a confusión.

La segunda base era que estos indicadores pudieran ser eficaces para el cumplimiento del objetivo de nuestra investigación de conocer el actual sistema y estimar que se está quedando fuera de él por no ser un sistema de derecho subjetivo, en aras de un planificación ulterior lo más acertada posible cuando el derecho subjetivo entre en nuestra legislación de Servicios Sociales.

Toda esta labor previa de diseño de los instrumentos de investigación se realizó bajo el paradigma de la investigación-acción participativa (IAP), ya que se tenía clara la noción de investigación aplicada y participada de manera dialógica, que cubriera las necesidades de conocimiento de las y los profesionales de los servicios sociales y pudiera servir de base a la planificación real que debe acometer la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, pues como indica Montañés (2009), en la producción de conocimiento y en la formulación de las acciones deben participar las y los profesionales del sector investigado.

> …hay que escuchar lo que dice y hace la gente, y las preguntas que surgen de su praxis, pero no de cualquier forma. Son muchas las verdades parciales que se construyen cotidianamente (…) debemos aplicar un cierto rigor que haga emerger la construcción colectiva de verdades más profundas, más transformadoras, y no tanto lo primero que se nos ocupa. (Rodríguez Villasante, 2002: 13)

Para crear un sistema de indicadores eficaz se siguieron las pautas que plantea Ayala (2006) referenciando a Atkinson *et al* (2002), donde se plantea que deben ser: significativos; con un contenido normativo suficiente; estadísticamente robustos; reflejar el efecto de la intervención social; comparables; y perdurable en el tiempo la información que se recoge en ellos.

Del proceso de participación en su construcción se incluyeron bloques de recogida de información que no se habían considerado en el planteamiento inicial del equipo de investigación, como era el referente a las horas de trabajo empleadas en la realidad y las estimadas como necesarias para prestar un servicio óptimo en cada uno de los sectores poblacionales o de necesidades analizado.

De una combinación de diseño propio entre de la variables del PCPB, las de las memorias de programas de los servicios sociales generales y las necesidades de conocimiento del grupo investigador donde participaron profesionales del sistema, se creó esta propuesta de un sistema de indicadores para poder evaluar la situación de los servicios sociales generales, atendiendo a la realidad actual de ser un sistema sin derechos y la estimación de cuál sería la realidad si pasara a ser un sistema de derecho subjetivo. Con esta propuesta se pretende crear una serie estadística longitudinal que permita conocer la situación actual y planificar en un futuro.

El sistema de variables se basa en diversos focos de atención que se consideraron de forma participativa imprescindibles. Todos los datos obtenidos tienen como año del referencia 2015. Los bloques de información que se crearon correspondieron a:

a) Nº de casos individuales/familiares que se atendieron, y nº de casos que potencialmente se deberían haber atendido (unidos aquí los atendidos y los no atendidos pero que hubiera correspondido de ser un sistema de derecho subjetivo).
b) Nº de actuaciones en programas comunitarios en base a la división anterior, y los que se estimaba que deberían ponerse en funcionamiento.
c) Uso del tiempo de los profesionales en funciones de simple información o de intervención y/o gestión de casos individuales/familiares, estimación de esta necesidad de tiempo del profesional si los servicios se prestaran de forma óptima.
d) Descripción de recursos humanos existentes y necesidades de ampliación de los mismos para tener una actuación óptima.

e) Nº de derivaciones a servicios sociales especializados, tanto las realizadas como las potencialmente necesarias para atender de forma óptima las necesidades de la población.
f) Conocimiento de los recursos especializados con los que contaba el municipio.

Y todo ello, en base a la utilización de los mismos significados (glosario) para los diversos conceptos que se trataban, y en base a datos segmentados en la organización funcional que tienen actualmente los servicios sociales generales valencianos, derivados de la Ley 5/97 de Servicios Sociales y de las prácticas organizativas y de cumplimentación de las memorias técnico/financiaras para recibir financiación sobre dichos servicios.

Esta segmentación de la organización funcional se basa en identificar las intervenciones y las prestaciones aplicadas a las mismas según grupos poblacionales (mayores, menores, familia, diversidad funcional, inmigrantes, etc.), o en singularizar problemáticas concretas (salud mental, violencia de género, dependencia, etc.). Ha significado trabajar con el mismo esquema conceptual que se utiliza de forma ordinaria en los servicios sociales generales, de corte arcaico donde el objeto del sistema se identifica con grupos poblacionales o situaciones-problema y no con necesidades reales del conjunto de la ciudadanía.

El glosario o guía conceptual para la unificación de conceptos sobre las nuevas variables creadas para un nuevo sistema de indicadores se proporcionó antes de la entrevista, y se explicó de nuevo al inicio de la recogida de información a los diversos profesionales. Se basó en construcciones conceptuales como: nº de casos atendidos, nº de casos de necesidad estimada, horas empleadas/concedidas, horas estimadas necesarias, casos de actuación en intervención social basada en acogida-diagnóstico-orientación, casos de actuación en intervención social en profundidad.

Se realizaron 10 plantillas de sistema de indicadores: dependencia, mayores, familia, menores, diversidad funcional, salud mental, inmigrantes, violencia de género, recursos humanos en servicios sociales generales y servicios sociales especializados. A continuación se exponen tres de esas plantillas de indicadores para un mejor entendimiento de las mismas.

Tabla 1 ***Sistema de indicadores sobre diversidad funcional***

Programa/servicio DIVERSIDAD FUNCIONAL	Nº casos necesidad estimada	Nº casos atendidos	Total horas semanales* empleadas/concedidas	Total horas semanales estimadas necesarias	Total horas mensuales* empleadas/concedidas	Total horas mensuales estimadas necesarias
Acogida, Diagnóstico y Orientación						
Intervención social alta intensidad						
SAD limpieza domiciliaria						
SAD aseo personal						
SAD educativo						
SAD acompañamiento						
Atención Temprana						
Centro Ocupacional						
Centro Dia Diurno						
Centro Dia Nocturno						
Teleasistencia						
Menjar a Casa						
Adaptación vivienda						
Adaptación vehiculo						
Ayudas movilidad						
Viviendas/Pisos Tutelados						
Residencias Temporales						
Residencias Permanentes						
TOTALES						

* Realizar el cálculo de de horas empleadas/horas estimadas necesarias solo en una de las dos escalas temporales que se presentan: semanas o meses

Programas/proyectos Prevención y Promoción Diversidad Funcional			
EXISTEN			
Nombre...	Nº usuarios/as anuales	Nº usuarios/as potenciales anuales	Tipo de gestión: Propia (P), Contratada (C), Subvencionada (S), Convenio (O), Concierto (T)
NO EXISTEN, PERO DEBERIAN EXISTIR Y SER LOS SIGUIENTES			
Necesidad a atender o posible nombre del programa/proyecto	Nº usuarios/as potenciales anuales		Observaciones:

Fuente: elaboración propia

El resto de tablas se configura como la precedente, incluyendo la intensidad de la intervención profesional (aquí señalado en rosa) y las diferentes prestaciones que para ese ámbito existen en la Comunidad Valenciana.

Tabla 2 ***Recursos humanos en servicios sociales generales***

RECURSOS HUMANOS en SERVICIOS SOCIALES GENERALES	Perfiles Profesionales	Nº profesionales jornada completa	Nº profesionales a 20h ó más semanales	Nº profesionales a menos de 20h/semana	Nº de profesionales que se estimarian como necesarios para una atención óptima del servicio
Servicios Sociales Generales	Trabajador/a Social				
	Educador/a Social				
	Tecnico/a integración Social				
	Psicólogo				
	Auxiliares SAD (TAPSD)				
	Administrativo/a				
	Monitor/a				
	otros....				
Dependencia (SMAD)	Trabajador/a Social				
SEAFI	Psicolog/a				
	Trabajador/a Social				
	Educador/a Social				
	otros....				
*Indicar perfiles profesionales e ir añadiendo filas en cada recurso conforme sea necesario **					
Talleres diversos o programas comunitarios de Servicios Sociales Generales					

* Indicar tipologia: Trabajador/a social, Psicologo/a, Pedagogo/a, Educador/a social, Tecnico/a Integración Social, Auxiliares de SAD, Monitores, Administrativo/a, ...

OBSERVACIONES:

Fuente: elaboración propia

Tabla 3 ***Servicios sociales especializados en y para el municipio***

Tipologia de Ser. Soc. especializados que existen en tu municipio con independencia de su titularidad (municipal, autonómcia, privada)	Nº de centros	Nº Plazas totales existentes	Nº plazas ocupadas por vecinos/as o atenciones realizadas a vecinos/as del municipio	Nº de plazas/atenciones estimadas como necesarias para atender las necesidades de la población municipal *(exista o no el recurso en el municipio)*
Centros Infodona				
Agencias AMICS (Inmigrantes)				
Centro día Tercera Edad				
Centro día Diversidad funcional				
Centro día Menores convivencial-educativo				
Centro dia Menores sociolaboral				
Centro día Salud mental				
Otros centros de día.....				
Centro ocupacional				
CRIS				
Viviendas tuteladas Mayores				
viviendas tuteladas Diversidad funcional				
viviendas tuteladas Menores				
viviendas tuteladas Salud Mental				
viviendas mujeres en situación de riesgo				
otras viviendas/pisos tutelados...				
Residencia Tercera edad				
residencia diversidad funcional				
centro acogida de menores				
residencia menores				
residencia para enfermos mentales				
otros tipos de residencias....				
Albergues de transeuntes				
Comedores sociales para colectivos con dificultad autonomia personal				
Otros:				
Indicar nombre de Talleres o Programas e ir añadiendo filas en cada recurso conforme sea necesario				
talleres diversos (indicar sector poblacional):				
otros programas/servicios/centros (indicar sector poblacional):				
	OBSERVACIONES:			

Fuente: elaboración propia

Además de esta recogida de datos a nivel municipal se realizaron informes sociodemográficos de cada uno de los municipios de la comarca de l´Horta Nord donde se han recogido las siguientes variables: población por sexos; evolución de la población 2006-2015; población extranjera; índice de envejecimiento; índice de longevidad; índice de maternidad; índice de renovación de la población activa; desempleo por grandes grupos de edad y sexo; evolución del desempleo 2006-2015; desempleo por sectores; estructura de los hogares; diversas tasas de dependencia.

Estos informes se han realizado para poder comparar los resultados de los mismos con los resultados de los indicadores en servicios sociales municipales y poder realizar así estimaciones de necesidades actuales y futuras.

5.- Los resultados de la investigación

La participación en la investigación ha sido muy elevada, ya que han participado 22 de los 23 municipios que componen la comarca de L´Horta Nord, escogida como comarca piloto para validación del sistema de indicadores. Se ha escogido la comarca como demarcación territorial de base para una organización territorial del sistema de servicios sociales no existente en la actualidad y que debe realizarse en la Comunidad Valenciana.

Los datos son numerosos y presentan una clara fotografía de cada municipio en cuanto a sus servicios sociales generales, tanto los que se prestan como los que se deberían prestar bajo el paraguas del derecho subjetivo, que unidos a los datos de los informes sociodemográficos municipales darán lugar a proyecciones de necesidades de prestaciones para la población en algunos de los ámbitos analizados.

Hay que indicar que para dos de los ámbitos analizados la información es deficiente.

En el ámbito de la "atención a la dependencia" ha sido imposible obtener datos por diversos motivos: a)las demarcaciones territoriales de los servicios superan el ámbito municipal y no pueden discriminar en sus bases de datos de que municipio es el caso en cuestión; b)la existencia dos programas paralelos en el tiempo de recogida de datos de gestión que duplicaban los casos y que a su vez no permiten conocer de forma accesible los servicios aplicados éstos; c)la alta temporalidad de las trabajadoras entrevistadas no permitía que tuvieran conocimiento personal de los casos del 2015; d)la inclusión en bastantes municipios de los datos de atención a la dependencia en la información que tienen sobre el sector de mayores, de diversidad funcional y salud mental.

En el ámbito de "inmigrantes" solo 11 de los 22 municipios recogen estos datos ya que el resto los incluye en el sector que consideran según la necesidad planteada: familia; menores; mayores; salud mental; etc.

Los ámbitos definitivamente analizados han sido: mayores; familia; menores; diversidad funcional; salud mental; inmigrantes (solo para 11 municipios); violencia de género; recursos humanos en servicios sociales generales; y servicios sociales especializados. Estos datos pueden cruzarse con algunos indicadores obtenidos de los informes sociodemográficos como son: los índices de envejecimiento y longevidad; proyecciones de población; desempleo y proyecciones del mismo; estructura de los hogares y tasas de dependencia (de mayores de 65 años y de menores de 16 años), población inmigrantes, etc. Pero toda esta labor estadística está en proceso de construcción y aún se desconoce la posibilidad real de unir ambos conjuntos de variables puesto que estas variables sociodemográficas solo se podrán aplicar en ámbitos concretos como mayores, familia, menores e

inmigrantes. Otros ámbitos como salud mental, violencia de género y diversidad funcional no tienen un cruce válido con los datos sociodemográficos que se han obtenido para esta investigación.

Los datos sobre los que ya se ha trabajado son los de intensidad de la intervención profesional en cada ámbito, las necesidades de recursos humanos en los servicios sociales generales y la existencia y necesidad de servicios sociales especializados en los municipios.

Estos datos se tienen en desagregación municipal por lo que es posible descender a ese nivel de organización territorial para analizar los servicios sociales generales de los que se dispone actualmente en cada municipio, y de aquellos que se deberían planificar para un sistema basado en el derecho subjetivo. Debido a la extensión de esta comunicación los datos se presentan solo desde el ámbito comarcal.

5.1.- La intensidad de la intervención profesional en l´Horta Nord

Estas variables se definieron e informaron previamente, y en la entrevista se volvía a clarificar el concepto para mayor uniformidad de los datos recabados. La guía conceptual de la investigación tenía estas dos definiciones:

a) La *intervención profesional en acogida-diagnóstico y orientación* son las intervenciones profesionales que se dedican al trabajo profesional realizado ante las demandas presentadas por las y los usuarios y que incluyen las siguientes acciones; recogida de la demanda, recogida de información sobre la situación personal y social, evaluación o diagnóstico de la situación, información sobre recursos, tramitación de recursos y/o derivación a otros recursos sociales o sistemas del bienestar. Se excluyen de este concepto todas aquellas intervenciones que suponen un trabajo más exhaustivo de seguimiento de situaciones sociales.
b) La *intervención social en profundidad* son aquellas intervenciones profesionales de mayor intensidad de acción que suponen establecer planes de intervención/inserción con las y los usuarios y que suponen seguimientos de las situaciones sociales, evolución y reconceptualización de los planes de intervención, acciones encaminadas a la inclusión social, laboral, formativa, etc, de las y los usuarios. Son actuaciones que superan el diagnóstico, la resolución de peticiones concretas y derivaciones, y que suponen una intervención de trabajo de casos de media y alta intensidad, y su seguimiento.

Los datos de la intensidad de la intervención profesional para toda la comarca y por sectores se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 4 ***Intervención profesional según nivel de intensidad y ámbitos en l´Horta Nord***

AMBITO	TAREAS PROFESIONALES de los SSG	Nº casos atendidos	Nº casos necesidad estimada	Total horas/semana empleadas	Total horas/semana estimadas necesarias
MAYORES	Acogida, Diagnóstico y Orientación	4.408,00	4.995,00	237,00	299,50
	Intervención profesional alta intensidad	1.543,00	1.911,00	134,70	239,00
FAMILIA	Acogida, Diagnóstico y Orientación	26.979,00	27.755,00	380,00	486,00
	Intervención profesional alta intensidad	15.884,00	1.304,00	204,50	407,50
DIVERSIDAD	Acogida, Diagnóstico y Orientación	2.463,00	3.030,00	112,50	149,00
FUNCIONAL	Intervención profesional alta intensidad	307,00	432,00	72,75	133,00
ENFERMOS	Acogida, Diagnóstico y Orientación	1.374,00	1.788,00	76,00	116,25
MENTALES	Intervención profesional alta intensidad	421,00	732,00	115,25	217,75
MENORES	Acogida, Diagnóstico y Orientación	4.534,00	4.819,00	160,95	209,00
	Intervención profesional alta intensidad	693,00	900,00	249,45	405,25
VIOLENCIA	Acogida, Diagnóstico y orientación	586,00	1.184,00	114,20	147,70
DE GÉNERO	Intervención profesional alta intensidad	342,00	896,00	75,50	126,20
INMIGRANTES	Acogida, Diagnóstico y Orientación	1.292,00	1.408,00	77,00	104,50
Solo 11 pueblos	Intervención profesional alta intensidad	473,00	553,00	61,75	86,25

Fuente: elaboración propia

Se han resaltado resultados significativos como la variación entre casos atendidos y casos de necesidad estimada en intervención de alta intensidad profesional en el ámbito de familia donde estos últimos indican que deberían disminuir considerablemente. Todas/os las/os entrevistadas/os coincidían en la misma explicación indicando que el alto número de seguimientos pormenorizados que deben realizar actualemente por cuestiones de prestaciones económicas de subsistencia (ayudas de emergencia social y renta básica de ciudadanía) debería disminuir ya que siendo un derecho subjetivo solo se debería realizar para aquellas familias que presenten verdaderos problemas de gestión económico-doméstica u otros problemas desestructurantes del núcleo familiar, y no como actualmente se realiza a todas aquellas familias que obtienen dichas prestaciones como una ayuda benéfica que debe ser monitorizada, y más en contabilidad/justificación que en intervención real, en su uso como si fueran menores de edad y tuvieran que justificar que son "merecedores" de ella. Al mismo tiempo indican que se debería aumentar el tiempo asignado a los casos de familia bajo el derecho subjetivo para que la inclusión social que persigue la intervención de alta intensidad fuera realmente efectiva en aquellos casos en los que fuera necesaria.

La situación con enfermos mentales y violencia de género de aumento de casos en los que realizar una intervención profesional de alta intensidad viene generada por el mismo principio, según indicaban las y los profesionales, no se atienden todos aquellos casos que se debería ya que como la ciudadanía no tiene derecho a ello, actualmente solo se realiza para aquellos casos que presentan situaciones de elevada urgencia dejándose el resto de casos sin atención.

En menores y en mayores aunque no hay un aumento significativo en el número de casos, si se observa que se incrementa significativamente el número de horas que se debería dedicar a cada caso en las intervenciones en profundidad.

Se observa en los datos que por norma general en los casos de intervenciones de acogida-diagnóstico-orientación se incrementan aunque no significativamente en todos los ámbitos entre la atención actual y la atención bajo el derecho subjetivo, pero que ese incremento asciende casi al doble del número de casos en las intervenciones de alta intensidad. Situación similar se observa en cuanto al número de horas que se deberían dedicar a dichos casos.

5.2.- Los recursos humanos en servicios sociales generales para L´Horta Nord

Con respecto a recursos humanos se presenta el análisis de todos los perfiles profesionales incluidos en la investigación.

Tabla 5 ***Recursos humanos en servicios sociales generales para l´Horta Nord***

RR.HH por servicios en la COMARCA de L´HORTA NORD (2015)	Total Trabajadores/as a jornada completa (realidad)	Nº de trabajadores/as a jornada completa (estimación)	Tasa de demanda Global (%)	Total Puestos a implementar	Ratio trabajador/habitantes (realidad)	Ratio trabajador/habitantes (estimación)
SSG	108	190,75	76,62	82,75	2.640	1.495
DEPENDENCIA	8,5	9,75	14,71	1,25	33.543	29.242
SEAFI	17,5	24	37,14	6,5	16.292	11.888
Otros programas comunitario	14,75	20,95	42,03	6,2	19.330	13.609
TOTAL	148,75	245,45	65,01	96,7	1.917	1.162
habitantes de 22 municipios (2015): 285.112						

Fuente: elaboración propia

Los datos indican que se deben aumentar estos recursos prioritariamente en los servicios sociales generales en un 76.62% y en los diversos programas comunitarios existentes en algunos municipios –solo 11 de los 22 municipios dicen poseer recursos humanos propios o subcontratados para ellos-.

Como dato comparativo indicar que las cifras del PCPB de ratio de trabajador/a en centros sociales –para todos los perfiles profesionales- por habitante en 2012 es de 773, y en 2013 de 776.5. Nuestros datos arrojan una cifra de 1.917, que casi llega a triplicar las cifras existentes. Vemos también que la estimación de necesidad de profesionales tampoco llega a alcanzar con sus 1.162 de ratio trabajador/habitante a los datos actuales del PCPB.

El análisis también se puede realizar del perfil profesional del trabajador/a social, profesional de referencia del sistema.

Tabla 6 ***Trabajadoras/es sociales en los servicios sociales generales de la comarca de l´Horta Nord***

TS por servicios en la comarca L´Horta Nord (2015)	Nº TS actual (realidad)	Nº TS (estimación)	Ratio TS/hab. (realidad)	Ratio TS/hab (estimación)
SSG	36,25	52,25	7.864	5.457
DEPENDENCIA	7,5	9,75	38.015	29.242
SEAFI	5,75	4	49.585	71.278
Otros programas comunitarios	1	1,5	285.112	190.075
TOTAL	50,5	67,5	5.646	4.224
habitantes de 22 municipios (2015): 285.112				

Fuente: elaboración propia

Esta tabla proporciona información muy valiosa en cuanto a diferencias de ratios si se comparan con las cifras que ofrece el PCPB para 2013 con otras Comunidades Autónomas que pueden oscilar desde los 1.892 TS/habitante de la Rioja a los 29.405TS/habitante de Madrid, incluyendo los datos de la Comunidad Valenciana que son de 16.329,44 TS/habitante[6]. Pero también nos da idea de las funciones que realizan dichos profesionales en esta comarca, casi todas ellas ubicadas en la asistencia directa de necesidades concretas y dejando de lado los programas de metodología grupal o comunitarios enfocados a la prevención e inserción, situación que coincide con lo expresa de forma cualitativa por las y los entrevistados.

5.3.- Los servicios sociales especializados en los municipios

En este bloque de datos se pretendía obtener información sobre las plazas de atención especializada[7]. Se buscaba conocer la distribución territorial de dichos servicios y sus plazas, así como el uso que los/as vecinos/as del municipio hacían de ellas en su propio entorno (proximidad de atención) y la necesidad estimada de las mismas, es decir, aquellos que no obtenían plaza por no ser unos servicios basados en el derecho subjetivo.

Ha sido imposible recabar datos del uso de proximidad de dichas plazas. El motivo principal es que la Conselleria como organismo que gestiona su resolución no comunica ésta a los servicios sociales generales, solo la solicitante en cuestión. Es imposible saber si la solicitud ha sido resuelta o no, y el cuándo y el a dónde se ha derivado a atención especializada al ciudadano/a solicitante. Además aunque en ocasiones por otras vías se tenga ese conocimiento no se recoge el mismo en ninguna base de datos.

[6] Ya se ha mencionado con anterioridad que estos datos solo representan entorno al 65% de la población valenciana.
[7] Puesto que en la Comunidad Valenciana carecemos de nivel intermedio de servicios sociales específicos, todo aquello que no esté conceptualizado como; servicios sociales generales; servicio especializado de atención a familia e infancia (SEAFI); servicio de atención a la dependencia y otros programas comunitarios, se conceptualiza como servicios sociales especializados.

Sobre el indicador de necesidad de plazas para atender las demandas estimadas del año 2015 se ha obtenido de diversas fuentes; los registros de salida de expediente a la Conselleria y la memoria histórica de las y los profesionales entrevistados para aquellas situaciones que no se llegaron a tramitar por no cumplir con los baremos actuales, pero que hubieran debido de ser atendidas si estos baremos estuvieran basados en un derecho subjetivo de atención ante una necesidad real informada por las y los técnicos.

Los datos sobre centros y plazas de la comarca se tenían de una investigación previa de recursos sociales del año 2013 realizada para toda la provincia de Valencia por este equipo de investigadoras/es.

Tabla 7 ***Número de plazas en servicios sociales especializados en la comarca de l´Horta Nord: existencia (2013) y demanda potencial (2015).***

Plazas en recursos espcializados existentes por tipologia del recurso. L´horta nord	Nº Plazas existentes (2013)	Nº Plazas estimadas necesarias (2015)
CD Mayores	495	379
CD Diversidad Funcional	131	85
CD Salud Mental	0	38
CD Menores	156	470
Atención temprana	70	6
CO	416	100
CRIS	91	170
VIVIENDAS Mayores	0	152
Viviendas Diversidad Funcional	20	81
Viviendas Salud Mental	19	75
Viviendas Menores	8	35
Viviendas Mujer en riesgo	22	42
RESIDENCIA Mayores	2113	637
Residencia Diversiad Funcional	114	175
Residencia Salud Mental	120	78
CENTRO ACOGIDA Menores	83	45
CENTRO RECEPCIÓN Menores	25	
CENTRO REEDUCACIÓN Menores	162	
ALBERGUES	0	10
COMEDORES sociales para la Dependencia	0	35
TOTAL	**4045**	**2613**

Fuente: elaboración propia

Los datos a nivel municipal muestran el gran desequilibrio territorial existente en la comarca en el reparto de los servicios sociales especializados. Se observa la concentración de todas las plazas en 12 municipios sobre los 22 analizados, estando sobrerrepresentados las plazas para mayores en 10 de ellos.

Los datos de la tabla muestran las necesidades que para un solo año (2015) se estiman para la población de esta comarca en franca diferencia con el total de plazas existentes para el conjunto de todos los años. Las y los profesionales indican la gran necesidad que existe de recursos de este tipo ya que la incorporación de nuevos usuarios/as a los servicios depende de la tasa de reposición y no de las necesidades, afectando principalmente al ámbito de mayores, menores y salud mental. Estos datos indican por donde debe ir la inversión en las infraestructuras de servicios sociales.

6.- Conclusiones sobre la validación del sistema de indicadores en servicios sociales municipales

El sistema de indicadores diseñado se ha revelado como útil para los bloques informativos analizados hasta el momento: Intervención profesional (nº de casos y horas); recursos humanos; necesidad de recursos especializados. De ellos se pueden sacar datos útiles que ayuden a cuantificar y calcular demandas en recursos humanos y tipos de prestaciones, así como metodologías de intervención profesional y ámbitos poblacionales a potenciar.

Los datos pendientes de analizar que corresponden a las prestaciones y o servicios para los diversos ámbitos estudiados se prevé que serán también útiles, pues su recogida se basa en el mismo sistema de indicadores que permitirá un análisis semejante al de los bloques informativos anteriores.

Los datos obtenidos hasta el momento cumplen con el objetivo de investigación planteado de crear un sistema de indicadores que permitan conocer las demandas actuales en servicios sociales, así como el incremento de la demanda potencial en todos los ámbitos planteados si fuera un sistema de derecho subjetivo, tanto en su conjunto de comarca como a nivel municipal. Asimismo la recogida longitudinal de estos datos en años venideros permitiría realizar proyecciones a futuro.

Mayor dificultad se intuye que va a existir para generar índices sintéticos entre datos sociodemográficos y los ámbitos de intervención estudiados: mayores, menores, familia, diversidad funcional, salud mental, inmigrantes y violencia de género, puesto que solo en mayores se detecta la posibilidad de cruce útil de indicadores para la obtención de un indicador sintético sobre necesidad de prestaciones que permita realizar proyecciones fidedignas.

Si se dispusiera de datos sobre calificaciones de minusvalía se podría se podría realizar también un índice sintético de uso de prestaciones para diversidad funcional y salud mental.

Sobre los ámbitos de familia, menores y violencia de género es difícil poder realizar proyecciones de demandas con los datos de los que disponemos, pero no imposible, ya que con datos sobre: conflictividad familiar; desempleo y niveles económicos de sus prestaciones; datos sobre cuantías de pensiones; conflictividad en menores; fracaso/absentismo escolar; detección de violencia de

género (pasen por juzgado o no); régimen de tenencia de la vivienda, cuantía de alquileres, etc, se podrían hallar índices sintéticos que previeran las futuras necesidades en prestaciones sobre estos ámbitos. Solo es necesario definirlo y comenzar a aplicarlo a nivel estatal como se ha hecho con el sistema de indicadores de nivel de pobreza y exclusión social (AROPE) desde el INE.

Sobre la aplicación de la Ley 39/2006 de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, cuyas datos a nosotros nos ha sido imposible obtener, sería bastante factible realizar índices sintéticos y proyecciones a futuro solo con obtener datos sobre la aplicación estadística de la misma, que superaran los actuales basados en gestión de expedientes "vivos y al momento"[8], con un mínimo programa informático que recogiera tanto el municipio de procedencia como el grado obtenido así como los diversos cambios de recursos que se realizan a lo largo de la vida de los expedientes individuales. Estos datos deben estar disponibles ya que parte de ellos se presentan en la web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad[9], pero no son accesibles desde el nivel municipal. Estos datos unidos a datos demográficos de envejecimiento y de calificaciones de minusvalía por nacimiento o adquirida, posibilitarían proyecciones de todo tipo e índices sintéticos para este ámbito de los servicios sociales.

Referencias bibliográficas

Andres Arseguet, F, y Uceda i Maza. F.X. (2007). "Aportaciones para la reconstrucción de los Servicios Sociales en el País Valencià", en Pérez y Uceda. La red pública de servicios sociales municipales en la Comunitat Valenciana: retos y futuro del sistema Público de Servicios Sociales, Valencia. FSP-UGT.PV, pp. 11-52

Ayala Cañon, L (2006). "La monitorización de la desigualdad y la exclusión social: hacia in sistema integrado de indicadores". En Vidal Fernández, F (dir.). V Informe FUHEM de políticas sociales: la exclusión social y el estado del bienestar en España, Madrid, FUHEM, pp. 43-59

Belis, V. y Moreno, A. (2002). "Evolución del sistema de servicios sociales en la comunidad valenciana", Revista Arxius de Ciències Socials, nº 11, pp. 8-29.

Cerda, T, y Vera, X. (2008). Indicadores sociales y marcos conceptuales para la medición social. Chile. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en http://bit.ly/2jxrv57

[8] Las diversas profesionales informaron que los expedientes dados de baja por cualquier motivo ya no son accesibles para las trabajadoras que los gestionan, además que los expedientes `vivos´ solo indican el recurso del momento y no cualquiera que se haya aplicado a lo largo de la vida del usuario/a. La aplicación informática de la que disponen no permite contabilizar situaciones, solo es un programa informático de gestión y no disponen de datos estadísticos para planificación. En las entrevistas se observó la existencia de diversas hojas de excell con datos *ad hoc* realizadas por las propias profesionales para una gestión personal más dinámica del servicio.

[9] Consultar en http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/index.htm

Fantova Azcoaga, F. (2005). Manual para la gestión de la intervención social, Madrid, CCS

Mondragón Pérez, A.R (2002). "¿Qué son los indicadores sociales?". Revista Cultura Estadística y Geográfica, Nº 19, pp. 52-58, Disponible en http://bit.ly/2kbrnJx

Montañes, M. (2009). Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa, Barcelona, UOC.

Navajo, P. (2009). Planificación estratégica en organizaciones no lucrativas, Madrid, Narcea

Ritzer, G. (1996). Teoría sociológica contemporánea. Madrid. McGraw-Hill.

Rodriguez Villasante, T. (2002). Construyendo ciudadanía, Madrid, El Viejo Topo.

Uceda-Maza, F.X., Domínguez Alonso, F.J. y Martínez-Martínez, L. (2015). "Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana: el actual `modelo valenciano´ y una nueva agenda de construcción de un modelo de derechos sociales", Revista Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social, nº 22, pp. 93-121.

Vilà Mancebo, A. (2012). "La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo", Revista Azarbe. nº 1, pp. 143-155.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

LA TRABAJADORA SOCIAL DE ATENCIÓN PRIMARIA: POLÍTICAS SOCIALES Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL.

Matías Solanilla, Antonio
311726@unizar.es

Eito Mateo, Antonio
antoni@unizar.es

Marcuello Servós, Chaime
chaime@unizar.es

Grupo 4.1

Repensando las políticas públicas de Servicios sociales: modelos, estrategias e iniciativas innovadoras de atención social en el territorio

espanet SPAIN

Este trabajo presenta los resultados preliminares de una investigación en curso sobre el papel de las trabajadoras sociales —pues son mayoritariamente mujeres— en la ejecución y puesta en práctica de las políticas públicas en materia de servicios sociales en Aragón.
A partir de un análisis del imaginario de las profesionales, recogido mediante entrevistas en profundidad, grupos de discusión y observación participante, se revisan las experiencias, posiciones y valoraciones de su labor en los Servicios Sociales de Atención Primaria aragoneses. Desde sus discursos se revisan procesos, trayectorias y situación actual del sistema de protección, así como la profesión y las expectativas respecto de la misma.
Como es sabido, aunque existían experiencias previas, los años 80 fueron el punto de partida de la red de Servicios Sociales públicos, polivalentes, de carácter generalista y responsabilidad administrativa local. Se denominaron de "Atención Primaria" tal como hoy los conocemos. Con la Ley 5/1986 de Bases de Régimen Local, las leyes autonómicas de Servicios Sociales aprobadas se convirtieron en "puerta de entrada" al resto del sistema de prestaciones y a lo que cabe llamar "cuarto pilar del Estado de Bienestar". Desde entonces, las transformaciones sociales, políticas y económicas vividas en nuestro país han marcado y configurado la labor diaria en los Centros donde se gestionan estos Servicios Sociales.
Además del necesario impulso de los poderes públicos, el éxito de los servicios sociales depende del buen hacer de los diferentes profesionales, donde destaca como figura esencial la Trabajadora Social. Es la referencia de usuarios y responsables políticos.

Palabras Clave.- Servicios Sociales de Atención Primaria, Trabajadora Social, Administración Local.

1.- Introducción

A finales de la década de los setenta, con el inicio de la Transición en nuestro país se empiezan a dar los primeros pasos para crear un sistema de Servicios Sociales. Sistema que en un tiempo relativamente corto se ha instalado en la sociedad española llegando a constituir un pilar básico de nuestro Sistema de Bienestar.

La teoría (Casado, 1987) y posteriormente la legislación dividen tradicionalmente a los Servicios Sociales en Servicios Sociales Generales, también conocidos como de Atención Primaria y Servicios Sociales especializados.

Los Servicios Sociales de Atención Primaria han tenido su particular desarrollo en España y al frente técnico de los mismos se han posicionado siempre las trabajadoras sociales que han sido las verdaderas impulsoras de la transformación que ha vertebrado este país en materia de política social.

No a la vanguardia pero sí en posiciones cercanas se encuentra el desarrollo de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón. En 1980 se crean los primeros Centros de Servicios Sociales en Zaragoza y en 1983 el primer Servicio Social de Base rural.

Casi 40 años después de la creación de los primeros Servicios Sociales municipales aragoneses merece la pena recordar un poco la historia de la aparición de estos Servicios y a la vez volver a dar la voz a sus profesionales más representativos intentando reconocer cual es la situación actual y por donde se puede vislumbrar el futuro.

2.- Aproximación terminológica y legislativa

Para analizar esta trayectoria hará falta primero hacer una aproximación terminológica y legislativa de qué son los Servicios Sociales de Atención Primaria; a qué nos estamos refiriendo. Así, los Servicios Sociales de Atención Primaria se pueden definir, tomando como referencia el artículo 13 de la ley 5/2009 de 30 de junio de Servicios Sociales de Aragón[1] como *«servicios públicos de carácter polivalente y comunitario cuya organización y personal están al servicio de*

[1] Cabe señalar que esta es la segunda Ley en materia de Servicios Sociales que ha tenido la C. A. de Aragón, tras la Ley 4/87 de 25 de marzo de Ordenación de la Acción Social en Aragón.

toda la población». Constituyen el primer nivel del Sistema Público de Servicios Sociales y proporcionan una atención que tiene por objeto favorecer el acceso a los recursos de los sistemas de bienestar social, generando alternativas a las carencias o limitaciones en la convivencia, favoreciendo la inclusión social y promoviendo la cooperación y solidaridad social en un determinado territorio.

Legislativamente hablando hay que reconocer que en la Constitución Española de 1978 no se encuentra ninguna referencia al término "servicios sociales" y mucho menos a la denominación "servicios sociales generales, de base, de atención primaria…" La Constitución de 1978, en Título I de "De los Derechos y deberes fundamentales" establece los derechos de la persona (art.10) Igualdad ante la ley (art.14), educación (art.27), protección a la familia y la infancia (art.39), Seguridad Social (art.41), Protección a la salud (art.43), participación de la juventud (art.48), Atención a disminuidos (art.49), Tercera Edad (art.50)… pero en él en ningún momento se hace alusión a conceptos específicos de "Asistencia Social" o "Servicios Sociales". Hasta el art.148, apartado 1.20 no se habla de las competencias de las Comunidades Autónomas en Asistencia Social. Luego, en el art.149.1.17 se enumeran las competencias exclusivas del Estado y se cita "Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social".

Aunque la Ley 6/1982 de 20 de mayo de Servicios Sociales de Euskadi ya deja intuir el papel fundamental de la administración local en la implementación de los Servicios Sociales de Atención Primaria no hay una referencia expresa a tal efecto habrá que esperar a la Ley 11/1984 de 6 de Junio de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid para encontrar una referencia expresa a la división de Servicios Sociales generales y especializados atribuyendo al municipio la competencia y titularidad de los mismos.

Posteriormente la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local refrenda esa competencia y titularidad al estipular en su artículos 25.2.k) y 26.1.c)[2] que la prestación de Servicios Sociales y de

[2] Aunque somos sabedores de que la ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local modificó los citados artículos hacemos referencia a la redacción original dado que estamos analizando la implantación de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

reinserción social es de competencia municipal y obligatoria para los municipios mayores de 20.000 habitantes aunque no concreta en qué consisten esos servicios.

3.- Un poco de Historia

Aunque tal y como reconoce García (1988) hay reseñas no suficientemente documentadas de la existencia de primigenias experiencias de Servicios Sociales comunitarios públicos en los años sesenta en pueblos llamados de colonización tenemos que cifrar los primeros pasos ideológicos de un intento de crear una red de Servicios Sociales de Atención Primaria públicos en la época preconstitucional de finales de los años 70 del pasado siglo XX. Concretamente en el año 1977 cuando en las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales organizadas por la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales (FEDAS), más conocidas como "las Jornadas de Pamplona" se habla abiertamente de la necesidad de existencia de Agencias Locales de Bienestar Social. "Se hace necesario en cada distrito, barrio y pueblos, la existencia de una AGENCIA DE BIENESTAR SOCIAL, formada por un equipo interprofesional, vinculada directamente al Ayuntamiento o Diputación (según el ámbito territorial que abarque), que tendrá como misión la puesta en marcha de todos los Servicios Sociales necesarios en la zona, así como el asesoramiento técnico de la comunidad vecinal." (FEDAS 1977:45)

Fruto de esas jornadas y de todo el trabajo de reflexión que se realiza en esa época aparece en 1979 el libro "Introducción al Bienestar Social" de Las Heras y Cortajarena. Tal y como recogen en el prólogo a la Reedición de 2014 «El texto contiene el análisis histórico de la Acción Social, la evolución de sus Formas Históricas y las propuestas para el Bienestar Social (…) Incorpora también un modelo Municipalista de intervención profesional a través de la realidad local en dicho contexto histórico» (De las Heras y Cortajarena 2014: 12).

Al mismo tiempo en Cataluña se iba fraguando otro movimiento en paralelo denominado "Escuela Catalana de Servicios Sociales" (Casado 1987), compuesto por una serie de destacadas profesionales del Trabajo Social que habían formado el GITS (Grup d´Investigació i Formació en Treball Social) vinculadas al Partido Socialista Catalán y que con la victoria en las elecciones de

1979 que aúpan al PSC-PSOE al Ayuntamiento de Barcelona consiguen que se cree en dicho ayuntamiento un área de Servicios Sociales siendo la primera experiencia que se da en nuestro país en este aspecto.

A la estela de la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona otros ayuntamientos de grandes ciudades empiezan al inicio de la década de los 80 a crear sus propias áreas de Servicios Sociales o Bienestar Social. Como será el caso de Zaragoza que analizamos en el siguiente epígrafe.

Las III Jornadas de Servicios Sociales Municipales celebradas los días 1, 2 y 3 de julio de 1983 en Castelldefels (Barcelona) y organizadas por el PSC-PSOE suponen la asunción por parte del PSOE de los postulados en Servicios Sociales ideados por los movimientos antes descritos y que poco a poco irán implantando en todo el territorio nacional.

En dichas jornadas se traza la primera hoja de ruta de la implantación de un sistema de Servicios Sociales en todo el territorio empezando por una instancia municipal. “En una etapa inicial hay que empezar por un programa fuerte de Servicios Sociales Comunitarios, de los cuales se tendrán que derivar los Servicios Sociales especializados, si en realidad responden a una planificación resultante del estudio y trabajo de base”. (PSOE- Secretaría Federal de Acción Social 1984: 47)

La victoria del partido socialista en la mayoría de Comunidades Autónomas y municipios en las elecciones autonómicas y locales de mayo de 1983, unida a la obtenida por mayoría absoluta en las Generales de octubre de 1982, hacen que la hoja de ruta marcada se vaya instaurando progresivamente en todo el territorio nacional.

El que en 1988 se firme el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el objeto de articular la cooperación económica entre administraciones y con la finalidad de lograr la colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para financiar conjuntamente la red de atención de Servicios Sociales sirve por un lado para garantizar la supervivencia económica de los mismos y por otro lado para homogenizar mínimamente los Servicios en todo el territorio español.

3.1.- El Caso Aragonés

La historia de los Servicios Sociales de Atención Primaria en el territorio Aragonés difiere levemente del resto de España.

A la estela del Ayuntamiento de Barcelona el de Zaragoza inicia su andadura en materia de Servicios Sociales en el año 1980 siendo alcalde Sainz de Varanda y abriendo diferentes Centros de Servicios Sociales Municipales en barrios de la ciudad (Gutiérrez, 1999.)

Pero la diferencia está en el medio rural, que en un primer momento y desde el Gobierno de Aragón preautonómico se considera al resto del territorio Aragonés, con la excepción de la capital, Zaragoza. La primera referencia que hemos encontrado data del Boletín Oficial de Aragón de 24 de marzo de 1983, dos meses antes de las elecciones autonómicas y locales y cuatro meses antes de la celebración de las Jornadas de Castelldefels, cuando recoge la Orden de 9 de marzo de del mismo año por las que se establecían las Normas Generales reguladoras de la Convocatoria Regional Unificada de Atención Social. En dicha orden se establece la primera convocatoria de subvenciones para "Ayudas para Creación, Equipamiento y Mantenimiento de Servicios Sociales de Base[3]". Una lectura pormenorizada de dicha orden arroja varios elementos dignos de destacar:

- Las actividades de los Servicios Sociales de Base tienen por finalidad la atención de los problemas de la Comunidad residente en la zona, el desarrollo de la misma y la mejora de su calidad de vida.
- Se determina que estas Ayudas son preferentemente para las Corporaciones de más de 3000 habitantes y menos de 50.000 habitantes[4]. Se posibilita el que agrupaciones de varios municipios opten también a estas ayudas si se encuentran en los límites poblacionales fijados.
- Se posibilita también que puedan solicitar estas ayudas *"las asociaciones o personas jurídicas que hayan iniciado en una zona experiencias de desarrollo comunitario siempre que coordinen su actividad con los Ayuntamientos correspondientes."*

[3] Nomenclatura que se adopta en 1983 para designar a los Servicios Sociales de Atención Primaria en el medio rural Aragonés.
[4] Sólo la ciudad de Zaragoza superaba en aquella fecha los 50.000 habitantes.

De esa primera convocatoria nacen los primeros servicios sociales de base de Aragón, concretamente la mancomunidad de municipios de Flumen Monegros (zona sur de la provincia de Huesca y algunos municipios de la de Zaragoza con relaciones y vinculaciones históricas, embrión de la posterior Comarca de los Monegros), y de los Ayuntamientos de Fraga, Andorra y Huesca. Los municipios afectados eran 20 y el número de habitantes 83.117.

Tras las elecciones autonómicas de 1983 y con la victoria socialista se constituye el primer gobierno autonómico que ejerce una apuesta decidida por los recién creados Servicios Sociales de Base y antes de que acabe ese año se dicta El decreto 114/1983 de 29 de diciembre (BOA 16 de enero de 1984) en el que s publica ya la primera convocatoria exclusiva de subvenciones para creación y mantenimiento de los Servicios Sociales de Base para el año 1984. Respecto a la anterior subvención hay dos modificaciones de importancia: (i).desaparece la posibilidad de que asociaciones y personas jurídicas puedan acceder a este tipo de subvenciones con lo que ya se confiere una responsabilidad exclusivamente pública sobre los Servicios Sociales de Base y por otra se modifican los límites poblacionales; (ii).la población mínima municipal para solicitar la subvención tiene que ser de diez mil habitantes y si son agrupaciones de municipios tiene que ser de cinco mil habitantes.

La evolución de estos nuevos servicios fue meteórica; si a final de 1983 se contaba con los cuatro Servicios antes enumerados más una primigenia red del Ayuntamiento de Zaragoza al finalizar 1984 ya estaban constituidos un total de 23 Servicios Sociales de Base que abarcaban 210 ayuntamientos y atendían a 279.455 habitantes[5] lo que significaba casi el 50% de la población rural aragonesa[6]. Al finalizar 1993 los Servicios Sociales de Base alcanzan una cobertura territorial del 91,6% del territorio aragonés y un porcentaje poblacional del 98,9% de la población (Gutiérrez, 1999).

[5] Por supuesto en estos datos ofrecidos por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en folleto editado en 1984 no se contemplan los datos de Zaragoza capital.

[6] Datos ofrecidos por el Consejero Sr. Arola Blanquet en Comisión de Trabajo, Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales del 9 de abril de 1985. De la lectura de estos datos se desprende que se consideraba población rural a los ciudadanos de las Capitales de provincia de Huesca y Teruel.

En 1999, el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en una publicación de la Mancomunidad del Alto Gállego afirmaba "la atención primaria en servicios sociales ofrece sus prestaciones a los ciudadanos a través de la red pública de las corporaciones locales. Aragón, por cierto es una de las pocas comunidades autónomas que ha conseguido por este sistema una cobertura de población del 100%."

Tal fue la vanguardia y desarrollo de los Servicios Sociales de Base en Aragón que es en este territorio donde se celebran las primeras jornadas de Servicios Sociales en el medio rural organizadas por el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales preparadas en Graus (Huesca) y celebradas en Daroca (Zaragoza) en diciembre de 1985.

Legislativamente hay que destacar tres apuntes más para entender la situación de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón:

- Ley 4/1987 de 25 de marzo de Ordenación de la Acción Social en Aragón (LOAS). En el articulado de esta ley se configura una primera ordenación legislativa del sistema de Servicios Sociales donde se especifica que los Servicios Sociales podrán tener carácter comunitario o dirigirse a un sector específico de la sociedad. En esta ley de primera generación los servicios sociales comunitarios se denominan "Servicios Sociales de Base y "*configuran la estructura básica de la acción social, correspondiendo su gestión a los ayuntamientos."*
- Ley 7/99 de 9 de abril de Administración Local de Aragón en su artículo 44 a) indica que dentro de los servicios municipales obligatorios se encuentra la obligación de "*gestión de los servicios sociales de base"* pudiendo gestionarlos por si solos o asociados a otras entidades locales.
- El proceso comarcalizador de Aragón con el Decreto Legislativo 1/2006 de 27 de diciembre y que refunde toda la legislación que lo reguló en el último decenio del siglo XX, en su artículo 9.1.6. se indica como competencia propia de la Comarca la acción social.

4.- El papel de las trabajadoras sociales

Analizar y relatar, aunque sea mínimamente, cómo fue el nacimiento y cuál ha sido la trayectoria de los Servicios Sociales de Atención Primaria en nuestro país obliga a hacer constantes referencias a uno de sus actores principales, la trabajadora social. Tal y como indica Gil Parejo (2010) a partir de la Constitución Española y la llegada de la democracia el Trabajo Social define su espacio profesional en los Servicios Sociales llegando a veces incluso a identificarlo como propio. En buena medida puede ser porque el partido político que en el final de los setenta y principio de los ochenta lideró la creación del sistema de Servicios Sociales contaba entre sus filas a Asistentes Sociales que se volcaron en un arduo trabajo del que luego se ha beneficiado toda la profesión.

En las Jornadas de Pamplona, en la ponencia "Planificación, organización y desarrollo de los servicios sociales y el bienestar social" elaborada por el Comité Organizador[7] ya se indica que las "Agencias de Bienestar Social estarán a cargo de Asistentes Sociales que asumirán las funciones de coordinación y promoción de la Acción Social" (FEDAAS 1977: 47). Idea refrendada posteriormente por De las Heras y Cortajarena en su libro "Introducción al Bienestar Social" donde a la hora de hablar de las Unidades de Bienestar Social afirman "La intervención técnica se realiza específicamente a través de Asistentes Sociales a quienes compete, en todo programa de acción directa con la comunidad, la atención global a las necesidades sociales en relación a las prestaciones y servicios que precisan (…) el asistente social de la Unidad (asistente social polivalente) articula el Trabajo Social en la comunidad con el Trabajo Social por área de necesidad (sanidad, educación, empresa, instituciones…), de la misma forma que el médico de cabecera vincula la atención médica general con los servicios de especialidad" (De las Heras y Cortajarena 1978: 143)

Por su parte la "Escuela Catalana de Servicios Sociales" apoya también estas tesis como autoras[8] de la ponencia "Los Centros Municipales de Servicios Sociales" dentro de las III Jornadas

[7] El comité organizador de dichas Jornadas estaba presidido por Dña. María Patrocinio Las Heras Pinilla autora posterior conjuntamente con Elvira Cortajarena de "Introducción al Bienestar Social". Patrocinio de las Heras fue coordinadora de Políticas de Bienstar Social del PSOE entre 1981 y 1983.- Posteriormente fue Directora General de Acción Social del INSERSO, del INAS y del FONAS entre 1983 y 1990.

[8] El texto viene firmado en orden alfabético por Montserrat Colomer, Rosa Domenech, Montserrat Flaquer, Mª Francesca Masgoret, Mª Teresa Massons y Gloria Rubiol, miembros todos del GITS.

de Servicios Sociales organizadas por el PSOE recogidas por el volumen 14 de Cuadernos de Acción Social. "Los asistentes sociales polivalentes son el equipo básico del Centro por el carácter generalista y global de su trabajo que abarca la totalidad de las competencias en sus tres dimensiones individual y familiar, institucional y comunitaria" (PSOE 1984: 85)

García (1987) dando por hecho también el protagonismo de los Asistentes Sociales y fruto de las Jornadas de Daroca reflexiona sobre el perfil profesional que en el inicio de la profesión tenían que tener específicamente los asistentes o trabajadores sociales de servicios sociales de atención primaria rurales. Merece la pena releer esas características que por otra parte no se enseñaban en las antiguas Escuelas ni en las Facultades actuales. De entre ellas destacamos:

- Imaginación ya que en muchas ocasiones había que dar respuestas novedosas a situaciones peculiares sin modelos previos de referencia.
- Capacidad de síntesis dada la formación extensiva y multitud de temas que se abordaban.
- Capacidad de empatizar.
- Aptitudes de dinamizador para generar dinamismos que entonces se consideraban "encasillados en la pasividad"
- Capacidad de unir, coordinar y multiplicar recursos para conseguir los objetivos. Evidentemente relacionado con la capacidad de imaginación.
- Paciencia. No hay que olvidar en ningún momento que se estaba viviendo una experiencia única de puesta en marcha de una nueva política pública. De creación de un sistema de servicios que salvo alguna experiencia aislada era totalmente novedoso y desconocido para los usuarios, para los políticos y para los profesionales por lo que los resultados podían demostrarse a largo plazo y los errores y sinsabores podían estar a la orden del día.

Y es que la creación de un nuevo sistema de protección fácilmente debió de sembrar de dudas a políticos locales y autonómicos. Si se bucea un poquito en los archivos de las Cortes de Aragón de esa primera legislatura (1983 -1987) podemos encontrarnos diversas referencias tanto a la creación de los Servicios Sociales de Base como a los asistentes sociales y posteriormente trabajadores sociales con un protagonismo que difícilmente han podido llegar a tener en ese

escenario en otro momento. Con poco más de un año de vida de dicha legislatura el Consejero Sr. Arola Blanquet afirmaba en Comisión de Trabajo, Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales[9] que el *"objetivo básico de mi Departamento y de la acción queríamos desarrollar en el marco de los servicios sociales, básicamente la creación de un sistema"* y estableciendo como uno de los elementos básicos de ese sistema *"la creación en Nuestra Comunidad Autónoma de los servicios comunitarios que eran la puerta de entrada al sistema"*. En la misma comparecencia hablaba de las bondades de los nuevos servicios comunitarios que todavía no tenían dos años de vida *"hemos renunciado a continuar con una tradición singular de parcheadores o apagafuegos, o de beneficencia, en beneficio de un sistema de base. Y si logramos esto, nosotros o quien haya de sustituirnos podrá avanzar en la configuración de todo tipo de servicios especializados."*

En el transcurso de dicha comparecencia el Consejero afirma *"que ha mejorado la calidad de vida en las zonas en que se han implantado los servicios sociales de base."* En la misma comisión y en preguntas e interpelaciones diferentes a lo largo de la legislatura se iban ofreciendo datos del desarrollo de estos Servicios y de sus profesionales llegando por ejemplo a discutirse en 1985 si la labor de los asistentes sociales de los Servicios Sociales de Base estaba o no demasiado burocratizada[10]. Y en dicha interpelación el propio Consejero se llegaba a plantear *"¿estoy satisfecho de cómo están trabajando los asistentes sociales? Globalmente, evidentemente la respuesta es afirmativa. Los han definido por ejemplo, como gentes que están, como retoños que están creando brotes de participación, y no es una definición. Estoy globalmente satisfecho."*

Tal fue el protagonismo en el inicio de la década de los 80 en la Comunidad Autónoma Aragonesa de los Servicios Sociales de Base que en el debate de totalidad del Proyecto de Ley de Ordenación de Acción Social el diputado Sr. Biel afirmó que era *"una Ley donde han metido los servicios sociales de base, que parece que es su única obsesión a lo largo de toda la Legislatura[11]"*

[9] Comisión celebrada el martes 9 de abril de 1985 y recogida en el Diario de las Cortes de Aragón nº 2 de la Legislatura I.
[10] Interpelación 10/85 formulada por el Diputado Sr. Agudo González en relación a los criterios de la Diputación General de Aragón sobre la elaboración de Servicios Sociales recogida en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 32. Sesión plenaria 09/05/1985.
[11] Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 63 de Plenos de la primera Legislatura.

Realmente, obsesión o no el caso es que en la Primera Legislatura del Gobierno Autonómico Aragonés se apostó decididamente por la constitución de Servicios Sociales de Base y por lo tanto por la figura de los Asistentes Sociales que fueron los artífices y principal recurso (Bañez 2005)

Y aunque efectivamente, con el inicio de los Centros Municipales de Servicios Sociales o en su denominación rural los Servicios Sociales de Base se inicia la contratación sistemática de trabajadores sociales que se ponen al frente de los mismos legislativamente hablando no encontramos en el inicio ninguna norma que obligue esta contratación. En el caso de Aragón, la orden de 9 de marzo de 1983 y el Decreto 114/83 no menciona en ningún momento a la figura del Asistente Social o Trabajador Social.

Hay que esperar a la ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón para encontrar una referencia concreta a los "profesionales del trabajo social" cuando cita en su artículo 14.3 "Dentro del equipo multidisciplinar se integran los Servicios Sociales de Base, como unidades de trabajo social que prestan su atención directa en todos los municipios de su ámbito respectivo, facilitando tanto el acceso al sistema de servicios sociales como al profesional de referencia de dicho ámbito".

La reciente aprobación del decreto184/2016 (BOA 28/12/2016) por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales ya designa concretamente al trabajador social como el profesional de referencia y regula el número mínimo de trabajadores sociales que tiene que haber por centro de servicios sociales en función del territorio y la población que abarcan.

5.- Un análisis de los discursos

Se puede afirmar que actualmente todo ciudadano aragonés al igual que tiene un médico de familia del servicio público de salud asignado tiene también una trabajadora social asignada como profesional de referencia que presta sus servicios en un Centro de Servicios Sociales bien sea municipal o Comarcal. Estas profesionales son con mucha diferencia la categoría profesional más numerosa de dichos Centros de servicios sociales, centros que constituyen la puerta de entrada a todo el Sistema de Servicios Sociales y que es uno de los cuatro pilares del Sistema de Bienestar.

Sin embargo salvo honrosa excepciones como Marco (1988) y Báñez (2005) es difícil encontrar referencias bibliográficas sobre los inicios de la profesión o la situación actual de las profesionales que hagan referencia a algo más que no sea la presentación de experiencias propias laborales a través de la presentación de proyectos o desarrollo de programas y prestaciones concretas que siendo muy interesantes no consideramos que sean el objeto de nuestra investigación.

Modestamente queremos empezar a cubrir ese hueco entrevistando a trabajadoras sociales de Centros de Servicios Sociales Comarcales buscando su reflexión sobre sus inicios en la profesión, como ha sido el desarrollo y cuál es el pronóstico que creen que puede tener tanto la profesión como los Servicios Sociales de Atención Primaria.

Se ha obviado deliberadamente en esta primera aproximación a las profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria urbanos dado que en muchas ocasiones la distancia con la capital y su dirección provincial y la falta de recursos específicos sigue haciendo a esta profesional una trabajadora social polivalente con una realidad diferenciada del medio urbano.

Se han seleccionado por tanto un total de 14 profesionales en una horquilla de experiencia laboral entre los 8 y los 32 años a los que se ha entrevistado entre los meses de noviembre y diciembre de 2016 tal y como recoge la siguiente tabla:

Tabla I *Profesionales entrevistados*

Trab. Soc.	Sexo	Años de exp.	Funciones	Población Comarcal
E1	M	31	Trab. Soc. Estructura	8000
E2	M	26	Trab. Soc. Estructura	8000
E3	M	8	Trab. Soc. Refuerzo	8000
E4	M	9	Directora Centro Serv.	8000
E5	H	16	Trab. Soc. Estructura	14000
E6	M	25	Trab. Soc. Estructura	29000
E7	M	25	Trab. Soc. Estructura	29000
E8	M	26	Trab. Soc. Estructura	29000
E9	H	9	Trab. Soc. Refuerzo	3000
E10	M	26	Trab Soc. Estructura	9000
E11	M	26	Trab. Soc. Estructura	9000
E12	M	32	Trab. Soc. Estructura	24000
E13	M	17	Trab. Soc. Estructura	24000
E14	H	20	Trab. Soc. Estructura	11000

Fuente: Elaboración propia.

En todas las conversaciones salen a relucir algunos lugares comunes compartidos por todas profesionales. Aquellas que comenzaron en su territorio un Servicio Social de Base, bien sea a mediados de los 80 (E1, E12) como en otras oleadas a principios de los años 90 (E8, E10, E11) hablan de mucha ilusión, ganas, muchas expectativas pero a la vez una sensación de soledad. Jornadas de trabajo maratonianas, con horarios flexibles y trabajando mañanas, tardes y noches tal y como indican algunas de estas pioneras. *"Empezar, llegar aquí y no haber nada. Nada. Los Ayuntamientos se apuntaban porque daban dinero, pero no había nada. Había que pedir en los Ayuntamientos si te dejaban la máquina de escribir"* (E1)

Y el trabajo siempre fue el mismo. Empezar apostando fuerte por la Animación Comunitaria promoviendo el asociacionismo en la zona. Asociaciones de mayores, de mujeres, de consumidores…[12] como medio para darse a conocer y también como reconocen porque en los inicios las prestaciones eran prácticamente inexistentes. *"Al principio era abrirte, venderte, darte a conocer y eso lo conseguimos con la Animación Comunitaria, también porque no había más recursos."*(E12)

Con la firma del Plan Concertado (1988) y con la aparición de diferentes prestaciones como las Pensiones No Contributivas, El Ingreso Aragonés de Inserción y la Ayuda de Integración Familiar y las más recientes derivadas de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia, más conocida como "Ley de la Dependencia" todas coinciden en que el Trabajo Social en los Servicios Sociales de Atención Primaria se ha vuelto mucho más prestacionista dejando de lado la Animación Comunitaria. Trabajo prestacionista que conlleva muchas veces mucha más burocracia y que representa alguna de las quejas de las que hemos sido testigos *"Se introdujo la tecnología, bases de datos… Eso iba a sustituir al papel. No lo ha sustituido. Ha sumado Ahí no hemos ganado tiempo, y lo hemos perdido en animación comunitaria. Esa ha sido la mayor pérdida".* (E7)

[12].- Cabe destacar que la primera publicación del Gobierno de Aragón que recoge datos del trabajo de los Servicios Sociales de Base "Los Servicios Sociales en Aragón-1984" señala como tareas básicas de estos servicios la información, el Fomento del Asociacionismo y Posibilitar cauces de Participación.

"Se emplea mucho tiempo en trabajo administrativo y en prestaciones que no necesitan valoración y que las hacemos los trabajadores sociales. A veces nos dedicamos a rellenar papeles" (E5)

Sin embargo también hay profesionales que reivindican y recuerdan la necesidad a veces de ese papel burocrático, como indicaba esta profesional *"Hay que rellenar solicitudes en la medida de las capacidades del usuario. Si no medimos esa capacidad dejamos de utilizar nuestra profesión para ser puerta de entrada. A veces traducir y adaptar el lenguaje administrativo y adaptar procesos que a a nuestros usuarios les pueden parecer complejos es nuestra función".* (E10)

El papel de los Servicios Sociales de Atención Primaria en la sociedad actual también genera muchos puntos de acuerdo. En primer lugar porque todas las profesionales los consideran como *"esenciales para el buen funcionamiento de la sociedad"*, pero también porque en Aragón fueron los primeros Servicios en ser mancomunados o compartidos por diversos ayuntamientos y de alguna manera se puede considerar que los Servicios Sociales de Atención Primaria han sido el germen de la división comarcal aragonesa.

Sin embargo esa misma división comarcal genera también una enconada crítica al sistema de Servicios Sociales de Atención Primaria actual. En primer lugar porque la división y autonomía comarcal han generado desigualdades entre los ciudadanos aragoneses al tener la Comarca potestad reglamentaria en su ordenamiento de ayudas de urgencia, servicio de ayuda a domicilio etc. Y en segundo lugar porque en un sector de la profesión se ha puesto en duda si es la Administración Local la más adecuada para prestar los Servicios Sociales de Atención Primaria. No hay ningún tipo de duda de que los Servicios Sociales de Atención Primaria tienen que ser la Puerta de Entrada y estar lo más cercanos al ciudadano, pegados al territorio pero hay profesionales que expresan sus dudas:

"¿Para trabajar en un Ayuntamiento por qué tengo que ser del Ayuntamiento? ¿El colegio es del Ayuntamiento? ¿El Centro de Salud es del Ayuntamiento? ¿Por qué tengo que depender de la Administración Local? ¿Para estar más cerca del ciudadano? Si yo voy a ir al mismo pueblo. Eso

de que la administración local es más cercana… Voy a ser cercana yo que voy al pueblo. Pertenecer a una administración más grande estabilizaría y consolidaría los Servicios."(E8)

"El pertenecer a una administración local provoca aislamiento y desigualdad respecto a otros sistemas. La falta de carrera profesional y de perspectivas de movilidad o retos profesionales… Se dan casos de depresión y de una sensación de estar laboralmente en una cárcel de oro." (E9)

Así mismo esta dependencia municipal o comarcal hace que las profesionales se sientan más o menos respaldadas por sus administraciones locales en función de la decisión del Consejo Comarcal correspondiente y la labor personalista del presidente o consejero comarcal correspondiente tal y como comenta una compañera, *"Se les llena la boca (a los políticos) de Servicios Sociales pero a la hora de la verdad les cuesta creérselos"* (E3)

A la hora de cuestionarles por el futuro de los Servicios Sociales de Atención Primaria reconocen todas las entrevistadas riesgos de un posible e indeseable aumento de burocratización, de pérdida de trabajo comunitario y la necesidad de aumento de plantillas de equipos multidisciplinares como rebaja de las ratios por profesional. Pero nadie se atreve a vislumbrar cambios de calado en un futuro a corto y medio plazo.

Y es que, aunque hay unanimidad en reconocer que en estos últimos años, en gran parte gracias a la ley de dependencia y a la crisis económica se ha avanzado mucho en la sensación de universalidad de los Servicios Sociales al tener que acudir a los mismos usuarios que nunca pensaron que lo tendrían que hacer persiste también la idea de que, pese que se reconoce a los Servicios Sociales como el cuarto pilar del Sistema de Bienestar Social todavía no está equiparado al sistema de Salud o Educación.

6.- Tensión y bipolaridad del Sistema de Servicios Sociales de Atención Primaria

Con esta situación nos encontramos con que los Servicios Sociales de Atención Primaria y de acuerdo con el articulado de la Ley 5/2009 de Servicios Sociales en Aragón han estado siempre marcados por una bipolaridad, ya que por un lado, legislativamente hablando han estado siempre

asentados en la administración municipalista respaldada por la Ley de Bases de Régimen Local, Ley de Administración Local Aragonesa, Mancomunidades, Proceso comarcalizador etc. pero por otro lado la planificación estratégica de esta Política Social, titularidad y ordenación de prestaciones corresponde al Gobierno de Aragón. Así nos encontramos por ejemplo que con el Decreto 184/2016 que regula los Centros de Servicios Sociales se ha fijado la estructura, personal mínimo, funciones, objetivos etc. pero luego la titularidad de los Centros es de la Administración Local.

Esta bipolaridad se representa en Aragón en que tras la supervisión y planificación estratégica del Gobierno de Aragón hay un total de 41 administraciones locales diferentes tienen sus competencias en Servicios Sociales de Atención Primaria; los 4 ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (las tres capitales aragonesas más Calatayud), las 32 comarcas legalmente establecidas y el resto de municipios que pertenecen a la Delimitación Comarcal de Zaragoza que al no estar todavía constituida se agrupan en 5 mancomunidades diferentes. Lo que significa por ejemplo, 41 reglamentos de Ayudas de urgencia diferentes o 41servicios Sociales de Ayuda a Domicilio diferentes con sus 41 formularios correspondientes y sus 41 ordenanzas fiscales diferentes lo que provoca desigualdades entre los ciudadanos aragoneses. De la misma manera que existen 41 convenios colectivos diferentes con los cual las condiciones de trabajo de las profesionales del Trabajo Social también son diferentes pese a ejercer funciones semejantes en cada Administración Local. La homogeneización de criterios, reglamentos, prestaciones etc. es una de las más unánimes reivindicaciones que hacen las profesionales entrevistadas.

Los perjuicios de esta tensión se han manifestado de manera constante a lo largo de estos 35 años de historia. El inicio de cada servicio fue colocar a una profesional que recibía instrucciones de la Dirección Provincial de la Consejería autonómica competente en cada legislatura pero que dependía orgánicamente del Ayuntamiento o Mancomunidad de turno con lo que el recuerdo de soledad e incomprensión ha surgido en varias entrevistas, *"Los inicios fueron muy duros y hubo muy poca ayuda de los Servicios Provinciales. Te decían tú tienes que hacer esto o aquello pero luego nos dejaban solas ante el peligro. Eso era duro porque te vendían cosas que luego el alcalde te decía: de eso ni hablar"* (E12)

La situación no ha mejorado con el tiempo, incluso se puede afirmar que ha empeorado en este sentido con el proceso comarcalizador. Hasta finales de los años 90 las Direcciones Provinciales antes indicadas organizaban reuniones periódicas con todos los profesionales de cada provincia para informar y dar las mínimas directrices correspondientes. Tras el proceso de constitución de las Comarcas esas reuniones se han reducido a la mínima expresión provocando otra acepción de soledad como puntualiza otra compañera, "*Nosotras que hemos ganado como colectivo (profesional) desde que somos Comarca? Hemos perdido toda la coordinación. No nos vemos. Antes a todos los profesionales de la provincia nos hacían reuniones mensuales. Ahora ya no."*(E6)

7.- Conclusiones

La creación de una estructura de Servicios Sociales de Atención Primaria en España tiene su pistoletazo de salida en el interés y esfuerzo de una serie de profesionales del Trabajo Social vinculadas a partidos socialistas finales de los años setenta y que contó con el apoyo de diversas administraciones dirigidas en muchos casos por estos mismos partidos socialista a partir de las victorias en las elecciones tanto Generales como municipales y autonómicas en el inicio de los años ochenta en España y de acuerdo con la anterior aprobación de la Constitución Española de 1978. El desarrollo en Aragón se debió en gran parte a la dedicación de las primeras profesionales que a partir de 1983 con muy poca experiencia pero con una enorme ilusión y dedicación se pusieron al frente de la gestión técnica de los recién creados Servicios Sociales de Base. En un tiempo relativamente corto, estamos hablando de casi 35 años, se ha creado una red de Servicios Sociales de Atención Primaria dependiente de la Administración Local (Ayuntamientos y Comarcas) que cubre el 100% de la población y está plenamente asentada en el territorio. No obstante, pese a que al Sistema de Servicios Sociales se le reconoce como el cuarto pilar del Estado de Bienestar existe la aceptación común de que en comparación con Sanidad y Educación no se encuentra al mismo nivel. Casi 35 años después de la creación del primer Servicio Social de Base rural creemos que ha llegado el momento de reflexionar y evaluar el papel que cumplen en la sociedad, las posibilidades de mejora que tienen y la situación de sus profesionales para conseguir unos servicios de más

calidad y efectividad. Habría que valorar si la actual división competencial y la fragmentación municipalista son las más indicadas para poder ofrecer unos servicios adecuados a la ciudadanía del siglo XXI aun más cuando, desde la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 143/2011 de 14 de junio) y de acuerdo con la Ley de Dependencia se regula la prestación de Servicios considerados de naturaleza esencial y amparados por derechos subjetivos. Esta situación debiera obligar a que la prestación de estos servicios en todos sus aspectos fuese igual para todos los aragoneses independientemente de donde residan.

Una reflexión que tiene que ser sin líneas rojas iniciales donde todo, legislación, cartera de servicios, etc. se debiera de poner en duda y poder replantearse para poder encontrar el mejor marco posible a una nueva generación de Servicios Sociales de Atención Primaria.

8.- Referencias

- Bañez Tello, T. (2004) El trabajo social en Aragón. El proceso de profesionalización de una actividad feminizada. Tesis doctoral. Universidad Rovira i Virgilii.
- Casado, D. (1991) Introducción a los Servicios Sociales. Madrid. Acebo
- Comarcalización de Aragón. Compilación (2007) en http://www.boa.aragon.es/EBOA/pdf/LibroComarcas.pdf
- Constitución Española en BOE nº 311 de 29 de diciembre de 1978. pp 29313 – 29424
- Departamento de Sanidad Bienestar Social y Trabajo. Diputación General de Aragón (1985) Los Servicios Sociales de Base en Aragón-1984. Zaragoza. Diputación General de Aragón.
- FEDAAS (1977) Material de estudio de las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales. Pamplona del 26 al 30 de septiembre de 1977. Madrid. FEEDAS
- García Herrero, G (1988) “Los Servicios Sociales en el medio rural” en VV.AA. Los Servicios Sociales en el medio rural, Madrid. Siglo XXI, pp 11-106.
- García Herrero, G (1988) “Génesis y desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios en el Estado Español” en Servicios Sociales y Política Social, 2º trimestre 1988. Nº 10, pp 32-44.

- Gil Parejo, M (2010) "Los inicios de la construcción del Sistema público de Servicios Sociales desde la perspectiva del Trabajo Social. Unos año prodigiosos, 1978-1988." En Miscelánea Comillas, Vol 68 (2010) nº 132, pp 185-209
- Las Heras, P. y Cortajarena, E. (2014) *Introducción al Bienestar Social: El libro de las casitas*. Consejo General del Trabajo Social. Madrid.
- Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón. En BOA nº 132 de 10 de julio de 2009. pp 18244 - 18280
- Ley 6/1982 de 20 de mayo sobre Servicios Sociales. En BOE nº 100 de 26 de abril de 2012. pp 32117-32126.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. En BOE nº 80 de 3 de abril de 1985. pp 8945-8964.
- Ley 11/1984 de 6 de junio, de Servicios Sociales. En BOE de 24 de julio de 1984, pp 21851-21854.
- Marco, F (1988) "Incidencia del Trabajo Social en el desarrollo local. Una experiencia en Aragón." en Servicios Sociales y Política Social. 2º trimestre 1988 Nº 10, pp 68-74
- PSOE (1984). Servicios Sociales Municipales. Madrid. Secretaría Federal de Acción Social.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

Grupo 4.2

Las organizaciones de personas mayores y su influencia en el diseño e implementación de políticas sociales

Coordinación:

Pérez Ortíz (UAM)

Raúl Álvarez Pérez (UPO)

espanet SPAIN

El envejecimiento de la población es ya una característica estructural de las sociedades europeas, la importancia numérica de los mayores es ya evidente y lo previsible es que siga aumentando en las próximas décadas. Una pregunta crucial es en qué medida a ese aumento del peso "demográfico" le corresponde un aumento de su importancia en otros ámbitos sociales y, en particular, en el político. Los mayores pueden influir en la formulación de políticas públicas mediante el efecto de su peso electoral, numéricamente, en varios países occidentales son más importantes que los jóvenes, por ejemplo.

La eficacia de la acción política de los mayores dependerá en gran medida de la configuración interna del colectivo -en permanente renovación por relevo generacional-, de la medida en que su acción se articule alrededor de demandas comunes, derivadas de una comunidad de intereses o necesidades. Sin embargo, puede que en el futuro la población mayor sea cada vez más diversa en sus intereses y exigencias con respecto a las políticas públicas. La fluidez de las edades y etapas de la vida, la diversificación de las trayectorias vitales, el cambio de valores y la pérdida de fuerza de las normas sociales, es decir, los cambios asociados a la segunda modernidad parecen apuntar en esta dirección. Ante este escenario, los mayores no tendrán un conjunto limitado de intereses o necesidades comunes capaces de desencadenar una acción política también común, más bien existirán intereses diversos y, en correspondencia, distintas formas de participación o canales para hacer llegar sus demandas a la arena política.

Las organizaciones políticas constituyen un canal de participación pero también un agente de dinamización y de promoción de la eficacia política. En la actualidad existe diversidad de organizaciones dirigidas a la promoción de intereses relacionados con los mayores, muchos de ellas en el ámbito de la política social. Sin embargo, carecemos de un análisis sistemático de sus características y, sobre todo, de la medida en que han conseguido sus objetivos. Algunas son de corte tradicional y con décadas de trayectoria, otras más recientes; varía su implantación territorial y formas organizativas (organizaciones, plataformas, movimientos). También son diversos sus objetivos, funcionamiento, orientación ideológica y estrategias de actuación. Sería de gran interés tener un conocimiento más preciso y ordenado de estas organizaciones, de sus intereses y capacidad de influencia en la formulación e implantación de medidas de política social. En este sentido, cabría preguntarse en qué medida la puesta en marcha de algunas políticas sociales generales -como la protección a las situaciones de dependencia- o medidas concretas -como el cambio en los derechos de los abuelos tras el divorcio de sus hijos- obedecen a factores externos (por ejemplo, la presión de grupos profesionales), al peso electoral de los mayores o a la acción eficaz de organizaciones de mayores y, en este caso, saber cómo se ha desarrollado la acción y qué características específicas tienen estas organizaciones que han demostrado su eficacia. Estas y otras preguntas pretenden fijar el punto de partida de este panel.

Este grupo de trabajo se plantea con un doble propósito: por una parte, avanzar en el conocimiento de las organizaciones de mayores, estableciendo un marco que permita distinguir a las que tienen

objetivos políticos y, en particular, a las que tienen como objetivo influir en las políticas sociales; por otra, analizar la medida en que las organizaciones de mayores con sus acciones influyen en el diseño de políticas sociales (específicas para el colectivo o no).

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Carlos Jesús Nuñez Gómez: Órganos Participativos para Personas Mayores en Servicios Sociales
- J. Daniel Rueda Estrada, José Juan Zurro Muñoz: La vejez. ¿Un futuro desprotegido? De las políticas públicas a la incertidumbre
- Richard Mababu Mukiur: Envejecimiento activo en la Sociedad de la información
- Norma Jordana, Begoña Feliu, Carles Alsinet Mora: Bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en Lleida

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

ÓRGANOS PARTICIPATIVOS PARA PERSONAS MAYORES EN SERVICIOS SOCIALES.

Núñez Gómez, Carlos Jesús
Correo: cjnungom@upo.es

Grupo 4.2
Las organizaciones de personas mayores y su influencia en el diseño e implementación de políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

En el presente trabajo se expone las relaciones que los gobiernos mantienen con la ciudadanía en el ámbito local, en concreto con el colectivo de personas mayores en el contexto de los servicios sociales, con el fin de facilitar su participación en la toma de decisiones en todas aquellas políticas públicas que les afectan. Subyace la idea de un gobierno de tipo relacional que pueda posibilitar cohesión social, construcción de comunidad y de una sociedad más democrática, a lo que se une la idea de empoderamiento de la sociedad civil.

Se identifican, describen y analizan aquellos órganos de participación que las administraciones públicas de la provincia de Sevilla han constituido para hacer posible la participación del colectivo de personas mayores en el análisis, diseño, ejecución, evaluación y toma de decisiones de las políticas públicas locales, comprobando su grado de eficacia y eficiencia. Estos órganos participativos se encuentran integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales, en los cuáles se producen el intercambio y la colaboración entre los diferentes actores implicados, en éste caso los políticos, los profesionales y las personas mayores.

Palabras claves: Personas Mayores, Participación, Servicios Sociales, Consejos y Centros de Participación Activa.

1. Introducción

La contribución de las personas mayores a la dinámica social debería ser un fenómeno ya asumido, tanto por la esperanza de vida como por el peso relativo que tiene en el conjunto de la población. Pero su imagen, como refleja Duque y Mateo (2008) "aparece sustancialmente vulnerable debido a la asociación de factores negativos como la edad, los bajos niveles educativos y/o económicos, así como un uso del tiempo ligado a actividades informales poco valoradas" (p. 9). Es frecuente escuchar y leer en diferentes espacios y medios sobre la necesidad casi permanente de incrementar el gasto público para atender las necesidades de la población mayor, lo que produce una imagen distorsionada de la realidad pues se llega a percibir a la persona mayor como una carga. Sin embargo, las personas mayores siempre han sido el apoyo imprescindible por su experiencia, valores y recursos tanto para sus hijos, nietos, enfermos, barrios o comunidades. Más aún en tiempos de crisis, como los actuales, en los que se ha podido comprobar que sin su apoyo un elevado número de personas podrían haber caído en la extrema pobreza y en la exclusión social.

Cada vez más, las personas mayores tienen una presencia relevante en la sociedad y no sólo achacable a su número, sino por los muchos valores que aportan como poseedores de conocimiento y experiencia adquirida a lo largo de toda una vida. Se cometería un grave error si la sociedad no aprovecha este potencial y a la vez una injusticia al marginarles. El logro conseguido de la prolongación de la vida de las personas, no tendría sentido, sí no somos capaces de conseguir paralelamente una mejora en su calidad de vida.

La persona mayor tiene los mismos derechos que cualquier otra persona de poder desarrollar su presencia en la vida pública y social de su comunidad, adquiriendo si lo desea el protagonismo que le corresponde y aportando a la comunidad como sujeto y no como mero espectador pasivo. Así lo reconoció Naciones Unidas cuando recomendó a los gobiernos que les incluyeran en los procesos de toma de decisión tanto a nivel local como nacional. Requisito *sine qua non* para un auténtico envejecimiento activo, a través de su participación social, política y económica.

El empoderamiento, entendido como una toma de conciencia individual y colectiva para poder cumplir con las expectativas de las personas, es una de las claves para que las personas mayores sigan siendo protagonistas de sus vidas y sus realidades, de prolongar su autonomía, tomando conciencia de sus capacidades, incluso en los casos de dependencia. Nadie sabe mejor que ellas mismas lo que afrontan día a día, lo que necesitan, lo que quieren y lo que desean para su presente y su futuro. Es, por tanto, fundamental que estén presentes allí donde se toman las decisiones en cooperación con el resto de la sociedad y con las diferentes instituciones tanto públicas como privadas.

Deben ser las administraciones públicas, especialmente las de ámbito local, por su cercanía, las que fomenten y hagan posible la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, como se refleja en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico. Concretando cauces y tomando medidas que garanticen una participación real y efectiva en el diseño, la planificación y el seguimiento de las medidas de política social, apoyando al asociacionismo como elemento vertebrador.

El colectivo de personas mayores requiere de atención por parte de los poderes públicos. Son los Sistemas Públicos de Servicios Sociales y de Salud junto al de las pensiones, los que prestan una especial atención al colectivo en todos y cada uno de los ámbitos territoriales. Empero, el Sistema Público de Servicios Sociales (en adelante SPSS), al no disponer de una ley marco de ámbito nacional, sus competencias recaen en las Comunidades Autónomas y en la Administración Local. Ambas administraciones han hecho posible abrir cauces a la participación ciudadana, constituyendo espacios y órganos participativos tanto generales como específicos, entre los que se encuentran aquellos dirigidos al sector de mayores, que con mayor o menor acierto están favoreciendo las relaciones entre gobernantes y gobernados, y a su vez hacen posible gobiernos más relacionales, en la dirección de una nueva gobernanza de la que hablan Brugué y Gomá (1988) y Alguacil (2006), acercando al colectivo allí donde se elaboran y toman decisiones sobre las políticas públicas que se ponen en marcha.

En el caso de Andalucía, el Sistema Andaluz de Servicios Sociales siguiendo las líneas de política social dominante, ha consolidado medidas como la potenciación y fomento del asociacionismo, la creación de Centros y la constitución de Consejos de

Participación dirigidos al sector de personas mayores, en los que las organizaciones de mayores están juegan un papel destacado. Estas medidas significan una apuesta real por hacer efectiva la participación activa de personas mayores, siendo previsible su continuación en el futuro, y más en tiempos de crisis.

Según datos ofrecidos por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (2014)[1], existen un total de 235 Centros Participación Activa de Personas Mayores (en adelante CPA), de los cuales 168 son de titularidad de la Junta de Andalucía y los otros 67 son autorizados de titularidad local, siendo la provincia de Sevilla la que cuenta con un mayor número de estos[2]. En cuanto a los Consejos de Mayores existen un total de 25 consejos locales más 8 provinciales, aquí también es la provincia de Sevilla la que cuenta con un mayor número de estos junto con Almería, con un total de 5. Ambos espacios están permitiendo articular la participación, aunque esto no quiere decir que sea suficiente.

La creación y puesta en marcha de estos espacios de participación dirigidos específicamente al sector de mayores se produce por dos razones básicas. La primera, tiene que ver con un cambio significativo en la mentalidad de la clase gobernante originado por los cambios que se dan en nuestro país en el terreno sociopolítico: la democratización de la sociedad española, el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento poblacional. La segunda, por las inquietudes y reivindicaciones del propio colectivo de personas mayores de ser partícipes en aquellas políticas públicas que les afectan tanto de manera directa como indirecta.

Desde la década de los ochenta se ha ido construyendo el SPSS, sistema en el que los gobiernos locales han tenido un papel fundamental tanto en su implantación como desarrollo. Las corporaciones locales han cubierto de manera razonable aquellas necesidades sociales más elementales, destacando las que guardan relación con la prevención de la exclusión, la promoción de colectivos afectados por la desigualdad y la protección de los más vulnerables. Pero, el desarrollo de la actual crisis ha puesto de

[1] http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadsaludypoliticassociales/areas/mayores/envejecimiento-activo/paginas/centros-dia.html

[2] Con un total 42 centros de los cuáles 32 son de titularidad de la Junta y 10 de titularidad local, estos últimos, en principio, se rigen por los mismos reglamentos.

manifiesto la debilidad del sistema de atención social que provoca su deconstrucción, en mayor medida que los sistemas de salud o educación.

Paralelamente, se pone de manifiesto la naturaleza plenamente política y no meramente administrativa de las entidades locales, pues además de administrar y gestionar se hace política. Pero esta naturaleza, este papel esencialmente político de los gobiernos locales aún es hoy poco reconocido, cuando no negado abiertamente en muchas ocasiones.

Los problemas que afrontan las sociedades locales y el mundo son sustancialmente los mismos (sostenibilidad, de convivencia y de cohesión social), problemas que no se resuelven sólo con la prestación de servicios públicos, sino que requieren de la implicación de todos (poderes públicos, profesionales, empresas y ciudadanía). Por tanto, el gobierno local no puede limitarse a gestionar servicios, a hacer de administración pública, ha de poder ser constructor de consensos y complicidades sociales, de comprometer e implicar a su ciudadanía en la definición y consecución de los fines y objetivos colectivos. La buena gobernanza[3] y la calidad de la democracia exigen la implantación de mecanismos que contribuyan a mejorar la credibilidad de las decisiones públicas.

Es en el ámbito local (municipios y provincia), por su cercanía a la población, donde es posible alcanzar un mayor grado de interacción entre gobierno y ciudadanía. Su administración debe mantener un interés prioritario y esforzarse por informar, consultar y hacer partícipes a ciudadanos y ciudadanas de las políticas. Profundizar en la democracia, es también "generar ciudadanía", para lo que se hace necesario superar los prejuicios existentes entre una participación directa y otra indirecta, para poder alcanzar una democracia de calidad.

La existencia de una sociedad civil integrada por organizaciones de diverso tipo (asociaciones, fundaciones, sindicatos, etc.) permite el desarrollo de una ciudadanía comprometida e interactiva, que posibilita un clima favorable para el surgimiento de líderes e incluso el fortalecimiento de los propios partidos políticos. El actual marco

[3] Nueva visión de la gobernabilidad, que no se basa en la gestión de conflictos desde la posición de poder que ocupan los actores con capacidad estratégica, sino en un nuevo concepto con vocación de reconocer la creciente complejidad social y la concurrencia de una pluralidad de actores que deben ser incluidos en la gestión de las políticas públicas (Alguacil, 2012, p.70)

normativo que regula el gobierno local[4] ha supuesto un avance en la profundización de la democracia local, garantizando la existencia de cauces de participación, elevándolos a la categoría de órganos necesarios. Ahora bien, un verdadero modelo de participación ciudadana exige no solo a los gobiernos locales sino a las propias asociaciones y organizaciones ciudadanas un esfuerzo en volcarse en el espacio público, de tal forma que permita el desarrollo institucional del proceso, incluso dando cabida a fórmulas novedosas de participación directa.

La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos forma parte de una nueva ola de reforma de la política local, siendo claro ejemplo, la aprobación en numerosas ciudades españolas de reglamentos y la implantación de diferentes estrategias participativas (FEMP, 2001). Sin embargo, si realmente se quiere ir hacía nuevas pautas de implicación ciudadana en la política pública local, se hace necesario transferir poder a la comunidad por medio de mecanismos de innovación democrática, reformulando el tipo y alcance de las instancias de implicación institucional del tejido asociativo, rediseñando procesos organizativos como suavizando el peso de la burocracia y tendiendo a estructuras flexibles de gestión pluralista, asociativa y personalizada.

Por tanto, los gobiernos locales se encuentran en la disyuntiva de seguir siendo meros soportes administrativos y gestores o tender hacía un nuevo localismo y su repolitización. Tendencia iniciada en la década de los noventa del siglo pasado, en la que la participación ciudadana como elemento clave no parece que acabase de arrancar, pero que tampoco está cobrando el interés necesario ni la importancia que requiere en estos momentos de globalización y crisis, en las que las nuevas reformas y ajustes presupuestarios vienen a reducir competencias y márgenes de acción frente a un cada vez más poderoso Estado central.

Por lo expuesto, se decidió investigar algunos de los procesos participativos puestos en marcha por las administraciones locales dirigidos al colectivo de personas mayores en el marco de los Servicios Sociales.

[4] Entra la que destaca la Ley de Bases de Régimen Local de 1.985, la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2.003, y la Reforma Local de Diciembre de 2013.

2. La investigación

Planteamiento del Problema

Los Estados impulsados por los procesos de envejecimiento, por las recomendaciones de organismos internacionales y las reclamaciones del colectivo de personas mayores, han desarrollado procesos participativos, para que estas formen parte de los procesos de elaboración y consecución de las políticas públicas.

Por lo cual, se produce un amplio desarrollo normativo y reglamentario sobre participación a nivel autonómico en el SPSS que incide en la reglamentación de los gobiernos locales sobre participación. Esto hizo posible procesos participativos, a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa del siglo pasado, que han permitido la puesta en marcha y desarrollo de mecanismos, órganos, instrumentos y experiencias que hacen posible hoy la participación de las personas mayores en el campo de los servicios sociales.

Sin embargo, después de más de dos décadas de implantación y desarrollo de órganos participativos dirigidos al colectivo de personas mayores, se intuía la existencia de dificultades y limitaciones para un ejercicio real de participación directa y efectiva en las políticas públicas locales que les afectan como colectivo.

Por ello, se tomó la decisión de realizar la investigación sobre la participación de las personas mayores en aquellos órganos participativos dirigidos al colectivo constituidos por las administraciones públicas en el ámbito local. La investigación abarca tanto a los Consejos Sectoriales como a los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, ambos de carácter comunitario y de base asociativa existentes en la provincia de Sevilla.

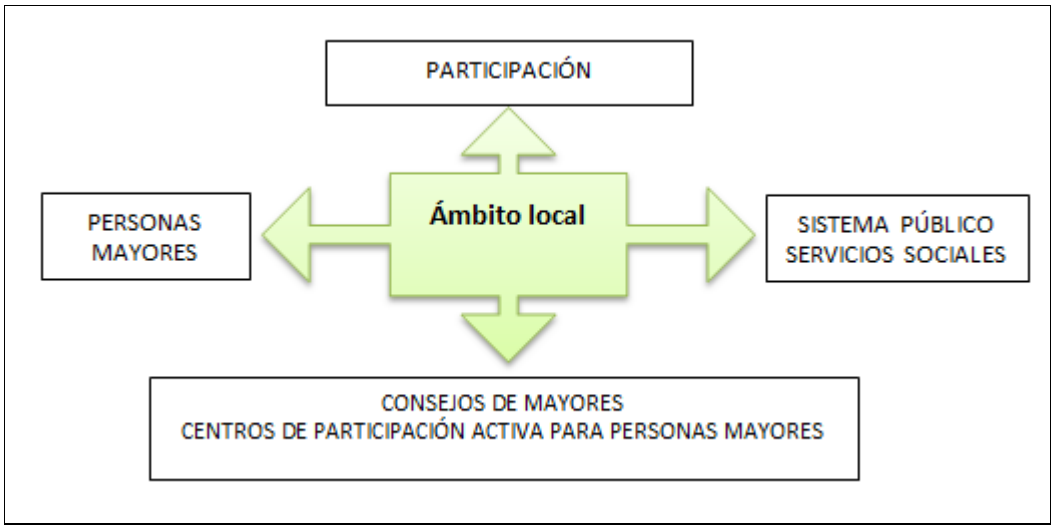


Figura Nº 1. **Espacios participativos para mayores en el ámbito local**
Elaboración propia, 2105

Objetivos de la investigación

En la investigación se contemplan tres objetivos secuenciales. El primero, identificar y describir aquellos órganos participativos de personas mayores de carácter comunitario y de base asociativa creados por las administraciones públicas en el ámbito local de la provincia de Sevilla. Su cumplimiento ha permitido disponer de un conocimiento acerca de estos órganos mediante los cuales se organiza la participación del colectivo, elaborando una tipología y realizando un análisis comparativo de estos. El segundo, analizar en qué medida estos órganos participativos tienen una incidencia real y efectiva en la elaboración de las políticas públicas relacionada con el sector y en el campo de los servicios sociales en el ámbito local. Este nos ha posibilitado descubrir cómo es realmente la participación de los mayores y sus representantes en estos órganos participativos y la relación de estos con el resto de actores participantes (políticos y profesionales), descubriendo el grado de incidencia en las políticas públicas. El tercero, ha sido explorar en qué medida estos órganos participativos favorecen o no una mayor participación del colectivo en la esfera pública, dándonos a conocer la importancia que estos espacios tienen a la hora de fomentar y potenciar la participación del colectivo, tanto en un sentido positivo como negativo y que dependerá tanto del funcionamiento como del grado de incidencia o no en la elaboración de las políticas.

Hipótesis de partida

En el proceso de una nueva gobernanza y un gobierno más relacional, se crean los órganos de participación de personas mayores en el marco del SPSS. Sin embargo, después de años de experiencia se observa que la incidencia de la participación en los procesos de elaboración de las políticas públicas que afectan al colectivo es de baja intensidad e insuficiente, constatándose en el escaso número de órganos constituidos, en su función instrumental para la gestión administrativa y al servicio de la agenda política de quién los promueve, siendo meros espacios informativos y de consultas. Esto provoca desmotivación por la participación en el seno del colectivo de personas mayores en la esfera pública.

Delimitación del campo

El área geográfica seleccionada para la investigación se corresponde con la provincia de Sevilla, área que permite extrapolar los resultados a otras provincias de Andalucía como del resto de España.

Para la selección de las unidades de observación se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Tenían que ser órganos de participación creados por las administraciones públicas de carácter sectorial, y que pudieran suponer un impacto en las diferentes políticas sociales que afectan a las personas mayores, tanto a nivel local como provincial.
- Debían ser órganos de participación integrados por diferentes actores (políticos, profesionales y personas mayores).
- Que dispusieran de un marco normativo homogéneo, aunque podían presentar diferencias concretas y específicas.
- Tener un ámbito de actuación comunitario y no especializado en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales.
- Que los órganos de participación de personas mayores tuviesen cierto desarrollo práctico en el tiempo, al menos una existencia mínima de tres años.

Se descartaron todas aquellas formas de participación que se centraran en lo individual (formales o no), así como órganos de participación no dirigidos de manera específica al colectivo (ej. Consejos de Servicios Sociales), además de aquellos otros existentes en centros del SPSS que presentan un carácter especializado y no contemplan la esfera comunitaria en sus intervenciones. Se seleccionaron dos tipos, que son:

- Los Centros de Participación Activa para Personas Mayores. Centros de promoción del bienestar y fomento de la participación, configurándose como un instrumento esencial para la promoción y desarrollo del envejecimiento activo. Entre sus órganos se encuentran la asamblea, la junta de participación y las comisiones de trabajo.
- Los Consejos de Personas Mayores. Órganos consultivos de participación de base asociativa y regulados normativamente, con ámbitos de actuación tanto provincial como local. Entre sus órganos se encuentra el pleno, la comisión permanente y las comisiones de trabajo.

Las técnicas utilizadas

Para la obtención de los datos se utilizaron las técnicas de análisis documental, el cuestionario, la entrevista semiestructurada y la observación directa simple, aunque en menor medida se realizaron algunos grupos de discusión.

Selección de la muestra

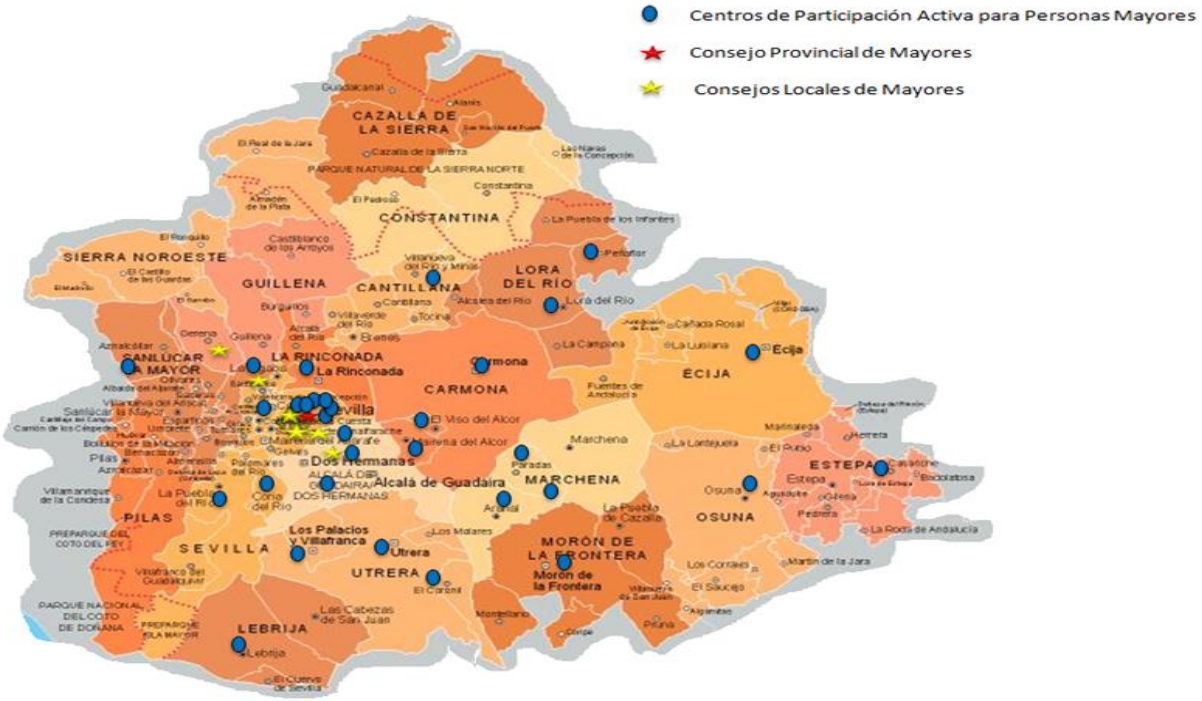
Para la selección se buscaron aquellas personas que son informantes claves[5]. Tanto en los actores políticos, profesionales como personas mayores (asociativos). Pero seleccionados atendiendo a los siguientes criterios: Permanencia en los órganos de participación (como mínimo tres años). Representatividad dentro del grupo de actores al que pertenece. Motivación para participar en el estudio. Disponen de información relevante sobre los espacios estudiados.

[5] Son aquellas personas que por sus vivencias, capacidad de empatizar y relaciones que tienen en el campo pueden apadrinar al investigador convirtiéndose en una fuente importante de información a la vez que le va abriendo el acceso a otras personas y a nuevos escenarios (Robledo, 2009).

El Trabajo de Campo

Permitió la construcción de un mapa de Consejos (un total de 6) y Centros de Participación Activa para Personas Mayores (un total de 32) en la provincia de Sevilla. En la siguiente figura nº 2 se pueden observar.

Gráfico Nº1. Ubicación geográfica de los CPA y Consejos de Personas Mayores



Elaboración Propia, 2015

3. Resultados obtenidos

A continuación, se presentan algunas de las conclusiones obtenidas de la investigación en relación con la participación del colectivo de personas mayores en los espacios y órganos de participación y su incidencia en las políticas públicas que les afectan.

Aproximación a la realidad objeto de estudio

Génesis, trayectoria y regulación normativa de los órganos participativos

La existencia de un marco legislativo amplio y suficientemente desarrollado, permite a las administraciones públicas (local, autonómica o nacional) desarrollar mecanismos que posibiliten la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas concretas. Haciendo posible compatibilizar una democracia representativa o indirecta con otra directa o participativa que favorece un mayor desarrollo del propio sistema democrático, se coincide con Jáuregui (1994) en que una sociedad sin libre y abierta participación no es democrática.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía es posible el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana adecuados tanto en el ámbito regional, provincial como local. No existen razones de naturaleza jurídica que nos haga pensar en la imposibilidad de constituir mecanismos e instrumentos participativos. Por tanto, es fundamental la voluntad política de quien gobierne para hacer posible o no mecanismos participativos.

Sí como dice Jáuregui (1994), "la participación tiene como objeto fundamental la democratización del espacio público, y no se puede limitar sólo al ámbito de las instituciones políticas, sino que tiene que extenderse también al ámbito de la sociedad civil" (p.15), es en la sociedad civil donde cobra especial relevancia el tejido asociativo, siendo el asociacionismo, como señala Fernández (2009) elemento clave, para la puesta en marcha y desarrollo de procesos participativos ciudadanos que son implantados por las administraciones públicas.

El colectivo de personas mayores encuentra en Andalucía dos tipos de espacios participativos específicos, pegados con un marcado carácter comunitario. Promovidos en el ámbito de los Servicios Sociales, uno desde la vertiente especializada y de competencia autonómica, y otro desde la vertiente comunitaria y de competencia municipal. Nos referimos a los CPA y a los Consejos de Mayores, respectivamente. Ambos espacios favorecen el acercamiento del colectivo a las administraciones públicas haciendo posible su participación en la toma de decisiones políticas para que éstas puedan ser más acordes a la realidad social que les afecta. Pero este acercamiento es doble: de un lado el individual en los centros, en el que la persona de forma individual puede participar dentro de una estructura interna en órganos participativos que se asemejan a un funcionamiento de tipo asociativo, pero en la que la participación es institucional. De otro, el grupal y asociativo en los consejos, en el que las asociaciones de mayores son uno de los elementos determinantes en su puesta en funcionamiento.

Ambos espacios aparecen en España en diferentes momentos históricos. En el caso de los CPA tienen su origen en los años setenta a raíz los cambios que se producen en las estructuras sociales y económicas, donde el problema de asistencia a las personas mayores no es solo un problema de prestaciones económicas, ni siquiera sanitarias, sino de atenciones sociales y que darán lugar a la aparición de los denominados clubs y hogares para “ancianos”. Y en el caso de los Consejos de Mayores, se gestan en el período democrático a finales de los ochenta del siglo pasado, motivados por la mejora en las condiciones de vida, el aumento de la esperanza de vida y por el desarrollo de principios democráticos.

Duque y Mateo (2008) nos describen una imagen nueva sobre las personas mayores, en la que pasan de una visión pasiva y receptora de prestaciones y servicios a otra más activa y de aportación a la sociedad con una mayor implicación que antes. Sin embargo, se sigue apreciando una infra-representación del colectivo en la sociedad civil. Por tanto, pesan sobre él los mitos y factores negativos que la sociedad relaciona con la vejez que impiden su plena integración y participación en la sociedad. Esto sucede aun cuando su contribución social y económica es indiscutible. Por ello, el colectivo reivindica su papel en la sociedad, el simple hecho de ser persona mayor no implica, de ningún modo, dejar de ser ciudadano o ciudadana con los mismos derechos y las mismas obligaciones que cualquier otra persona.

En estos últimos años y coincidiendo con la crisis económica que afecta tanto a la esfera política, social y de valores, la ciudadanía está pidiendo más participación y más poder allí donde se toman las decisiones públicas. El colectivo de personas mayores, a través de sus representantes, lo están solicitando en los distintos espacios participativos, hecho que se refleja en cambios normativos y en la constitución de nuevos espacios, aunque esto no implica un mayor grado de incidencia en las políticas públicas. Más bien se detecta elementos de mayor control por los gobiernos, quedando la participación, en cierta medida, encerrada en los procesos y mecanismos de la institución pública que la constriñen impidiendo un mayor desarrollo.

En cuanto a los cambios normativos, estos están favoreciendo una relación mucho más estrecha entre los CPA y los Consejos de Mayores en las que las asociaciones de mayores aun sin quedar al margen se ven afectadas. Esto, en principio, puede favorecer una mayor incidencia del colectivo en la toma de decisiones, pero se hace necesario que los representantes de los mayores sean conscientes de las posibilidades reales que tienen de ejercer una mayor influencia en las políticas. Pero también, corren el riesgo de quedar atrapados en la dinámica institucional e incluso provocar a la larga un deterioro progresivo del tejido asociativo que lo sustenta.

El Contexto de los espacios participativos para personas mayores en la provincia de Sevilla.

La provincia de Sevilla está integrada por un total de 105 municipios, en la que las personas mayores de más de 64 años suponen el 14,61% de la población[6], y aunque está por debajo de la media andaluza es clara su tendencia al envejecimiento. Se pueden distinguir tres grandes espacios demográficos: el primero, donde las personas mayores superan la media provincial, una población más envejecida. El segundo, la población mayor se encuentra en torno a la media provincial, y el tercero donde el porcentaje está muy por debajo de la media[7]. En torno al 70% de la población de mayores vive en

[6] Según datos del Anuario Estadístico de la Provincia de Sevilla (2013) y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

[7] El primero, comprendido por la Sierra Norte, la Sierra Sur, la Campiña Morón y Marchena y la Comarca de Écija. El segundo lo comprende el Área metropolitana, La Campiña y la Vega del Guadalquivir. Y un tercero, formado por el Aljarafe y el Bajo Guadalquivir.

municipios con poblaciones superiores a los 20.000 habitantes, con una disminución del peso de los municipios pequeños que han ido perdiendo habitantes.

En cuanto al movimiento asociativo de personas mayores, en estos momentos, aparecen registradas un total de 215 asociaciones[8], que viene a representar el 1,6% del total de las asociaciones existentes en la provincia, se considera que tienen una cuota de asociacionismo baja. Todos los municipios cuentan con alguna asociación de mayores, siendo el Área Metropolitana donde se concentra el mayor número de estas y donde se mantiene una constante a lo largo de los años en relación al número de inscripciones, y donde se da el mayor número de espacios y órganos participativos creados por la administración.

Desde el inicio de la investigación se tuvo clara la relación entre el movimiento asociativo y los espacios participativos. Y se ha comprobado los Consejos de Mayores se sostienen, en buena medida, por la existencia de un significativo tejido asociativo del sector. En cuanto a los CPA, también se constata la importancia del movimiento asociativo en su creación allí donde no existían, además de disponer de órganos similares a los de una asociación, aunque con algunas diferencias.

Se observa que a mayor número de asociaciones en un territorio, menor es el número de CPA y a la inversa cuanto mayor número de CPA menor es el número de asociaciones que se dan en el territorio. Se detecta que donde se ha construido un CPA han desaparecido asociaciones llegando sus integrantes a formar parte de los centros y de sus órganos. Por lo que se piensa que se ha sustituido la participación asociativa por otra participación de carácter institucional. En los Consejos de Mayores, la existencia de un tejido asociativo fuerte incentiva la constitución de estos y a su vez los Consejos fomentan el asociacionismo. Pero los Consejos también integran a los representantes de mayores de los CPA existentes, y esto a largo plazo podría conducir a un menor peso específico en el órgano participativo de las asociaciones de mayores frente a los

[8] Se ha tomado como fuente principal el Registro de Asociaciones de Andalucía (RAA) enriqueciendo sus datos con los de las otras fuentes estudiadas.

centros, reconduciendo la disminución de la participación asociativa por otra de calado institucional.

Los espacios participativos

En los últimos los CPA y los Consejos de Mayores vienen interactuando en los procesos de desarrollo de la comunidad en la que están insertos, lo que ha creado fuertes lazos entre los representantes de mayores de ambos espacios en la defensa de sus intereses frente a las autoridades públicas. Ambos espacios han crecido en número a lo largo de los años, aunque los CPA han tenido un mayor desarrollo que los Consejos de Mayores que siguen siendo escasos y poco utilizados. Aunque los Consejos son el mecanismo que más se compromete con la ciudadanía en la toma de decisiones y en la elaboración, puesta en marcha, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

De los órganos participativos

Composición y acceso

Los Consejos de Mayores y los CPA disponen de una serie de procedimientos para la elección de los miembros que integran los distintos órganos participativos, estos procedimientos pueden dificultar o facilitar el acceso. En los CPA, los procedimientos no parecían tener mayores dificultades para los socios y socias que quisieran formar parte de los órganos participativos del centro, pues era una decisión personal y podían presentarse a los cargos de forma individual, eran listas abiertas. Pero con la entrada de la nueva normativa en 2012 que regula los centros, se piensa que se dificulta el acceso pues se han de confeccionar listas cerradas, lo que obliga a la persona que quiera ser miembro de los órganos a incorporarse previamente a un grupo para poder formar parte de una candidatura. Por lo que, en el supuesto de sí no se congenia en el grupo, lo más probable es que la persona quede excluida. Por otra parte crear grupos puede fomentar representaciones de sectores del colectivo dentro de los centros con intereses particulares.

En cuanto a los Consejos de Mayores, existen, por regla general, dos tipos de acceso. Uno, la elección de los representantes del colectivo de personas mayores se realiza a través de votaciones entre las distintas asociaciones de mayores existentes, de entre los

cuáles se eligen al número de vocales establecidos en los órganos. Y dos, en municipios con pocas asociaciones y centros en los que por regla general la asociación sólo tiene que solicitarlo para acceder al órgano sin competir. En el primer tipo, el problema se presenta a posteriori, debido a que el o la representante ya no será representante de su asociación o centro sino de un grupo de asociaciones y de centros, asumiendo una delegación que implica una doble responsabilidad, que a veces no es valorada ni por el consejo ni por las asociaciones o centros que les han elegido.

Representatividad de los órganos de participación

Es importante saber en qué grado las personas mayores están lo suficientemente representadas como colectivo en los órganos de participación estudiados, para poder determinar si su participación incide o no en la toma de decisiones de las políticas que les afecta frente a los restantes actores que intervienen en el proceso participativo.

En el caso de los CPA, por los datos recogidos, el colectivo está suficientemente representado, siendo incluso mayoría aplastante en los órganos. Esto que, en principio, nos puede hacer pensar en un alto nivel de influencia e incidencia del colectivo en la toma de decisiones en los centros, en realidad no es así, pues la sobrerepresentación del colectivo se ve en cierta medida anulada por una dirección del centro en manos de profesionales a la que se le reconoce una serie de funciones y competencias que le dan un gran poder de decisión en los órganos. Se visualiza como elemento de control institucional, haciendo que el grado de incidencia del colectivo en los planes del centro sea relativo. Los representantes del colectivo vienen reivindicando la necesidad de un mayor poder de influencia en la toma de decisiones en los centros en aras a un ejercicio real de participación.

Por otro lado, la existencia en los CPA de un elevado número de socios y socias no se traduce en una asistencia masiva o al menos importante a las asambleas sino todo lo contrario, es más bien escasa. Si la asamblea es el máximo órgano de decisión e influencia de las personas mayores en los centros y las Juntas de Participación y de Gobierno es el órgano que los representa con qué autoridad moral defienden los acuerdos de las asambleas frente a los responsables de los centros.

También es destacable, que la reciente normativa de los CPA incorpora representantes de los Consejos Locales de Mayores en sus órganos. Hace pensar que al existir un escaso número de estos sus puestos no serán cubiertos en la gran mayoría de los centros. Y por otro lado, en los grandes municipios donde exista un Consejo de Mayores y varios CPA podemos encontrar que varios miembros del mismo consejo lo representen en los diferentes CPA o que un solo representante del consejo acuda a todos los CPA de la localidad, cuestiones que se tendrán que ir definiendo.

En los Consejos de Mayores, el grado de representación del colectivo de personas mayores en sus plenos, en relación con los otros dos grupos de actores que lo integran (políticos y profesionales) es proporcionalmente bajo. En cambio, en la comisión permanente o las comisiones de trabajo de los consejos el colectivo de mayores es el que mayor presencia y representación tiene, aunque las grandes decisiones van a ser siempre tomadas en el pleno del consejo. Sin embargo, es el colectivo que asiste con más regularidad y frecuencia a las reuniones lo que hace que su representación se vea incrementada en la práctica del día a día, pero solo debido al interés de los representantes del colectivo. Esto nos induce a pensar que la participación se circunscribe dentro de una lógica política en el seno de las instituciones públicas y que no acaba de hacerla efectiva en la toma de decisiones.

Por último, decir que tanto en los CPA como en los Consejos, la representación de las mujeres del colectivo de mayores está por debajo de los hombres y estas ocupan puestos de segundo orden en cuanto a importancia y representatividad, aunque en los últimos años se visibiliza un aumento, coincidiendo también con una mayor presencia de éstas en las asociaciones.

Perfil de los actores participantes.

En general, las personas que integran los distintos órganos provienen de diferentes instituciones y entidades, tanto públicas como privadas de la provincia, dándose bastantes casos en los que una misma persona puede pertenecer a la vez a varias entidades e incluso haber ocupado cargos de responsabilidad en algunas de ellas.

Respecto a la edad, no parece un elemento que dificulte o impida un adecuado ejercicio participativo. Lo único destacable es que las personas mayores trabajan con tiempos más pausados y en ocasiones los actores políticos y profesionales requieren de urgencia política y técnica que impiden un análisis adecuado por los representantes del colectivo de mayores. Este desajuste de ritmos condiciona la participación.

En cuanto al sexo, entre los actores políticos y personas mayores (asociativo) predomina el hombre, incluso en los cargos de mayor responsabilidad dentro de los órganos participativos. En cambio, en el sector de profesionales predomina el género femenino, debido a que en el SPSS de entre el grupo de profesionales predominan las mujeres.

En relación con el nivel de instrucción, se detecta la existencia de diferencias considerables entre los grupos políticos y profesionales respecto a las personas mayores (asociativo). Esto si puede resultar un hándicap para los mayores en la discusión y el tratamiento de los temas, que los mayores intentan compensar con la experiencia, pero a su vez sucumben antes planteamientos técnicos restándoles efectividad a su acción.

Las funciones de los órganos.

Las distintas reglamentaciones sobre los órganos participativos estudiados asignan funciones bastante amplías. Aunque, siguiendo a Maraboli (2013), puede llegar a presentar diferentes niveles o grados de atribución e involucramiento como pueden ser el informativo, el consultivo, el resolutivo, deliberativo o el de cogestión.

Cuadro Nº 1 Niveles de atribución de los procesos participativos

Primer nivel	Informativo, en el que se provee de información
Segundo nivel	Consultivo, para lo que se hace necesario disponer de canales efectivos para recibir las opiniones.
Tercer nivel	Resolutivo, en el que se convoca a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de las cuestiones específicas.
Cuarto nivel	Cogestión, en el que se convoca a actores claves para participar de un proceso de toma de decisiones que involucra un conjunto de cuestiones específicas.

Elaboración propia a partir de Maraboli, 2014

Del análisis de los datos obtenidos, se concluye que los niveles de atribuciones básicas que se dan en todos los órganos estudiados son: el informativo que provee de información y el consultivo en el que es necesario disponer de canales que permitan recibir la opinión.

Al observar detalladamente los contenidos, encontramos que las funciones varían en relación con las temáticas que se traten. Así encontramos que la función informativa y consultiva son las que destacan en todas las reuniones, salvo en aquellas que guardan relación con el seguimiento y evaluación de la gestión y programación en las que se da la deliberativa y evaluativa, aunque éstas son las temáticas que menos se tratan. En cuanto a la función deliberativa, cobra importancia con todo lo relacionado con las normas que regulan los propios órganos de participación así como las relacionadas con las políticas generales, planes integrales o reglamentaciones.

En lo que respeta a las funciones resolutivas y de cogestión, que representan los niveles más altos de participación e incidencia, se dan básicamente en los temas que tratan de los órganos participativos y en actividades concretas como pueden ser la celebración del Día del Mayor. Curiosamente en las reuniones que se tratan los presupuestos, subvenciones, programas, servicios y prestaciones dirigidas al sector de mayores, las funciones se reducen exclusivamente a la función informativa y consultiva.

Por lo expuesto, aquellos temas que más directamente afectan al colectivo de personas mayores son tratados a niveles de participación más básicos, lo que nos da a entender que la incidencia del colectivo en estos temas es más bien escasa.

Organización y funcionamiento de los órganos participativos.

En cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos tal y como se conciben actualmente, existe unanimidad entre todos los actores participantes de que son adecuados, aunque se hacen necesario mejoras, como por ejemplo las relacionadas con la bicefalia existente en los CPA o aumentar la representatividad del colectivo de mayores en los Consejos.

Decir que las actuales normas que regulan estos órganos se mimetizan y copian de unos a otros limitándolos y dejan poco margen a la innovación o a la creación de fórmulas nuevas para el ejercicio de la participación. Esto se puede deber a la lógica formalista que se ha imprimido a las políticas de participación con mayores. Pero la voluntad, el compromiso y el interés político son un factor clave para el buen funcionamiento de los espacios y sus órganos junto al acercamiento a estos del colectivo de personas mayores. Se tiene la sensación que los actores políticos prestan más atención a la creación de órganos que al impulso real de dinámicas de participación.

Los contenidos de los órganos participativos.

En principio, los temas y contenidos que se incorporan a los órdenes del día de los distintos órganos de participación se encuentran muy determinados y mediatizados por las agendas políticas de los responsables públicos. Esto hace pensar en un modelo de participación institucional pasiva dentro de un gobierno más de tipo gerencial que relacional y de participación activa. Es por lo que, en ocasiones, puede provocar cierto grado de cansancio y alejamiento de las personas mayores de la vida pública y participativa.

Es cierto que el contenido de las reuniones suelen giran en torno a temáticas directamente relacionadas con la situación, necesidades y problemáticas del sector de mayores, además de ser un número elevado y variado de temáticas. Se puede afirmar que son los más adecuados para tratar en los órganos de participación de personas mayores. El principal problema se plantea a la hora de calendarizar y priorizar los temas que se van a tratar.

En cuanto, a la frecuencia e intensidad con la que son tratados los temas, estos suelen llegar a las reuniones cerrados por los responsables políticos, con poca información previa y por tanto con escasas posibilidades de incidencia en ellos, salvo excepciones, reduciéndose muchas de las veces a la mera emisión de opiniones sobre ellos. Por ello, sería necesario establecer calendarizaciones más estables en relación a contenidos básicos, que fueran consensuados por el conjunto de los actores implicados, con una información previa y suficiente para poder participar con conocimiento de causa. Pero

sobre todo, los calendarios establecidos deben ser respetados y cumplidos por los responsables políticos.

Valoración de la participación de la personas mayores

En general, todos los actores implicados en los procesos participativos de los órganos estudiados consideran necesario que el colectivo de personas mayores sea participe en todos aquellos asuntos públicos que les afectan, y no solo los específicos del sector, sino aquellos que también les afectan como ciudadanos y ciudadanas con plenos derechos y obligaciones.

La percepción del conjunto de actores implicados es que la participación del colectivo es baja, aunque en el grupo de mayores no está tan claro si la comparan con otros colectivos como el de mujer. Entre las posibles causas de la baja participación se señalan: la falta de práctica participativa y democrática por haber vivido en una dictadura que lo imposibilitaba, una escasa formación y bajo nivel educativo. También se observa que actualmente el sector está dirigiendo su prioridad a la atención y al cuidado de la familia, restándoles tiempo y recursos que favorecen el alejamiento de los espacios sociales y participativos. También se puede observar en el colectivo que ejerce una importante participación de tipo pasiva muy relacionada con las actividades y los servicios, en las que también se ha visto reducida con la crisis económica, siendo aún muy minoritaria la participación e implicación en asambleas, juntas de gobierno, consejos o comisiones de trabajo.

Se comparte la idea de Jáuregui (1994) de que los individuos son capaces de aprender a participar participando, y que estos son más susceptibles de que busquen la participación si consideran y perciben que su influencia en la toma de decisiones cuenta de verdad, y en la medida que sientan que son tenidas en cuenta, desarrollarán un sentido de pertenencia a su comunidad como ámbito de convivencia. Aunque es necesario de la existencia de unas condiciones e instrumentos a través de los cuales poder ejercerla.

Grado de incidencia en las políticas públicas.

La relación entre la ciudadanía y los gobernantes no consiste solo en la mera asistencia a espacios y órganos participativos, sino que debe de ir mucho más allá. Una participación efectiva debe incidir, de forma continuada, en todo lo que tiene que ver con el proceso de análisis, diagnóstico, elaboración, ejecución, y evaluación de las políticas públicas.

Si nos referimos a la incidencia que el colectivo de personas mayores tiene a través de sus representantes en los órganos estudiados, estos responden que es bastante reducida, pues los espacios están mediatizados por el grupo político e incluso por los profesionales al aportar su visión técnica sobre la realidad. Aunque existen algunas diferencias según el espacio. En los Consejos el grado de incidencia es menor que en el de los CPA. Debido a que los contenidos que se tratan afectan a políticas de mayor impacto social dentro del territorio y a sectores de población más amplia, donde las decisiones que se tomen conllevan un mayor grado de responsabilidad pública y política. En los CPA donde se llevan a cabo prestaciones y servicios muy concretos y delimitados geográficamente, las opiniones y propuestas son más tenidas en cuenta.

¿Son necesarios los órganos de participación en tiempos de crisis?

La opinión generalizada de los actores implicados (políticos, profesionales y personas mayores) es que los órganos de participación se han visto afectados por la actual situación de crisis que vivimos, tanto en el grado de participación de los distintos actores como en los contenidos que se tratan. Empero, se cree que estos son más necesarios e importantes, en estos momentos, pues constituyen instrumentos esenciales desde los que poder articular de una manera conjunta posibles soluciones a situaciones y necesidades sociales que viene sufriendo el colectivo de mayores. Aunque, sería conveniente algunos cambios que permitiesen que los órganos de participación pudieran ser más eficaces y efectivos de lo que lo son. De forma concreta los mayores que participan en los órganos demandan en línea con los postulados de nueva democracia, una renovación del papel de estos órganos, de sus contenidos, de su metodología de trabajo. En definitiva, reclaman una revisión del poder de los mayores en los espacios de política pública.

4. Algunas reflexiones finales.

Se coincide con Maraboli (2013) en que la participación ciudadana no se genera de manera espontánea, sino que requiere de la disposición de los poderes públicos para su apertura informando y creando espacios y mecanismos participativos, pero también requiere que la ciudadanía se involucre en las cuestiones públicas. Por tanto, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad. Debemos entender que la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobierno, participar en sus decisiones, de la administración de sus recursos y del modo en cómo se distribuyen sus costos y beneficios, logrando influir sobre las políticas y las decisiones públicas.

También compartimos con Fernández y López (2008) la necesidad de ser conscientes de la importancia que juega el fortalecimiento de la participación democrática de la ciudadanía y el valor añadido que aportan los profesionales para favorecer el empoderamiento de las personas, grupos y comunidades con las que trabajamos.

Y se entiende como exponen numerosos autores como Brugué (1998), Blanco y Góma (2002) o Alguacil (2006) que es necesario que los gobiernos locales dejen de ser meros administradores y prestadores de servicios, y se conviertan en gobiernos más políticos, más relacionales y que trabajen más en red permitiendo afrontar el futuro con éxito. En definitiva, una gobernanza democrática y participativa, como paradigma alternativo a un gobierno tradicional y neoliberal.

Si la realidad viene demostrando que donde se crean Centros de Participación Activa para Personas Mayores disminuye el número de asociaciones de mayores, se debería reflexionar a nivel político, técnico y ciudadano sobre qué modelo de participación se quiere para el colectivo de personas mayores, un modelo de participación asociativa o bien un modelo de participación institucional.

Por otro lado, la existencia de un elevado número de órganos, pensados como una especie de red consejo nacional, autonómico, provinciales, locales y centros de

participación, en la que se da cierto grado de conexión y coordinación entre sí no parece que este bien articulada, más bien se supedita a la gestión pública e institucional, impidiendo una mayor participación

Bibliografía

Alguacil, J. (2004). *Política nacional y políticas locales: los supuestos de la solidaridad*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana volumen 2 nº 7. p. 0.

- (2006). *Poder local y participación democrática*. Barcelona: El Viejo Topo.
- (2012). *La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España*. Madrid. Cuadernos de Trabajo Social Vol.25-1. pp. 63-74.

Bazo, M.T. (1996). *Aportaciones de las personas mayores a la sociedad: Análisis sociológico.* En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS) Nº 73, 209-222.

Blanco, I. y Gomá, R. (2002). *Gobiernos locales y redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q. y Gomá, R. (1998). *Gobiernos Locales y políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

Caballero, F. (2012, 20, Junio). *Los Consejos de Mayores y coordinadores intergeneracionales en el Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre las generaciones*. "I Jornadas de Personas Mayores y Participación Activa". Diputación de Sevilla. Descargado de http://www.dipusevilla.es/galeriaFicheros/areas/cohesion_social/jornadas/4_Los_Consejos_de_Mayores_y_Coordinadores_Intergeneraciona.pdf

Causapié, P., Balbontín, A., Porras, M. y Mateo, A. (Coord.) (2011*). Libro Blanco, envejecimiento activo.* Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e igualdad.

Consejería para la igualdad y bienestar (2010). *Libro blanco del envejecimiento activo.* Junta de Andalucía: Sevilla

Díaz, M.P. y López, Juan (2010). *Rasgos básicos del envejecimiento demográfico y las personas mayores en Andalucía.* Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Junta de Andalucía.

Duque, J.M. y, Mateo, A. (Coords.). (2008). *La participación social de las personas mayores.* Colección Estudios Serie Personas Mayores Nº 11005. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Fantova, F. (2005). Tercer sector e intervención social. Madrid: PPC.

- (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos Núm. 49. Bilbao: Universidad de Deusto.

Federación Española de Municipios y Provincia (2001). *La participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid: FEMP

Fernández, J.S. (2009), *Asociacionismo y participación en Andalucía.* Sevilla: Fundación Pública Andaluza de Estudios Andaluces.

Funes Rivas, M. J. (2011). *La participación en asociaciones de la población mayor de sesenta y cinco años en España*. Revista Internacional de Sociología (RIS) Vol.69, nº 1, enero-abril, pp.167-193

Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (2008). *La participación social de las personas mayores.* Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

- (2011). *Libro Blanco del Envejecimiento Activo*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Secretaría General de Política Social y Consumo. Madrid. Descargado de www.imserso.es

Jáuregui, G. (1994). *La democracia en la encrucijada.* Barcelona: Anagrama.

Lindblom, C. (1.991). *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Maraboli, A. (2013). *El paradigma de la participación. Gestión participativa*. España: Amazon. Edición Kindle.

Montero, R., Font, J. y Torcal, M. (Ed). (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.

Oddone, M. J. (2013, 28, Septiembre). *Antecedentes teóricos del envejecimiento activo*. Informes Envejecimiento en red, nº 4. Desc.

Pastor, E. (2012). *Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadana*. Cuadernos de Trabajo Social. Vol.25-1, 143-158.

Robledo, J. (2009). *Observación participante: informantes claves y rol del investigador.* Descargado de Nure Investigación, nº 42, Septiembre – Octubre 09. http://www.nureinvestigacion.es/FICHEROS_ADMINISTRADOR/F_METODOLOGICA/obspar_formet42.pdf(10/02/2015)

Subirat, J., Pérez, M. (2012). *El reto de la nueva ciudadanía. Nuevos relatos y nuevas políticas para distintas personas mayores.* Cuadernos de la Fundación General CSIC nº8 LYCHNOS. Pp. 41-46. .

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

ENVEJECIMIENTO ACTIVO EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS.

Mababu Mukiur, Richard
richard.mababu@udima.es

Grupo 4.2

Las organizaciones de personas mayores y su influencia en el diseño e implementación de políticas sociales

espanet SPAIN

Abstract

El "envejecimiento activo" se ha perfilado como la principal respuesta política al envejecimiento demográfico de la población. Sin embargo, no hay mucha claridad en la práctica sobre lo que significa para las personas y para la sociedad en su conjunto. El propósito de este estudio es analizar el concepto de envejecimiento activo en el contexto actual de la sociedad de la información y determinar los principales factores que contribuyen en su desarrollo e implantación a nivel personal y de las políticas públicas. Además de una revisión bibliográfica entorno a este concepto, este trabajo presenta los principales conclusiones de la encuesta realizada a 230 participantes de la Comunidad de Madrid, 128 mujeres y 102 varones, con edades comprendidas entre los 55 y 75 años. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que la importancia de las políticas públicas en la implantación de unas estrategias viables de envejecimiento saludable. Además, resaltan los determinantes del envejecimiento activo más valorados que están relacionados principalmente con la búsqueda del bienestar, la salud física y mental, la independencia económica, la participación social (estar rodeado de familiares y amigos, etc.). Destacan que la vida saludable es la clave para el bienestar y para envejecer bien. Cabe poner de manifiesto que las políticas públicas de apoyo así como la formación en el uso de las tecnologías son algunos de los aspectos destacados como las claves para envejecimiento activo en el contexto actual. Algunas implicaciones prácticas y líneas de investigaciones futuras han sido propuestas sobre este tema.

Palabras clave: envejecimiento activo, personas mayores, bienestar, ciclo vital, políticas y estrategias., etc.

1. Introducción

El envejecimiento de la población es un fenómeno global y los datos demográficos indican que este fenómeno es imparable y esta tendencia seguirá durante muchos años (Belando-Montoro, 2016). La vejez es una etapa importante en el ciclo de vida de una persona. Vivir más años, y con buena salud, constituye unos de los mayores logros de la Humanidad porque ya se ha dejado atrás la concepción estereotípica que considera la vejez como una etapa de deterioro, discapacidad y enfermedad. La mejora de la esperanza de vida alcanzada estas últimas décadas ha aumentado el número de personas mayores de 65 años, teniendo en cuenta de la disminución de las tasas de natalidad. Desde el siglo XX, la esperanza de vida al nacer se ha duplicado en los países desarrollados debido particularmente a los avances en la medicina y al acceso a la de la asistencia sanitaria, a la mejora de la situación social y económica, a la adopción de hábitos de vida saludable, y mejoras de las condiciones medioambientales y de higiene del entorno inmediato. En el caso de España, la esperanza de vida de los mayores llega a alcanzar 81 años. Al mismo tiempo, se ha producido un descenso de las tasas de natalidad, situando la tasa de fertilidad en torno al 1,5; lo que hace que exista una tendencia general de envejecimiento de la población. Por sus características y problemas específicos, la vejez se diferencia con los anteriores ciclos como la infancia, la adolescencia, la juventud, y la madurez. Igual que el resto de las etapas del ciclo vital, la vejez tiene también sus características específicas que evolucionan, se adaptan, se modifican y cambian en función de la influencia de las intervenciones familiares, educativas, ambientales, sociales y políticas. Las decisiones políticas y las estrategias que se adoptan en un país tienen una incidencia relevante en la calidad de vida en esta fase de vida que es la vejez.

Durante estas últimas décadas, el desarrollo del estado de bienestar ha cambiado la estructura de envejecimiento de la población. Cada vez se vive más años, se goza de mejor salud física y mental, se tiene acceso a oportunidades para vivir mejor y a envejecer de manera sana. El envejecimiento de la población ha requerido a que los políticos modifiquen de políticas públicas y cambien de estrategias dirigidas a las personas mayores. El reto ya no es aumentar los años de vida sino la esperanza de vida libre de enfermedades y discapacidad, y con un grado alto de bienestar (objetivo y subjetivo) y una participación activa en la vida en general. En este contexto urge el paradigma del envejecimiento activo como proceso de optimización del bienestar físico, social y mental con el fin de extender las expectativas de vida saludable, la participación, la seguridad y la calidad de vida a lo largo de vida que envejece. Los determinantes del envejecimiento activo serían principalmente

los factores físicos (salud), comportamentales (estilos de vida), personales (psicológicos y biológicos), económicos, y sociales. En este contexto, la forma en que una persona envejece dependerá en gran medida tanto de las medidas socio-políticas que se lleven a cabo en determinada región o país como las acciones individuales o personales que cada uno adopte a lo largo del ciclo de vida en interacción con su entorno. Por este motivo, las políticas públicas y las estrategias de los grupos de interés resultan sumamente importantes, junto con las acciones individuales y las propuestas personalizadas que deberían adaptarse a cada persona o grupo de personas. Por lo tanto, el objetivo de este estudio es analizar los determinantes del envejecimiento activo a partir de las opiniones de las personas que están trabajando y/o están en relación directa con la vejez o las circunstancias de la vida en la edad avanzada. A partir de los datos empíricos se ha tratado de determinar algunos factores principales que contribuyen al envejecimiento activo.

2. Marco teórico del envejecimiento activo

2.1. Evolución y definición del envejecimiento activo

Envejecimiento saludable, "buen envejecer", envejecimiento con éxito, envejecimiento óptimo, o envejecimiento activo son algunos los términos utilizados para referirse al envejecimiento activo (Fernández, 2009; Fries, 1989; OMS, 1990). Definido por primera vez por la OMS (2002), el envejecimiento activo se refiere al proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en las edades avanzadas. Desde que esta primera definición, este concepto (el "envejecimiento saludable) ha evolucionado hacia un modelo más integrador que implica maximizar las oportunidades de bienestar físico, mental, y socio-económico durante toda la vida. Además, esta definición ayuda a superar los mitos y las concepciones equivocadas o falsas sobre las personas mayores; y resalta la salud como un componente determinante en la forma de envejecer; es posible envejecer de manera saludable, (*healthy aging*), productiva (*productive aging*), con éxito (*successful aging*), etc. En esta línea, Fernández-Ballesteros (2009) destaca que el envejecimiento activo debe ser concebido como un concepto que entrecruce de la salud (ausencia de enfermedad) y la habilidad funcional (ausencia de discapacidad) con el óptimo funcionamiento cognitivo y físico y el alto compromiso con la vida, como actitud

cuyas manifestaciones conductuales permiten mantener la vinculación con las redes sociales y la productividad en un sentido amplio.

Obviamente, el envejecimiento activo está relacionado con el enfoque de ciclo vital que tiene tres supuestos que son los siguientes (Baltes, 1987): (a) la presencia de un balance entre crecimiento y declive; (b) la existencia de una gran variabilidad entre el colectivo de personas mayores representado en las denominadas vejez "normal" (en la que las personas mayores no presentan procesos patológicos), vejez "patológica" (aquel proceso en el que las personas mayores presentan enfermedades físicas y/o mentales) y con la vejez "activo o de "éxito" (aquel que transcurre en condiciones personales y ambientales óptimas); (c) la existencia de una gran capacidad de reserva o plasticidad durante todo el ciclo vital. La vejez saludable o exitoso en el ciclo de vida es aquella en que el individuo consigue bajar la probabilidad de enfermedad y problemas asociados como la discapacidad, deterioro de las funciones cognitivas, la dependencia y desinterés o desconexión con las redes sociales (Rowe & Kahn, 1987). Además, cabe poner de manifiesto que el envejecimiento activo es una línea de investigación relevante para el estudio de las personas mayores, además de ser un instrumento estratégico para los gobiernos, las organizaciones nacionales e internacionales en sus esfuerzos para el proceso de maximización de las oportunidades de bienestar en general y para la planificación de las políticas públicas o territoriales.

Los avances logrados en los diferentes campos de ciencias y tecnologías hacen que las personas vivan más y mejor en el contexto actual denominado "sociedad del conocimiento" (UNESCO, 2011). Ser persona mayor en este nuevo contexto supone envejecer en una sociedad de información y de cambios acelerados que afecta directamente a la persona y al modelo de envejecimiento que la sociedad le ofrece. Existe una serie de teorías que tratan de abordar y conceptualizar el envejecimiento activo; una de ellas es la teoría de la desvinculación (*disengagement theory of aging*) que considera que el envejecimiento es una forma de retiro y de dependencia, porque las personas incrementan su independencia a lo largo de la adolescencia y la etapa adulta; pero posteriormente pierden esa autonomía física y mental (Cumming y Henry, 1961). En cambio, la teoría de la continuidad de la vejez (c*ontinuity theory of normal aging*) alega que cuando envejecen las personas tienden a mantener el mismo estilo de vida, los mismos hábitos, costumbres, personalidades y pensamientos a lo largo de su ciclo de vida. En este sentido, la vejez se explica en gran medida por la desconexión progresiva o disminución en la interacción social debido a una

degradación de la salud física y mental, presencia de discapacidad y ruptura de comunicación social con el resto de los miembros de la comunidad (*Costa y McCrae, 1980*). Por otra parte, la teoría de la actividad (*activity theory)* defiende que cuanto más activas sean las personas, mayor satisfacción obtendrán en su vida porque la percepción que tiene un individuo de su vida en edades avanzadas depende mayoritariamente de la satisfacción con los roles desempeñados que haya tenido así como el sentido del proceso de la socialización en su conjunto (Schulz, 2006). Asimismo, las investigaciones desarrolladas por el Instituto Max Planck para el Desarrollo Humano y la Educación han puesto de manifiesto que el envejecimiento activo en el ciclo de vida humano (*lifespan*) debe considerarse como un proceso continuo donde el presente es resultado del pasado y antecedente del futuro. En este sentido, destacan tres postulados básicos sobre el envejecimiento: a) existe una correlación negativa entre la selección evolutiva y la edad, disminuyendo con el paso del tiempo la plasticidad genómica y el potencial biológico; b) el crecimiento y desarrollo humanos requieren mayores recursos culturales a medida que se avanza en la vida; y c) los recursos culturales son menos eficientes con la edad, por la pérdida de la plasticidad biológica (Schulz y Heckhausen, 1996).

En resumen, se han abordado el envejecimiento activo según diferentes perspectivas atendiendo a los objetivos políticos e intereses científicos o aplicaciones concretas. A pesar de que su base teórica se fundamenta sobre diferentes campos y diversas disciplinas, existe un cierto consenso en que el envejecimiento activo se asienta sobre la salud, la participación y la seguridad (OMS, 2002; Scavino y Aguirre, 2016). El envejecimiento saludable es un proyecto personal de vida que cada persona mayor debería adoptar por sus beneficios tanto para el propio individuo como para la sociedad en su conjunto. Por eso, las políticas públicas deberían facilitar a que cada persona consiga perfil su proyecto individual para "envejecer bien". Va más allá de una mera prevención o reducción de la dependencia que se refiere principalmente al estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia). El envejecimiento activo ayuda a las personas mayores a adoptar los hábitos que mejoran de manera significativa su calidad de vida, particularmente a lo que se refiere a la nutrición y alimentación, la práctica de ejercicios físicos, el mantenimiento de la mente activa, la capacidad de relacionarse o de

establecer redes sociales, la formación o aprendizaje a lo largo de toda la vida, el uso de las tecnologías, etc. Son actividades que son importantes, saludables, placenteras, útiles y contribuyen a alargar la vida.

2.2. Determinantes del envejecimiento activo

La mayoría de los estudios sobre el envejecimiento destaca que el estado de salud objetivo y subjetivo (la ausencia de enfermedad y la ausencia de discapacidad) y la funcionalidad parecen ser los principales indicadores del envejecimiento exitoso seguidos del funcionamiento físico, y el funcionamiento mental (Bowlin, 2008; Fernández-Ballesteros, 2009; Fries, 2012). El envejecimiento activo apuesta por extender la calidad de vida y alargar la productividad y la esperanza de vida en las edades avanzadas. En este sentido, Ogando-Díaz (2016) resalta que el proceso de envejecimiento fisiológico tiene unas características específicas tanto biológicas como psicológicas, sociales, culturales, afectivas y de empleo del tiempo de ocio que hay que tener en cuenta para promover estilos de vida saludables en esta franja de edad. Se trata de que la persona siga siendo activo físicamente y al mismo tiempo, permanezca activo social y mentalmente, participando en las actividades reactivas o de ocio, educativas, culturales, sociales, remuneradas o de voluntariado. El envejecimiento activo se enmarca por lo tanto dentro del reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores en materia de participación, independencia, dignidad, atención socio-sanitaria y el auto-desarrollo. En esta línea, la mayoría de los autores como Birren (1990), Stuart-Hamilton (2006), Fernández-Ballesteros et al (2013) y Mehta (2015) consideran que el envejecimiento es un proceso multidimensional que abarca cuatro campos fundamentales que incluye (a) la salud y buen funcionamiento físico del organismo; (b) un buen funcionamiento cognitivo; (c) afecto positivo, motivación y control del medio; (d) implicación social y participación. La Tabla 1 resume los principales factores o variables asociadas a cada uno de los determinantes del envejecimiento activo descritos por la OMS (2002).

Tabla 1 *Principales determinantes del envejecimiento activo*

Determinantes	Variables
Determinantes transversales	• Cultura • Género
Determinantes relacionados con los sistemas sociales y sanitarios	• Promoción de la salud y prevención • de la enfermedad • Servicios curativos • Asistencia de larga duración • Servicios de salud mental
Determinantes conductuales	• Tabaquismo • Actividad física • Alimentación sana • Alcohol • Medicamentos • Cumplimiento terapéutico
Determinantes relacionados con factores personales	• Biología y genética • Factores psicológicos (inteligencia, • auto-eficacia, afrontamiento, control)
Determinantes relacionados con el entorno físico	• Entornos físicos • Seguridad en la vivienda • Caídas • Agua limpia, aire puro, alimentos
Determinantes relacionados con el entorno social	• Apoyo social • Violencia y abuso • Educación y alfabetización
Determinantes económicos	• Ingresos • Protección social • Trabajo (actividad laboral remunerada o voluntaria)

Fuente: *OMS (2002)*

Para un envejecimiento activo, resulta necesario permanecer activo mental y socialmente participando las actividades educativas, recreativas, culturales y sociales, en actividades remuneradas o de carácter voluntario, además debe participar en la vida diaria en la familia o comunidad. El envejecimiento activo depende en gran medida de varios factores o determinantes ligados a los sistemas sociales y sanitarios, Determinantes conductuales, conductuales, factores personales, entorno social, entorno físico, etc. El género y la cultura forman de los determinantes transversales porque incluyen en todos los demás factores. Por una parte, el Género tiene una influencia profunda sobre la salud, la alimentación, el acceso a la educación, el trabajo, el estatus social, etc. Por otra parte, la cultura con sus normas, tradiciones, costumbres determinan la manera

en que las generaciones conviven y cómo se enfoca la atención que se dan al proceso de envejecimiento. Los sistemas sanitarios y sociales necesitan tener unos objetivos bien establecidos para el envejecimiento activo relacionados con la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el acceso equitativo a la Atención Primaria de Salud y a los cuidados de larga duración. Los servicios sociales y sanitarios deben ser, universales, equitativos, deben estar coordinados o integrados y con un coste-efectividad adecuado. Los factores conductuales o comportamentales tratan sobre la adopción de estilos de vida saludables que incluyen una alimentación sana, realización de actividad física, reducción del consumo de alcohol y medicamentos, dejar de fumar, prevención de enfermedades, mejor de la calidad de vida. Los factores económicos están relacionados con el trabajo, los ingresos, y la protección social. Las estrategias económicas de envejecimiento activo deben reducir la pobreza y conseguir en la medida de lo posible, la implicación de las personas mayores en actividades que generen ingresos o de carácter voluntario. En este contexto, las políticas de protección social a desarrollar deben garantizar los cuidados de las personas mayores, particularmente en los casos de grandes dependencias. De esta manera, se descargarían las familias que se encargan del cuidado de las personas mayores en la mayoría de los casos. Además, los factores del entorno físico hacen referencia a las ciudades saludables, libres de barreras arquitectónicas y viviendas adaptadas que mejoren la seguridad y que disminuyan los accidentes de tráfico y las caídas tan frecuentes en este grupo de edad, causantes de discapacidad y morbilidad. Además, del género (que es un determinante transversal), otros factores personales relacionados con la biología y la genética (pocos modificables) contribuyen a mejorar otros aspectos de la persona vinculados con la sabiduría, conocimientos y experiencia. Determinantes relacionados con el entorno social proporcionan el soporte social, oportunidades en educación y aprendizaje toda la vida y protección frente al abuso y la violencia. Son factores que mejoran la salud, otorga la independencia y proporciona la posibilidad de la productividad en la vida adulta.

2.3. Políticas de promoción del envejecimiento activo

Para la Organización Mundial de la Salud, el envejecimiento sano es posible en la medida en que los países, las organizaciones internacionales y la sociedad civil promulgan políticas y programas de «envejecimiento activo» que mejoren la salud, la participación y la seguridad de los ciudadanos de mayor edad. En esta línea, el planteamiento del envejecimiento activo se basa en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los Principios de las Naciones Unidas de

independencia, participación, dignidad, asistencia y realización de los propios deseos (Regalado, 2002). El envejecimiento activo forma parte de las políticas y estrategias de la Unión Europea para crear una sociedad prospera y una economía competitiva basada en la sociedad del conocimiento. En su documento sobre "Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento. Por un futuro sostenible y generador de empleo", la Comisión Europea pone de manifiesto la importancia del envejecimiento activo como elemento clave para el futuro de la Unión Europea, teniendo en cuenta las características de su población en general. En este sentido, desde 2012 se puso en marcha un proyecto ambicioso en el ámbito del envejecimiento activo y saludable que constituyó el punto de partida de una serie de cooperación intergubernamental de innovación europea. La cooperación entre los países y regiones tienen por objetivo movilizar a los agentes del sector de la innovación en torno al, entre otros, envejecimiento saludable) para acelerar la obtención de soluciones innovadoras a los retos sociales aplicables en toda la Unión Europea (Comisión Europea, 2013). Esta Declaración de la Unión Europea es un compromiso firme para promover el envejecimiento activo y la solidaridad entre las generaciones e invita a todos los grupos de interés y actores pertinentes y se resume en los siguientes puntos claves: (a) La participación a lo largo de la vida de cada persona, de forma que se aseguren las oportunidades y el acceso a los servicios, así como a las actividades políticas, sociales, recreativas y culturales y al voluntariado, que ayuda a mantener las redes sociales y reducir el aislamiento. (b) El fomento de la participación en el mercado de trabajo mediante medidas a favor de la participación de jóvenes y de los mayores en las actividades de formación y de aprendizaje permanente. (c) El reconocimiento de los valores de cada grupo de edad y de su contribución a la sociedad. (d) El fomento de la participación en la sociedad para vivir más tiempo y con mayor independencia. (e) El fomento de la salud, la prevención y el diagnóstico precoz de enfermedades a lo largo de todo el ciclo vital, así como la rehabilitación, que lleven a un envejecimiento activo, sano y a una vida independiente, al tiempo que se tienen en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres. (f). Adaptación de los sistemas de seguridad social para que estén en condiciones de ofrecer pensiones sostenibles y adecuadas que contribuyan a reducir el número de personas mayores (particularmente las mujeres) que viven por debajo del umbral de la pobreza y permitir a las personas de más edad vivir dignamente. España, igual que los países de su entorno, se enfrenta a una realidad demográfica concreta (incremento de las personas mayores de 65 años y disminución de las tasas de natalidad) que requiere estrategias y políticas de puesta en marcha de actuaciones para garantizar el bienestar, la integración, la convivencia, y la estabilidad socio-económico del país. Teniendo en cuenta las mejoras que ha realizado a lo largo de

estas últimas décadas, España lleva jugando un papel destacado en los organismos o instituciones internacionales especializadas en el envejecimiento de la población. En concreto, en la II Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento celebrada en Madrid (en 2002) y en la Conferencia Ministerial de la Región Económica para Europa de Naciones Unidas, CEPE en siglas que tuvo lugar en León en 2007. En ambas citas, España adquirió compromiso de las actuaciones para promover principalmente la prevención, y la atención de la salud, fomentar el envejecimiento activo, la vida independiente, la participación social y la educación a lo largo de la vida. Gracias a los esfuerzos realizados en el desarrollo de las políticas sociales, en la implantación de un sistema de sanidad pública de alto nivel y los avances científicos, España es una de los países con mayor índice de longevidad y con mejores condiciones de vida. El Libro Blanco de Envejecimiento Activo publicado en 2011 por el Gobierno así como los elaborados por las diferentes comunidades autónomas constituyen herramientas importantes de trabajo para el diagnóstico, estrategias y líneas de actuación en esta materia. Ha de resaltar también que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (2014) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad reafirmó en un único texto las líneas de actuación que orienten las políticas públicas, presentes y futuras, hacia las personas mayores, dirigidas a promover el envejecimiento activo y la solidaridad entre generaciones, así como las que se desarrollen por las entidades, asociaciones de personas mayores y por las propias personas mayores.

3. Método

3.1. Muestra y procedimiento

La muestra de este estudio ha consistido en 230 participantes de la Comunidad de Madrid, 128 mujeres (56%) y 102 varones (44%). La media de edad es de 62 años, con edades comprendidas entre los 55 y 75 años (DT = 10,33). En total, los participantes son 34 directores de centros y estudiantes de postgrado de Curso superiores de Centros de mayores (15%), 10 psicólogos (4%), 70 personas mayores jubiladas (30%), 10 personal sanitario, médicos y enfermeros (4%), 28 asistentes sociales (12%), 36 gerocultores (16%), 19 auxiliares de ayuda a domicilio (8%) y 23 docentes (10%). La mayoría de los participantes están casados (63%) y tienen estudios secundarios (44%) o universitarios (36%). La técnica de muestreo utilizada ha sido no probabilística de tipo intencional. Tener más de 50 años y estar directamente relacionado con la vejez han sido los principales criterios

que se ha seguido para constituir la muestra de este estudio. Los participantes han sido seleccionados entre las personas que acuden y participan en las diferentes actividades y eventos que organización la Fundación española de Geriatría y Gerontología. La administración del cuestionario se realizó en presencia de algún miembro del equipo investigador. Esta investigación ha contado con el visto bueno de la Comisión de ética de la universidad. En todo momento, los participantes fueron informados del objeto de la investigación y del carácter confidencial de los datos obtenidos.

3.2. Instrumento

Para conseguir los objetivos de este estudio, se han elaborado un cuestionario que consta de 35 preguntas o afirmaciones y recoge las actitudes de los participantes sobre algunos indicadores del envejecimiento activo. Inicialmente se elaboró un cuestionario de 45 ítems que ha evaluado por un grupo de 10 expertos, todos ellos profesores de universidad de diferentes materias en ciencias sociales. Después de esta primera criba, el cuestionario fue sometido a un grupo piloto de 38 estudiantes del Máster en Gerontología y Geriatría para detectar posibles problemas de ambigüedad o de formulación. La versión final del cuestionario consta de 35 ítems. Las dimensiones evaluadas están relacionadas con bienestar físico, social y mental, participación en la sociedad, seguridad y aprendizaje durante toda la vida. Es una escala tipo Likert con 5 alternativas de respuestas que van de 1 a 5, siendo (1) Totalmente en desacuerdo, (2) En desacuerdo, (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo, (4) De acuerdo y (5) Totalmente de acuerdo.

4. Resultados

Los resultados de este estudio han puesto de manifiesto que los determinantes del envejecimiento activo más valorados por los participantes son principalmente la búsqueda del bienestar, salud física y mental, independencia económica, estar rodeado de familiares y amigos, etc.

Tabla 2 *El significado de envejecimiento activo*

En su opinión, el envejecimiento activo significa principalmente....

	Totalmente de acuerdo/De acuerdo
Tener una buena salud física	98.6%
Tener una buena salud mental	97.6%
Mantenerse activo-a laboralmente	75.3%
Tener unas relaciones sociales con la familia y amigos	87.1%
Tener independencia	93.5%
Mantener interés por las personas y por la vida en general	99.4%
Ser capaz de enfrentarse a los desafíos y retos	96.7%
Mantenerse al día con los cambios en que está ocurriendo en el mundo.	82.2%
Saber utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones	85.4%
Realizar y participar en las actividades de ocio y recreativas	90.5%
Mantener un estilo de vida saludable (alimentación, deportes, etc.).	96.5%
Seguir actualizándose mediante la formación a lo largo de la vida	77.6%

Según los datos presentados en la Tabla 2, hay un consenso entre los participantes en opinar sobre los principales aspectos del envejecimiento activo. Los siguientes aspectos han obtenido más de 90% de respuestas entre las opciones "de acuerdo" y "totalmente de acuerdo": "Tener una buena salud física", "Tener una buena salud mental", "Mantener interés por las personas y por la vida en general", "Ser capaz de enfrentarse a los desafíos y retos", "Mantener un estilo de vida saludable (alimentación, deportes, etc.)" o "Realizar y participar en las actividades de ocio y recreativas". "Mantenerse activo-a laboralmente" y "Seguir actualizándose mediante la formación a lo largo de la vida" son también algunos de otros aspectos con más de 70% de valoración que, según los participantes, definen el envejecimiento activo.

Tabla 3 *Las necesidades de las personas mayores*

Actualmente las personas mayores tienen cubiertas sus necesidades de….

	Totalmente de acuerdo/De acuerdo
alimentación	98.2%
atención en salud	95.6%
recursos económicos	75.3%
Vivienda	81.1%
afecto y cariño	62.5%
ocio y recreación	60.0%
formación	64.8%
acceso a Internet	55.4%
de uso de las tecnologías	57.4%

En cuanto a las necesidades básicas resumidas en la Tabla 3, los participantes opinan que, en nuestro país, la gran mayoría de las personas tienen cubiertas sus necesidades básicas de de atención sanitaria (95,6%) y alimentación (98,2%) así como las de vivienda (81,1%) y de recursos económicos (75,3%). Asimismo, consideran que aunque la mayoría de las personas mayores tienen cubiertas sus necesidades de afecto y cariño (62,5%), muchos esfuerzos deben realizarse para evitar las situaciones de soledad y de falta de cariño y afecto que sufren muchas personas mayores. Más de 62% y 60% de participantes estiman que los mayores tienen posibilidad de realizar alguna actividad formativa en diversos campos o áreas y 60 de ellos afirman que los adultos mayores de 65 años disfrutan de actividades recreativas y de ocio. El acceso a internet así como el uso de las tecnologías siguen siendo todavía asignaturas pendientes aunque la mayoría (más de 50%) están de acuerdo o totalmente de acuerdo que los mayores se están adaptando al contexto actual de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Tabla 4 *El apoyo social para la participación en la comunidad*

En general, crees que las personas mayores...

	Totalmente de acuerdo/ De acuerdo
Reciben cariño y afecto.	84%
Reciben invitaciones para distraerse y salir con otras personas.	81%
Tienen la posibilidad de hablar con alguien de sus problemas personales y familiares.	74%
Tienen la posibilidad de hablar con alguien de sus problemas de salud y económicos.	72%
Reciben consejos útiles cuando les ocurre algún acontecimiento importante en su vida.	66%
Cuentan con personas que se preocupan de lo que les sucede a diario.	53%
Reciben ayuda cuando están con enfermedad en la cama.	50%

Tabla 4 resume los principales resultados sobre el apoyo social que es una dimensión importante que contribuye en el envejecimiento activo. En este sentido, los participantes opinan que la mayoría (84%) de las personas mayores reciben cariño y afecto tanto de familiares, amigos o de la sociedad en general. En la misma línea, consideran que reciben invitaciones para salir y distraerse con otras personas (81%). Una de las preocupaciones para las personas mayores suelen ser la soledad por no tener a nadie con que conversar o compartir las inquietudes o problemas. El 74% de los participantes estima que las personas mayores tienen la posibilidad de hablar con alguien de sus problemas personales y familiares; el 72% considera que tienen la posibilidad de compartir con alguien sus problemas de salud y económicos. Sin embargo, los porcentajes bajan cuando se trata de personas que se preocupan de lo que les sucede a diario a los mayores (53%) o que reciban ayuda cuando están con enfermedad en la cama (50%).

Tabla 5 *Las políticas activas de envejecimiento activos*

En relación con las políticas existentes, considera que…

	Totalmente de acuerdo/De acuerdo
El gobierno proporciona el apoyo económico a las personas mayores que lo necesiten	52%
El gobierno proporciona el apoyo social a las personas mayores que lo necesiten	55%
El gobierno ofrece prestaciones de servicios socio-sanitarios y de apoyo familiar preventivo a mayores con algún grado de dependencia, con el fin de promover su autonomía y retrasar la pérdida de funcionalidad.	70%
En general, las políticas del gobiernos para las personas mayores son suficientes	41%
La políticas del gobierno sobre el envejecimiento es igual en las zonas rurales que en las zonas urbanas.	96%
El gobierno debería proporcionar más ayuda para las tareas de la casa (como la limpieza, la comida, etc.) a las personas mayores que lo necesiten.	90%
El gobierno debería proporcionar ayuda para tareas de cuidado personal (como bañar o vestir) a las personas mayores que lo necesiten.	93%
En general, estás satisfecho/a con las políticas o medidas que adopta el gobierno para ayudar /apoyar a las personas mayores.	51%

La Tabla 5 presenta las opiniones de los participantes en relación con la actuación del Gobierno en materia de políticas activas de envejecimiento activo. En general, algo más de la mitad de los participantes (51%) consideran que están satisfechos con las políticas o medidas que adopta el Gobierno para apoyar o ayudar a los mayores; y casi la otra mitad (49%) opina que son medidas insuficientes que deberían incrementarse o mejorar para adaptarlas a las necesidades reales de las personas mayores. Eso se refleja claramente por el 41 % que considera que son medidas suficientes que dan entender que la mayoría valora que son medidas necesarias pero insuficientes. Casi la totalidad de los participantes (96%) estiman que existen igualdad de oportunidades en las políticas del gobierno independientemente de la zona en que viven ya sea rural o urbana. El 90% reconoce que el gobierno debería proporcionar ayuda para las tareas de la casa (como la limpieza, la comida, etc.) a las personas mayores que lo necesiten. En la misma línea, el 93% de los participantes afirman que el Estado debería proporcionar ayuda para tareas de cuidado personal (como bañar o

vestir) a las personas mayores que lo necesiten, sobre todo para aquellos que viven solos o en gran situación de dependencia.

5. Discusión

El objetivo principal de este estudio ha sido el análisis de los determinantes del envejecimiento activo a partir de las opiniones de las personas que están trabajando o están en relación directa con la vejez. A partir de los datos empíricos de la encuesta se ha tratado de determinar algunos factores principales que contribuyen al envejecimiento activo. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que los participantes relacionan el envejecimiento activo con algunos determinados ligados a la salud física y mental, la seguridad, la participación en la sociedad y el aprendizaje durante toda la vida. El envejecimiento activo es un concepto importante para la mayoría de los participantes y lo asocian a los principales determinantes definidos por la OMS (la salud mental, salud física, el bienestar, la seguridad, la participación y apoyo social). Reconocen que las políticas y estrategias del gobierno en materia de envejecimiento saludable son avances significativos pero al mismo tiempo consideran que son insuficientes y que se deberían mejorarlas. Es cierto que muchas veces se hablan de personas mayores como grupo homogéneo; sin embargo, los estudios demuestran que hay diversidad en sus necesidades, intereses y situación personal de modo que cualquier actuación y estrategia a adoptar debería tener en cuenta esa diversidad o heterogeneidad. En este sentido, el papel de la atención primaria es clave a la hora de personalizar y mejorar la salud de cada persona mayor ya que la salud es el principal determinante que facilita en el envejecimiento activo. Las enfermedades físicas o mentales obstaculizan el proceso de una vida activa y llevan a la dependencia. El deseo de la gente mayor es mantener al máximo su autonomía, pero muchas veces la autonomía puede constituirse en ocasiones de estar en riego, no solo a nivel funcional sino también desde el punto de vista relacional, decisional, y moral. Esta situación requiere por lo tanto una valoración y un respeto al máximo, sin asumir de antemano que ser anciano implica ser dependiente o incapaz de tomar decisiones (Ogando-Díaz, 2016). Por eso, el diseño de las estrategias y la política a diseñar para las actividades preventivas no deberían orientarse únicamente al aumento de la expectativa de vida, sino también a prevenir el deterioro funcional y alargar la salud para permanecer sano y activo. En la misma línea, ya en 1959, la Organización Mundial de la Salud ponía de manifiesto que la mejor forma de medir la salud de una persona mayor es en términos de "capacidad funcional" siendo un mejor indicador de salud para el estudio de

prevalencia de las enfermedades. Para las políticas públicas y estrategias de envejecimiento activo es necesario fomentar y equilibrar la responsabilidad de la persona (cuidado de la propia salud), los entornos adecuados para las personas de edad avanzada y la solidaridad intergeneracional. Resulta imprescindible planificar la etapa de la vejez y movilizar los esfuerzos personales y familiares para adoptar estrategias de vida saludable en todas las etapas de la vida.

Respecto a la participación a la vida social, el ocio en general es un excelente vehículo de aprendizaje vital para las personas mayores. Las actividades como el cine, el teatro, visitas a museos,… parece que contribuyen a un envejecimiento en positivo porque ofrecen oportunidades para una jubilación y vejez con curiosidad y apertura de mente. Las instituciones públicas y privadas dedicadas a las personas mayores deben tener en cuenta la importancia no tan sólo del estado de autonomía o dependencia y salud de la persona mayor sino también su voluntad de vivir y de participar de manera activa. Deberían por lo tanto a animarle con estrategias y acciones concretas adoptando actividades sociales de ocio y de formación para que sean partícipes de la sociedad manteniendo y aportando los conocimientos y actividades según sus preferencias e intereses (Gilabert y Lorente, 2016; Ogando-Díaz, 2016). Cabe subrayar que la mayoría de los participantes creen que las personas mayores tienen cada vez acceso a las tecnologías y se están familiarizando rápidamente en su manejo, pero faltan todavía estrategias activas para facilitar su adaptación al nuevo contexto de la sociedad del conocimiento en un mundo cambiante. En general, cuando se hace referencia a las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el contexto de las personas mayores, la mayoría de gente lo identifica con las tecnologías asistenciales pro-activas y reactivas, tele-medicina o e-salud, aplicaciones de la domótica, etc. Estas tecnologías son importantes y valiosas para el bienestar de las personas mayores. No obstante, no hay que perder de vista la necesidad que tienen las personas mayores para adaptarse al contexto actual de la sociedad de la información porque ellos también necesitan utilizar internet, manejar con soltura los ordenadores y los teléfonos móviles, tener acceso a las redes sociales, realizar algunas gestiones online, etc. En definitiva, tener la oportunidad de utilizar las tecnologías contribuye al envejecimiento activo de las personas mayores ya que les proporcionan cierto grado de auto-estima, de independencia y mejora sus habilidades de comunicación y de relación. Los datos obtenidos en este estudio ponen todavía en evidencia la importancia del apoyo social para la participación en la sociedad. Las personas mayores necesitan el cariño y afecto, así como la atención de la comunidad (familiares, amigos, las instituciones especializadas,...) para conocer sus problemas de personales,

económicos, de salud, y los acontecimientos que le suceden a diario. Como lo ha puesto de manifiesto el Instituto de Mayores y Servicios Sociales en su informe sobre Marco de Actuación para las Personas Mayores (2014), los estudios destacan que las personas mayores quieren participar activamente y de manera integral en la sociedad española y en su proceso de envejecimiento activo. No hay que perder de vista que ser mayor no es sinónimo de pasivo o inepto. Los mayores aspiran y quieren seguir siendo útiles, autónomos y participativos el mayor tiempo posible. Por lo tanto, el papel de la sociedad es facilitarles la participación y velar por esa participación que debe realizarse de forma equilibrada y equitativa independientemente de su género, edad, condición, etc. En este contexto, es importante reconocer, estimular, canalizar y premiar la participación y la contribución de las personas mayores al bienestar general, poniendo en marcha estrategias atractivas de envejecimiento activo.

6. Conclusiones

El envejecimiento es un fenómeno poblacional (el número relativo de los grupos de más edad en comparación con los de menos edad) y una experiencia individual (salud física y mental, bienestar, oportunidad de progreso y de ocio, formación, etc.) que requiere la contribución de toda la sociedad en diferentes niveles de actuaciones. Para abordar con éxito las políticas públicas y estrategias de envejecimiento saludable, es indudable la necesidad del análisis interdisciplinar en que deben implicar todos los grupos de interés, incluyendo las propias personas mayores. En este trabajo, se ha analizado el envejecimiento activo desde el punto de vista de las actitudes sobre las opiniones de las personas relacionadas con la tercera edad o la vejez. Aumentar las tasas de la vida saludable es uno de los objetivos principales de las políticas sanitarias de la OMS ya que el envejecimiento activo no solo mejoraría la calidad de vida de las personas mayores, sino también conllevaría una posible reducción de los gastos sanitarios. En todos los países europeos, el envejecimiento de la población es un proceso continuo y cada año hay más personas que pasan a engrosar el colectivo catalogado como "personas mayores" o tercera edad. En un país como el nuestro (España), el desajuste entre el progresivo incremento de esperanza de vida y la baja natalidad, podría incrementar la tasa de las personas mayores a más de 30% del total de la población en los próximos años. Lo que pondría en peligro el modelo económico y la precaria estabilidad social actual. Por consiguiente, uno de los principales retos de las políticas públicas y estrategias de los gobiernos no es solamente incrementar la esperanza de vida sino alcanzar un envejecimiento activo, libre de enfermedades graves y

discapacidad en la mayor parte del ciclo de vida de las personas. Esa mejora les permitiría participar activamente en la vida social, ser independientes, etc. El envejecimiento de la población es un hecho, pero "envejecer bien" es el gran desafío de este siglo porque requiere grandes transformaciones en todos campos de la vida política, sanitaria, económica, familiar, social y educacional. El envejecimiento activo depende de un conjunto de factores o determinantes ligados a la persona, a la familia, a la sociedad en su conjunto y al gobierno como representante de la nación. Además de poner en marcha las políticas y estrategias de envejecimiento activo, todos los grupos de interés implicados (familias, gobiernos, centros especializados, residencias, formadores, personas mayores, personal sanitario, etc.) deben trabajar conjuntamente para identificar y eliminar los estereotipos que existen todavía en la sociedad en su conjunto y que consideran a los mayores desde perspectivas negativas como la incapacidad de aprender, la limitación de capacidad de reacción, la disminución de destreza manual, reducción de la capacidad visual, etc., lentitud en los movimientos y equilibrio, etc. Las limitaciones asociadas a la edad no deben ser nunca motivos de renunciar a poner las políticas activas a favor de las personas mayores para que mejoren sus condiciones y posibilidades de envejecimiento activo. Para un envejecimiento activo en el contexto actual de la sociedad del conocimiento, sería necesario analizar la situación y conocer los antecedentes, experiencia y fortalezas de cada persona mayor (o grupo de personas mayores), y ofrecerle alternativas de envejecimiento activo para mejorar su salud física y mental, su bienestar, su formación a lo largo de toda la vida, el acceso y uso de las tecnologías, su capacidad de relacionarse y de fortalecer sus redes sociales, y su capacidad para maximizar y disfrutar de las oportunidades de ocio. Es crucial estudiar estos factores para determinar el peso de cada uno de ellos así como su interacción en el proceso de envejecimiento. Además, el conocimiento de los otros mecanismos que influyen en el envejecimiento activo resultan relevantes para comprender la relación existente entre el envejecimiento y el estilo de vida saludable.

7. Bibliografía

Baltes, P.B. (1987). “Theoretical propositions of Life-Span Developmental Psychology: On the dynamics between growth and decline” en Developmental Psychology, 23, 611-626.

Belando-Montoro, M. R. (2016). “La Investigación sobre Gerontología Educativa en España: Análisis a través de las Revistas Españolas De Educación incluidas” en el JCR. Revista HOLOS, 32 (5), 70-85.

Bowling A. (2008). “Enhancing later life: how older people perceive active ageing?” en Aging Mental Health, 12(3), 293–301.

Comisión Europea (2013). Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento. Por un futuro sostenible y generador de empleo. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Cumming, E.; Henry, W. E. (1961). "Growing Old". New York, Basic Edition.

Fernández, R. (2009). "Envejecimiento activo. Contribuciones de la psicología". Madrid, Pirámide.

Fries, J.F., (1989). "Aging well". New York, Addison-Wesley.

Fries J.F (2012). "The theory and practice of active aging" en Current gerontology and geriatrics research, 1-7.

Gilabert, M.L y Lorente, X. (2016). "Los museos como factor de integración social del arte en la comunidad. La experiencia del Voluntariado cultural de mayores" en Cuadernos de Trabajo Social, 29 (1), 83-93.

Giorgi, L. (2006). "Overcoming the barriers and seizing the opportunities for active ageing policies in Europe" en International Social Science Journal, 58 (190), 617-631.

Instituto de Mayores y Servicios Sociales (2014). Marco de Actuación para las Personas Mayores. Propuestas y Medidas para fortalecer el Ejercicio de los Derechos de las Personas Mayores. IMSERSO: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Mehta, S. (2015). "Age-Related Macular Degeneration" en Primary care. 42 (3), 377–91. doi:10.1016/j.pop.2015.05.009

Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad (2011). Libro Blanco de Envejecimiento Activo. Madrid: IMSERSO.

Ogando-Díaz, B. (2016). "Geriatría y cine: una mirada desde la salud" en Revista de Medicina y Cine, 12(4), 196-204.

Organización Mundial de la Salud (1990). Healthy aging. Copenhagen, OMS.

Organización Mundial de la Salud (2002). Active Aging. Geneva, OMS.

Regalado, P. (2002). "Organización Mundial de la Salud: Envejecimiento activo: un marco político" en Revista Española de Geriatría Gerontológica, 37(S2), 74-105

Rowe, J. W., & Kahn, R. L. (1987). "Human aging: Usual and successful" en Science, 237, 143–149.

Scavino, S. y Aguirre, R. (2016). "Cuidar en la vejez: desigualdades de género en Uruguay" en Papeles del CEIC, International Journal of Collective Identity Research, 1 (150), 1-42.

Schulz, R. (2006). "The Encyclopedia of Aging". New York, Springer Publishing, 4 th edition.

Zamarrón, M.D. (2013). "Envejecimiento activo: un reto individual y social" en Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales, 41 (5), 449-463.

Schulz, R. y Heckhausen, J. (1996). "A life span model of successful aging" en American Psychologist, 51 (7), 702–714.

Stuart-Hamilton, I. (2006). "The Psychology of Ageing: An Introduction". London, Jessica Kingsley Publishers. ISBN 1-84310-426-1.

UNESCO (2011). Reflection and analysis by UNESCO on the Internet (186 EX/37). Paris, UNESCO Executive Board. Recuperado 30 de diciembre de 2016 en http://goo.gl/L3ce1H

Villar, F. (2005). "El enfoque del Ciclo de Vital: Hacia un abordaje evolutivo del Envejecimiento" en n (Pinazo S. & Sánchez, M., eds.). Gerontología. Actualización, Innovación y Propuestas, Madrid, Pearson Prentice Hall, págs. 63-80.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

LA VEJEZ ¿UN FUTUTRO DESPROTEGIDO? DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LA INCERTIDUMBRE.

Rueda Estrada, J. Daniel
jdrueda@soc.uva.es
Zurro Muñoz, JoséJuan
jjzurro@soc.uva.es

Grupo 4.2

Las organizaciones de personas mayores y su influencia en el diseño e implementación de políticas sociales

espanet SPAIN

RESUMEN

Hablar del futuro de la vejez es hablar de una vejez sin futuro, al menos desde la óptica de la protección, de la salud, de los servicios sociales, de las pensiones. Hay una corriente de pensamiento, ideológica y política que permanentemente está poniendo el acento en la contradicción que existe entre alargar la vida y hacer sostenible ese sobre-envejecimiento pensando en el gasto o costo de algunos servicios: sanidad, servicios sociales, pensiones, etc. Los tiempos que corren en el pensamiento más conservador, tienen claro que la sostenibilidad de la protección solo puede ser atendida desde la inversión privada y no desde el sistema público. Los mensajes de todos los organismos de índole más económica no se oponen a los avances en investigación, a los avances médicos, a los avances farmacéuticos, a los nuevos servicios y recursos en geriatría, pero siempre que todos estos avances sean costeados, en cuanto a consumo, por las propias personas mayores. Las empresas financieras, las entidades dedicadas al aseguramiento lanzan con frecuencia la idea de que las pensiones públicas, en una sociedad donde la población activa no garantiza la ecuación de productor-pensionista tradicional, solo será sostenible si se piensa en invertir en seguros privados y no en pensiones públicas, concebidas como derechos adquiridos, capaces de atender las necesidades de la población mayor con calidad suficiente como para vivir la vejez con dignidad. Las tendencias privatizadoras en sanidad, en servicios sociales, en el sistema de pensiones, están abriendo y agrandando la brecha de la desigualdad, de la precariedad e incrementando la vulnerabilidad de las personas mayores. Las mismas ideologías que se encargan de poner las alarmas a la sostenibilidad de las políticas públicas, recuerdan que las familias tienen un papel protector importante, ya que es esta la primera institución responsable de prestar apoyo a sus miembros. En esta comunicación queremos reflexionar sobre las contradicciones ideológicas en el pensamiento neoconservador y neocapitalista respecto al futuro de las políticas sociales y poner de manifiesto el efecto destructor y de descohesión social, y por tanto, de desmantelamiento de los avances en materia social de los últimos cincuenta años. Una sociedad que abandona a sus seres más vulnerables y que lo hace en clave de gasto y sostenibilidad es una sociedad sin futuro y deshumanizada.

key words: Vejez, desprotección, sostenibilidad, desigualdad, privatización

ABSTRAT

To speak about the future of the elderly is to speak about a non-existing future. Or at least from a protection, health, social services and pensions' point of view. There is a thought, ideology and politics school who is permanently emphasizing the existing contradiction between the idea of extending life and the sustainability of this given the costs of health and social services, pensions, etc. Nowadays, the more conservative schools assure that this sustainability cannot be guaranteed by the public system but only through private investment. No institution with economic interests seems to be against new research advances and resources in the medical, pharmaceutical and geriatrics fields, as far as their consumption is funded by the elderly people themselves. Financial firms and insurance entities often incite to think that, in a society where the active population does not guarantee the traditional producer-pensioners equation, public pensions can only be sustainable by investing in private insurance and not in the actual public pensions as a vested rights able to satisfy the needs of those elderly people with enough capacity to live their older age with dignity.

Privatizing tendencies in health care, social services and pension schemes, are opening and widening the gap of inequality and precariousness and consequently increasing the vulnerability of the elderly. The same ideologies that alarm about the sustainability of public policies often defend that, being families the first institution with the obligation of providing support to their members, they play an important role in terms of offering protection. In this paper we reflect on the ideological contradictions of the neoconservative and neocapitalist schools in regards to the future of social policies and highlight their destructive effects, like the raising social de-cohesion and the dismantling of all social advances achieved in the last 50 years. A society that abandons its more vulnerable members and uses spending and sustainability as an excuse to do so is a dehumanised society with no future.

Key words: Old age, lack of protection, sustainability, inequality, privatization.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

BIENESTAR Y LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS MAYORES EN LLEIDA.

Jordana, Norma
njordana@pip.udl.cat
Feliu, Begoña
bfeliu@pip.udl.cat
Alsinet, Carles
alsinet@pip.udl.cat

Grupo 4.2
Las organizaciones de personas mayores y su influencia en el diseño e implementación de políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen del paper

El estudio sobre el *bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en Lleida* tiene por objetivo estudiar las condiciones de vida de las personas mayores de la ciudad de Lleida, centrándonos en analizar la realidad de este grupo de población y en la evolución de los factores y de los procesos sociales que la acompañan.

Para la fundamentación de este estudio se presentan las principales teorías entorno al bienestar y la calidad de vida de las personas mayores des de la vertiente psicosocial y de la psicología positiva. Y se ha realizado una aproximación de estas dimensiones a través de un análisis epistemológico del concepto de personas mayores y del proceso de envejecimiento, que se ha construido a través de la revisión bibliográfica y la co-construcción a través de los diferentes grupos de discusión y entrevistas a expertos. El estudio cuantitativo se basa en la realización de 312 encuestas a personas mayores de 65 años de la ciudad de Lleida y en el análisis de los datos secundarios del Idescat que han facilitado el conocimiento de la situación de este colectivo de población en la actualidad y en un futuro próximo.

Las conclusiones presentan un análisis de los resultados del estudio sobre el bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en Lleida y se constatan diez propuestas de futuro surgidas de los diferentes análisis.

Palabras clave: Bienestar, Calidad de vida, Personas mayores, Políticas públicas locales, Retos de futuro.

1. Introducción

El estudio sobre el *bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en Lleida* tiene por objetivo estudiar las condiciones de vida de las personas mayores de la ciudad de Lleida, centrándonos en analizar la realidad de este grupo de población y en la evolución de los factores y de los procesos sociales que la acompañan.

Para la fundamentación de este estudio se presentan las principales teorías entorno al bienestar y la calidad de vida de las personas mayores des de la vertiente psicosocial y de la psicología positiva. Y se ha realizado una aproximación de estas dimensiones a través de un análisis epistemológico del concepto de personas mayores y del proceso de envejecimiento, que se ha construido a través de la revisión bibliográfica.

Para la realización de este estudio, se ha aplicado una triangulación de metodologías, utilizando técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa. En el apartado de resultados de la recopilación de datos se presenta una visión global de las características de las personas mayores en la ciudad de Lleida a través de datos secundarios del Idescat como: la esperanza de vida, la pirámide de edades de la ciudad y las proyecciones del aumento de la población mayor de 65 años en los próximos 30 años. También se presentan algunos de los resultados sobre las políticas públicas enfocadas a este grupo de población analizada en el Panel de Políticas Púbicas de la Fundación Pi i Sunyer.

Desde la vertiente cualitativa, se presenta las conclusiones extraídas de las entrevistas realizadas a expertos y profesionales y de los dos grupos de discusión realizados. El primero de estos grupos estaba formado por representantes de los diferentes equipos técnicos municipales que intervienen en el sector de población mayor de 65 años en Lleida; y el segundo, por profesionales de entidades y de organizaciones que trabajan por las personas mayores en la ciudad.

En una perspectiva cuantitativa, se ha utilizado la técnica de la encuesta. Esta se ha realizado a 312 personas mayores de Lleida e incluye datos sobre el estado de la vivienda donde residen y sobre el grado de satisfacción con el entorno, con los medios de transporte y con sus relaciones sociales. También se recoge la opinión que tienen sobre el maltrato a las personas mayores, y sobre la calidad de vida y el grado de bienestar de las personas mayores de 65 años.

El estudio ofrece datos que permiten conocer la situación de las personas mayores en Lleida para apoyar la planificación y la toma de decisiones de las políticas públicas locales y, también, en un marco más general. Además, el análisis de los datos que contempla el cuestionario ha dado lugar a una base de datos sobre el bienestar y la calidad de vida de las personas mayores de la ciudad de

Lleida, y ha permitido hacer la comparación con los datos correspondientes a Cataluña, España y Europa.

Las conclusiones presentan un análisis de los resultados del estudio sobre el bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en Lleida y se constatan diez propuestas de futuro surgidas de los diferentes análisis.

2. Marco teórico

2.1 El estudio de la Calidad de vida

Una vez satisfechas las necesidades básicas de las personas, se despertó el interés por trabajar en la mejora de la calidad de vida de las personas. En las últimas décadas, este hecho se ha visto reflejado en el incremento de estudios sobre el bienestar de las personas (Castellano, Saforcada, Tonon, Rodríguez de La Vega, Mozobancyk y Bedin, 2012; Dinisman, Monserrat y Casas, 2012; Tomyn y Cummins, 2011; Verdugo, Arias, Gomez y Schalock, 2013).

Entre las definiciones que hemos encontrado sobre la calidad de vida, destacamos las siguientes porque aportan una vertiente psicosocial al concepto: 1) La calidad de vida es la evaluación subjetiva del carácter bueno o satisfactorio de la vida como un todo (Szalai, 1980) y 2) La calidad de vida es una medida compuesta de bienestar físico, mental y social, tal como la percibe cada individuo y cada grupo, y de felicidad, satisfacción y recompensa (Levy y Anderson, 1980).

Cabe decir que la calidad de vida está relacionada con la calidad de las condiciones de vida, pero también con la satisfacción que se experimenta con ella. Así, este concepto hace referencia a dos dimensiones clave: una objetiva, las condiciones biopsicosociales en que se vive, y una de subjetiva, la percepción que se tiene de estas condiciones.

Las dimensiones básicas de calidad de vida se entienden como el conjunto de factores que componen el bienestar personal, y sus indicadores centrales como las percepciones, conductas o condiciones específicas de las dimensiones de calidad de vida que reflejan el bienestar de una persona (Schalock y Verdugo, 2003; Verdugo, Arias, Gómez y Schalock, 2013).

El concepto calidad de vida es un término ampliamente estudiado, dada su complejidad y multidimensionalidad. No hay un consenso claro a la hora de concretar la definición pero se contemplan unas premisas básicas ampliamente aceptadas a nivel internacional (Schalock y

Verdugo, 2008; Gómez, 2011). Destacamos las siguientes: 1) Se compone de los mismos indicadores y relaciones que son importantes para todas las personas. 2) Se experimenta cuando las necesidades de una persona se ven satisfechas y cuando se tiene la oportunidad de mejorar en las áreas vitales más importantes.3) Tiene componentes subjetivos y objetivos, pero es fundamentalmente la percepción de la persona la que refleja la calidad de vida que experimenta. 4) Se basa en las necesidades, las elecciones y el control individual. 5) Es un constructo multidimensional influenciado por factores personales y ambientales, como las relaciones de intimidad, la vida familiar, la amistad, el trabajo, la vecindad, la ciudad o el lugar de residencia, la vivienda, la educación, la salud, el nivel de vida y el estado de la propia nación.

Para la realización de este estudio, se ha tenido en cuenta las dimensiones e indicadores de calidad de vida de Cummins (1997a, 2003, 2005) y el Grupo de calidad de vida de la OMS (1995). El primero contempla las siguientes dimensiones: (1) el bienestar material, (2) la salud, (3) la productividad, (4) la intimidad, (5) la seguridad, (6) el rol dentro de la comunidad, (7) el bienestar emocional y (8) la satisfacción. Y el segundo, considera (1) el bienestar físico, (2) el bienestar psicológico, (3) el grado de independencia, (4) las relaciones sociales, (5) el entorno y (6) las creencias espirituales y personales.

Estos dos referentes aportan una definición operativa de la calidad de vida desde una perspectiva objetiva (concebida como los niveles de bienestar establecidos) y desde una de subjetiva (concebida como la percepción del bienestar). Las variables objetivas de la calidad de vida consideradas integradoras, actualmente, son denominadas condiciones de vida, mientras que las variables subjetivas hacen referencia a la satisfacción de la persona respecto a sus condiciones de vida.

El contexto y las variables demográficas como la edad, el sexo, los ingresos y la educación son relevantes pero no suficientes para justificar el bienestar, ya que sólo consiguen explicar de un 15% a un 20% de la varianza (Campbell, Converse y Rodgers, 1976). Así, tanto ellos como otros autores se han centrado en estudiar los factores subjetivos o psicosociales más relacionados con el bienestar y la calidad de vida. A partir de la segunda mitad de la década de los 60, los estudios sobre la calidad de vida dejan de centrarse únicamente en aspectos macrosociales (condiciones económicas) para incluir también los factores psicosociales que inciden en el bienestar de las personas (Casas, 1996).

Diener y Diener (1995) consideran la satisfacción con la vida como un indicador clave en el estudio de la calidad de vida de las personas y por lo tanto, impulsar las fortalezas de las personas ofrece un amplio abanico de experiencias positivas que aumentan los beneficios en la trayectoria vital; en consecuencia, centrarse en los aspectos positivos está asociado con el placer, el compromiso y el significado del hecho de vivir (Seligman, 2011).

La calidad de vida en las personas mayores de 65 años se caracteriza por tener una dimensión integradora y un carácter multidimensional (Gonçalves, 2012; De Juanas, Limón y Navarro, 2013). Además del funcionamiento físico, la voluntad y la vitalidad personal, hay que tener en cuenta otros aspectos como el bienestar emocional y psicológico, y el apoyo percibido y recibido, junto con la satisfacción con la vida y la percepción del estado de salud.

Entre los diferentes dominios de la calidad de vida global (Prieto et al., 2008), el aspecto emocional presenta una estrecha relación con la dimensión de la salud a nivel objetivo (morbilidad) y subjetivo (percepción de y satisfacción con la salud). La salud constituye un factor que influye sobre el bienestar emocional de las personas mayores, pero hay también evidencia del efecto protector de las emociones positivas en la salud y en la calidad de vida, y de la influencia de actitudes positivas en la aceptación de limitaciones de la salud mediante estrategias de afrontamiento. De este modo, la dimensión de bienestar mantiene una correlación con el dominio de la salud.

2.2 Las personas mayores

Este es un concepto que ha cambiado mucho en los últimos años. Se pueden encontrar otras expresiones utilizadas como sinónimos: ancianos, tercera edad o viejos. La cuestión es que estos conceptos contemplan una etapa de la vida que tiene unas características singulares. El inicio de esta etapa se encuentra ligado a la edad de jubilación pero, lejos de lo que durante mucho tiempo estaba asociado a este cambio, actualmente las personas mayores gozan de plena autonomía personal y, sin responsabilidades laborales, gozan de la capacidad de decidir cómo ocupan su tiempo.

Los tópicos asociados al concepto de personas mayores, tales como la falta de autonomía o el desvalimiento, chocan con la realidad actual ya que consideramos que una persona ya es grande cuando tiene más de 65 años. En este estudio, hemos considerado el grupo de personas mayores en dos subgrupos, la tercera y la cuarta edad: 1) La tercera edad según el diccionario normativo del Instituto de Estudios Catalanes, "es el periodo de la vida de una persona caracterizado por el cese de

las actividades profesionales, generalmente a partir de los sesenta y cinco años. En caso de necesitar delimitar esta franja de edad, se suele hacer llegar la tercera edad hasta los ochenta años, que es cuando comienza la cuarta edad". 2) La cuarta edad según el centro de terminología, Termcat, la cuarta edad se caracteriza "por las patologías asociadas al envejecimiento, la pérdida de facultades físicas y psíquicas, el aumento de la dependencia y la necesidad de atención". Cuando el contexto haga necesaria la distinción, se puede reservar el término tercera edad para el periodo de la vida de una persona que va desde el cese de las actividades profesionales hasta los ochenta años, y cuarta edad para la etapa posterior. El término cuarta edad se utiliza sobre todo en estadística y en planificación social y sanitaria, ya que permite hacer previsiones sobre necesidades de atención de las personas de este colectivo, sobre la tipología de los servicios y sobre los recursos económicos que se hay que asignar.

2.3 Envejecimiento

Entendemos el envejecimiento como el proceso vital para llegar a la fase adulta mayor. Este concepto se enmarca en la perspectiva del ciclo vital, pone de relieve la importancia de todas las edades y fases de la vida y reconoce el contexto intergeneracional en el que viven las personas. La OMS (1990) definió el envejecimiento activo como el proceso de optimizar oportunidades para el bienestar físico, psíquico y mental durante todo el transcurso de la trayectoria vital, para extender la expectativa de vida y su calidad, y la productividad en la edad avanzada.

La salud, el cambio demográfico y el bienestar son algunos de los grandes retos sociales de la estrategia europea Horizonte 2020 (2013). Esta, concretamente, se centra en el envejecimiento activo, autónomo y asistido con el objetivo de promover la investigación y la innovación multidisciplinar para alcanzar una vida activa en edades superiores a los 65 años.

Cabe decir que los conceptos no son neutros y se encuentran ligados al contexto histórico, geográfico y social de todo el territorio y sociedad; por este hecho es conveniente enmarcar los conceptos y utilizar aquel que más se avenga a lo que queremos expresar. En nuestro caso, enmarcaríamos el concepto personas mayores de la siguiente manera: por un lado, dando importancia a las personas, y por el otro, con el adjetivo grandes, haciendo referencia a aquellas que superan los 65 años de edad pero entendiendo que uno no se hace mayor de un día para otro sino que este cambio ha sido fruto de un proceso previo.

3. Datos Empíricos

3.1 Metodología

Este estudio se caracteriza por su interdisciplinariedad, enmarcada en las ciencias sociales desde una vertiente psicosocial; la investigación se ha centrado en el estudio social del colectivo de personas mayores en Lleida y el grado de bienestar y la calidad de vida desde una perspectiva de la psicología positiva.

Para la realización de este estudio se ha utilizado la triangulación metodológica. Se ha empleado la metodología cuantitativa y cualitativa y también se ha realizado la recogida de los datos a través de diferentes técnicas de recolección. El análisis cualitativo se ha desarrollado a partir de la recogida de información a través de entrevistas a informantes clave y en dos grupos de discusión. El primero de estos grupos estaba formado por un conjunto de técnicas municipales que trabaja directamente en proyectos de intervención en personas mayores, y el segundo, integrado por varios profesionales de entidades que trabajan en el sector de las personas mayores en Lleida. En cuanto al análisis cuantitativo, esta se ha llevado a cabo a través de la recogida de información en una encuesta realizada a una muestra representativa de 312 personas mayores de 65 años de la ciudad de Lleida.

El objetivo principal de la triangulación es controlar el sesgo personal de los investigadores y cubrir las deficiencias intrínsecas de un investigador o de una teoría única o un mismo método de estudio y así incrementar la validez de los resultados (Arias, 2000).

La combinación de diferentes perspectivas metodológicas para abordar un mismo fenómeno ha permitido combinar diferentes niveles de análisis: la cuestión macro y micro, lo sincrónico y diacrónico, lo subjetivo y las cuestiones estructurales. Mediante el análisis cuantitativo de información estadística hemos podido tratar la dimensión estructural del objeto de estudio, mientras que la metodología cualitativa nos ha permitido obtener información para comprender los significados, los motivos y las interpretaciones que diferentes actores clave del sector de las personas mayores en Lleida dan a la acción y situación de este colectivo.

No se ha tratado sólo de combinar técnicas, métodos, instrumentos y fuentes de información sino que se ha intentado que cada uno de estos elementos se complementara. Así cada uno de los métodos y técnicas ha sido utilizado en cada momento y situación para conseguir un fin en concreto y para posibilitar la captación de dimensiones de aquel objeto de estudio que no era posible investigar, sólo, desde una sola perspectiva. La utilización de diferentes metodologías en este estudio permite ampliar y profundizar en el análisis del grado de bienestar y de la calidad de vida de las personas mayores en Lleida.

El estudio contempla diversas variables agrupadas en grandes ámbitos: datos personales y familiares, datos sobre la vivienda, situación económica, actividades que realizan, autonomía en las actividades de la vida diaria y red de relaciones personales, salud, opinión sobre los servicios existentes en la ciudad de Lleida y su calidad, necesidades percibidas sentidas y habilidades funcionales y el ámbito referido al nivel de bienestar y de satisfacción con la vida.

En el espacio referido al bienestar ya la calidad de vida, se estudia el grado de satisfacción que se presenta en relación a diferentes aspectos del barrio, con la vida en general, con las relaciones interpersonales, con el trato recibido por las personas, con la confianza en las diferentes instituciones (sistema político, sistema judicial, cuerpos de seguridad, sistema sanitario, servicios sociales y sistema educativo), el grado de libertad subjetivo, la satisfacción con diferentes aspectos relevantes de la vida en la actualidad y también se pide el grado de felicidad.

Para la constitución de las variables se ha añadido indicadores procedentes de otros índices internacionales, europeos o locales, ya existentes. Concretamente, como índice internacional se ha aplicado el Índice Global de Envejecimiento (2013, 2014) que clasifica los territorios según el grado de bienestar social y económico de las personas mayores a nivel mundial. Este índice es el primer marco analítico que emplea los últimos datos cuantitativos internacionales disponibles para medir, monitorizar y comparar aspectos claves del bienestar económico y social de las personas mayores.

El índice demuestra que el crecimiento económico por sí solo no mejora el bienestar de las personas mayores y que se ha de favorecer las políticas específicas para tratar las repercusiones del envejecimiento. Este índice está compuesto de cuatro ámbitos que a su vez incluyen trece indicadores. Estos cuatro ámbitos son: seguridad económica, estado de salud, competencia y entornos favorables. Para este último ámbito, se ha diseñado unas preguntas adaptadas al territorio estudiado con el objetivo de poder obtener información subjetiva, local, fiable y actual.

También se ha utilizado los indicadores sobre las condiciones materiales de vida y de la calidad de esta, contemplados en el Índice Europeo para una Vida Mejor de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Este índice engloba los siguientes indicadores: el trabajo, los ingresos y la vivienda como condiciones materiales de vida necesarias para el bienestar personal; y las relaciones con la comunidad, el equilibrio entre el tiempo dedicado al trabajo y el dedicado a las cuestiones personales, el medio ambiente en el que se vive, la participación ciudadana que se ejerce, la salud de la que se dispone, el grado de seguridad que se percibe y la satisfacción general con la vida, que formarían el ámbito de calidad de vida.

4. Procedimiento y muestra

La encuesta se ha realizado a partir de la ejecución directa de las preguntas por una encuestadora en los hogares de jubilados de la ciudad de Lleida (150), contactando con las personas a través del correo electrónico (76) y mediante la asistencia de personas encuestadoras en las residencias de ancianos de Lleida (86), en total 312 personas.

Según el género: Se ha encuestado 164 mujeres que representan el 53% de la muestra y 148 hombres que corresponden al 47% restante de la muestra de personas mayores de la ciudad de Lleida, analizada en este estudio.

Según los grupos de edad: El grupo de la tercera edad, entre 65 y 79 años, representa el 56% de la muestra (175) y el grupo de la cuarta edad, más de 80 años, el 44% del total de personas encuestadas (137).

Según la convivencia: El 31% de individuos de la muestra vive solo (98), el 40% vive acompañado (126) y el 28% en residencias de ancianos (86). 2 personas no han respondido a esta pregunta.

Según el estado civil: El 50% está casado o es pareja de hecho (152), el 39% es viudo (123), el 7% está soltero (22) y el 4% está separado o divorciado (11). 4 personas no han contestado esta pregunta.

5. Resultados

5.1 Recogida de datos

Envejecer en Lleida: datos secundarios sobre las personas mayores

Según los datos del Idescat, la población de 65 años y más en Cataluña constituían el 14,6% del total en 1991 y, de acuerdo con las proyecciones del Instituto de Estadística de Cataluña (escenario a medio plazo), constituirá el 30,8% de la población catalana hacia el año 2051.

Según el estudio presentado en 2014 por el Idescat, *Proyecciones de población 2013-2051*, los principales resultados apuntan a que las comarcas que presentarían un mayor crecimiento en valor relativo, en el periodo 2013 a 2026, serían el *Baix Penedès*, el *Segriá* y el *Alt Penedès.*

Según los datos del Departamento de Salud y el Idescat para las comarcas de Lleida, la esperanza de vida al nacer en 2011 era de 82,20 años (en Cataluña, de 82,47 años), mientras que a los 65 años era de 20,8 años (en Cataluña, de 20,79 años) y a los 85 años de 6,73 años (al igual que en España).

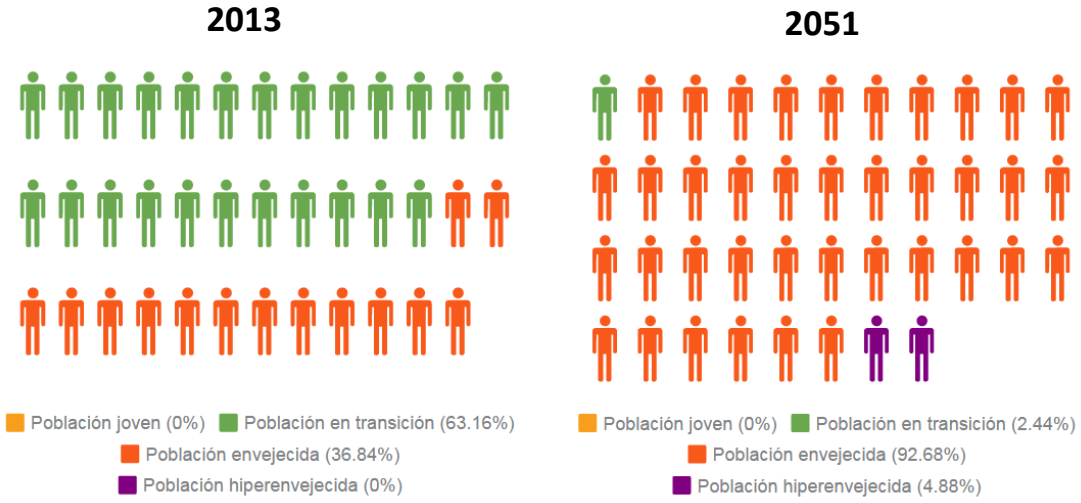
El grupo de población de personas mayores tiene una gran diversidad interna en un amplio abanico de factores. En el caso de la esperanza de vida (como en el caso del número de población), vemos como existe diferencias que constatan que es más elevada entre los grupos de mujeres que entre los hombres.

Según el Informe mundial de salud 2013 de la OMS, el país que ocupa el primer lugar en la esperanza de vida general es Japón con 84 años y, en segundo lugar, le sigue España, donde las mujeres superan en 6 puntos los hombres (mujeres, 86 años y hombres, 80 años). La esperanza de vida de las mujeres es más alta en todos los tramos de edad elevados.

La población de 65 años y más en la comarca del Segrià se prevé que tenga un crecimiento relativo del 27,8% que equivale a 9,6 mil personas más. En 2025, al *Segrià* se prevé que este grupo de población represente el 20,7% de la población total de esta comarca, mientras que en Cataluña este grupo representaría el 21,9% de su población total.

La definición para el tipo de población expresada en el gráfico 1 es la siguiente: población joven (representa menos del 10% de la población mayor de 65 años), población en transición (se encuentra entre el 10% y el 19% de los mayores de 65 años), población envejecida (entre el 19% y el 29% de los mayores de 65 años) y población hiperenvejecida (más del 29% de la población son mayores de 65 años). En este gráfico se observa cómo, del año 2013 al 2051, Cataluña pasará de tener una sociedad en transición a tener una sociedad envejecida y en algunas comarcas, comenzará a aumentar el porcentaje de población hiperenvejecida, lo que no había pasado nunca antes.

Gráfico 1: Porcentaje de comarcas de Cataluña jóvenes, en transición, envejecidas y hiperenvejecidas (2013-2051).



En concreto, el Segrià aumenta en un 4%, pasando de tener una población en transición con un 16,7% a tener una sociedad envejecida con un 20,7% (según el estudio de *Proyecciones de población 2013-2051* del Idescat).

La tasa de envejecimiento de la población mundial -en los países desarrollados y en desarrollo- es un indicador de la mejora de la salud en el mundo. El número de personas con 60 años o más en todo el mundo se ha duplicado desde 1980 y se prevé que alcance los 2.000 millones en el año 2050. En España se prevé que en 2050, un 30,85% de la población sea personas mayores de 65 años. En 2015 este grupo de población representaba un 18,34%. A partir de estos datos se puede constatar que las regiones que inviertan en un envejecimiento saludable y activo pueden esperar un beneficio social y económico más significativo para toda la comunidad. Hay que tener en cuenta que en 2025, más del 20% de las personas europeas tendrá 65 años o más y se producirá un rápido aumento del número de personas mayores de 80 años. En Cataluña se prevé la misma dinámica.

Según los datos oficiales del Padrón municipal de Lleida, al final del año 2014 la población de la ciudad de Lleida en su conjunto era de 139.176 personas. De éstas, las mayores de 65 años llegaban a la cifra de 22.761 y representaban el 16,35% del total. Dentro de este grupo de edad, los mayores de 85 años representaban el 2,7% de la población total. Estas son cifras significativas sobre todo para este grupo de edad, si se tiene en cuenta que diez años antes, en 2005, la población mayor de 85 años era del 1,8% de la población total.

Los datos sobre el aumento de la esperanza de vida y por consiguiente, el aumento de la población de mayor edad, son convincentes. Según los datos del Idescat, los leridanos y leridanas viven en promedio una cifra que, como las del resto de Cataluña, se encuentra entre las más altas del mundo.

Este hecho explica y genera las pirámides de población en que las personas mayores (65 y más) superan en número la población joven (0-14), como es el caso de Lleida. En el año 2005 las personas jóvenes representaban el 14,5% de la población total, mientras que la población mayor de 65 años en suponía el 15,7%; el año 2014 el grupo de personas mayores continúa superando la población joven, 16,35% y 15,8% respectivamente. En relación a los sexos, las mujeres representan un 3% más que los hombres y esta tendencia se ha mantenido en el período que va de 2005 a 2014.

En cuanto a los recursos y servicios que ofrece la ciudad de Lleida, se ha analizado el informe del Panel de Políticas Públicas Locales de Lleida (2013) de la Fundación Pi i Sunyer. Este proyecto tiene por objetivo crear un sistema de recogida sistemática de información que sirva de apoyo para el seguimiento, el análisis y la evaluación de las políticas locales y por ello, entre otras cosas, ha realizado un seguimiento de las políticas para personas mayores implementadas en la ciudad de Lleida.

Los datos presentados son los resultados de un informe comparativo del año 2013 entre diferentes municipios de Cataluña, que sirve de apoyo a las políticas públicas locales. En cuanto a las políticas públicas, programas y proyectos dirigidos a las personas mayores, el año 2013, Lleida: 1) Estaba incluida dentro del 67,8% de los municipios de Cataluña que tenía una dotación presupuestaria específica para personas mayores en los presupuestos municipales y formaba parte del 11,1% de los municipios que contaba con un Plan específico para personas mayores. 2) Lleida se mantenía en las actuaciones de promoción social de las personas mayores y en las acciones realizadas por el Ayuntamiento y otros entes no gubernamentales. 3) Respeto a la promoción y el fortalecimiento de las relaciones sociales Lleida, habían aumentado las actuaciones de fomento de las relaciones intergeneracionales y la promoción del voluntariado dentro de las asociaciones de personas mayores, mientras que se habían mantenido las actuaciones de apoyo al tejido asociativo, a las acciones comunitarias, a la promoción de la convivencia en la diversidad, a la vivienda compartida, a las actuaciones de mejora del entorno físico y la movilidad, y los huertos urbanos y otras acciones en relación con el entorno. 4) Lleida formaba parte del 64,4% de los municipios estudiados (n = 90) que gozaban de algún órgano de participación ciudadana formado por personas mayores. 5) En relación a las acciones en torno a las situaciones de dependencia, en Lleida, por un lado, habían aumentado las destinadas al fomento del transporte público para mayores de 65 años, como pueden ser los descuentos en los transportes; también se había promovido el servicio de comedor para las

personas mayores, el de atención domiciliaria (Ayuda a domicilio) y el de teleasistencia. 5) Por otra parte, se había mantenido las acciones relacionadas con el punto de información y asesoramiento para las personas mayores, las actuaciones referentes a la promoción de la vivienda pública adaptada, los centros de día, las comidas a domicilio, la limpieza (no de choque) y los acompañamientos puntuales.

5.2 Datos cualitativos: los grupos de discusión y las entrevistas

Envejecer en Lleida: des de la perspectiva profesional

El objetivo principal del análisis cualitativo fue descubrir el proceso de co-construcción de los conceptos que se han considerado más relevantes para este colectivo de personas mayores de la ciudad de Lleida, entre ellos los de personas mayores- mayores, envejecimiento, bienestar y calidad de vida. El cual se logró a través de las entrevistas a cuatro expertos y dos grupos de discusión con profesionales y técnicos municipales.

Los objetivos de los grupos de discusión y entrevistas abiertas fueron:

1) Obtener un marco general de información sobre el colectivo de las personas mayores de Lleida a partir de puntos de vista, actitudes, pensamientos, respuestas, motivaciones y percepciones propias de los participantes. 2) Estimular la generación de ideas más elaboradas o nuevas y de conceptos creativos a partir de las sinergias que emergen de la situación del grupo. 3) Tener acceso al lenguaje particular y los mundos conceptuales de los participantes en los grupos de discusión (equipos técnicos / as y profesionales del sector que trabaja para las personas mayores). 4) Servir de base para la generación de los ítems del cuestionario que se realizó en la muestra de 312 personas mayores del análisis cuantitativo. 5) Diagnosticar las oportunidades y necesidades potenciales asociadas al diseño e implementación de los servicios municipales para este colectivo de población.

Los profesionales y técnicos municipales participantes en los dos grupos de discusión creados para este estudio aportaron las siguientes recomendaciones para la mejora de la calidad de vida y del grado de bienestar de las personas mayores en la ciudad de Lleida : (1) mejorar la accesibilidad a las viviendas para facilitar la movilidad de las personas mayores; (2) facilitar un sistema de urgencias hospitalarias para personas mayores; (3) promover la creación de nuevas plazas en los servicios residenciales de la ciudad y ampliar los centros de día; (4) continuar formando y cuidando las personas cuidadoras de las personas mayores; (5) trabajar en la detección de casos de personas mayores en situación de riesgo de exclusión social e intervenir; (6) incluir las necesidades de las nuevas generaciones de personas mayores en los recursos y servicios ofrecidos; (7) aplicar acciones

educativas para el trabajo del proceso de envejecimiento en todas las etapas del ciclo vital, sobre todo en el sistema educativo; y (8) cuidar de los términos utilizados, ya que los conceptos no son neutros y es más conveniente hablar de personas mayores que de mayores o viejos, para no caer en generalizaciones ni estereotipos de este grupo de población tan heterogéneo.

5.3 Datos cuantitativos: la encuesta

Envejecer en Lleida: des de la perspectiva de los protagonistas

La recogida de datos cuantitativos se ha realizado a través del método de la encuesta, ya que es la herramienta que se consideró que podría recoger mejor el volumen de datos que se querían analizar. A continuación se presentan los diferentes apartados que contaba el cuestionario de la encuesta y cuáles son los principales resultados obtenidos en cada apartado.

En este apartado se ha descrito y analizado los datos recogidos a través de la encuesta realizada a una muestra de 312 personas mayores de la ciudad de Lleida. Se ha presentado la distribución de los datos estructurales de la encuesta, géneros, grupos de edad, convivencia y distribución territorial en los barrios de Lleida.

Para el análisis sobre los **datos sobre la vivienda**, se ha presentado el tipo de vivienda (el 60% viven en un piso y el 8% en una casa) y las características de tenencia (41 % son de propiedad y el 2% de alquiler). En cuanto a la accesibilidad, se ha visto que el 52% disponen de ascensor para acceder a su casa. Referente a otras cuestiones, más del 65% de las personas encuestadas está satisfecho con la calidad del agua y el 58% está con el acondicionamiento de sus cuartos de baño (el 24% tiene bañera y el 44% ducha). Todas tienen electricidad, agua, nevera y lavadora; además, entre el 80% y 90% dispone de móvil, televisor, teléfono y radio y entre el 25% y el 50% tiene ordenador, lavavajillas, wifi y secadora.

En cuanto a la **situación socioeconómica**, a nivel subjetivo los porcentajes más elevados por géneros y grupos de edad se han concentrado en el nivel socioeconómico medio, mientras que a nivel objetivo, teniendo en cuenta la renta mensual, para las mujeres y para el grupo de la cuarta edad se mostraron niveles inferiores de renta.

En relación a las **actividades diarias**, caminar, ir al hogar de jubilados, pasar el rato hablando con los demás, ver la televisión y dedicarse a las aficiones propias son las actividades que se realiza con más frecuencia, mientras que cuidar los nietos o nietas, participar en actividades culturales, de ocio y tiempo libre, ayudar a otras personas, realizar actividades asociativas, quedarse en casa y hacer uso de las nuevas tecnologías son las menos frecuentes en la vida cotidiana de las personas encuestadas.

Según los datos presentados sobre el **grado de autonomía**, las personas mayores de 65 años utilizan con más regularidad el transporte público (53%) que su vehículo propio (22%). De este 53%, más del 80% está satisfecho o muy satisfecho con el servicio. Por otra parte, el 24% ha declarado que necesita ayuda para realizar alguna de las actividades diarias y en caso de necesitar ayuda urgente más del 47% confirmó que en primera instancia avisaría alguno de sus hijos o hijas.

Referente al **grado de salud**, más del 75% cuenta con la seguridad social como cobertura sanitaria y el resto tiene mutua privada o mutualidad. También hemos constatado que más del 50% considera que su salud es bastante o muy buena y más del 31%, buena.

En relación a las **necesidades sentidas y habilidades funcionales** se ve reflejado como más del 80% de las personas encuestadas considera que se puede valer mejor o igual por sí mismo que el resto de personas de su misma edad. Entre las cuestiones más importantes en este sentido, figuran la salud y la familia. En cuanto al grado de conocimiento y utilización de los diferentes servicios que ofrece la ciudad de Lleida para las personas mayores (Ayuda a domicilio, Comida sobre ruedas, teleasistencia, hogares de jubilados, programa Gente de platino y Voluntariado Senior) los más conocidos y utilizados son los hogares de jubilados y el servicio de teleasistencia, ambos valorados en más del 90% con un grado de satisfacción muy elevado. Los menos conocidos son el programa Gente de platino y el Voluntariado Senior.

En referencia al grado de **bienestar y satisfacción con la vida**, no se perciben diferencias en el grado de satisfacción con la vida entre géneros, entre grupos de edad, ni por nivel de convivencia. En cuanto al nivel socioeconómico, el estado de salud subjetivo, el sentimiento de seguridad, el grado de satisfacción con las relaciones personales y la satisfacción por el trato con las personas

más cercanas, se observa como a medida que aumenta el grado de satisfacción en estos aspectos aumenta, al mismo tiempo, el grado de satisfacción global con la vida.

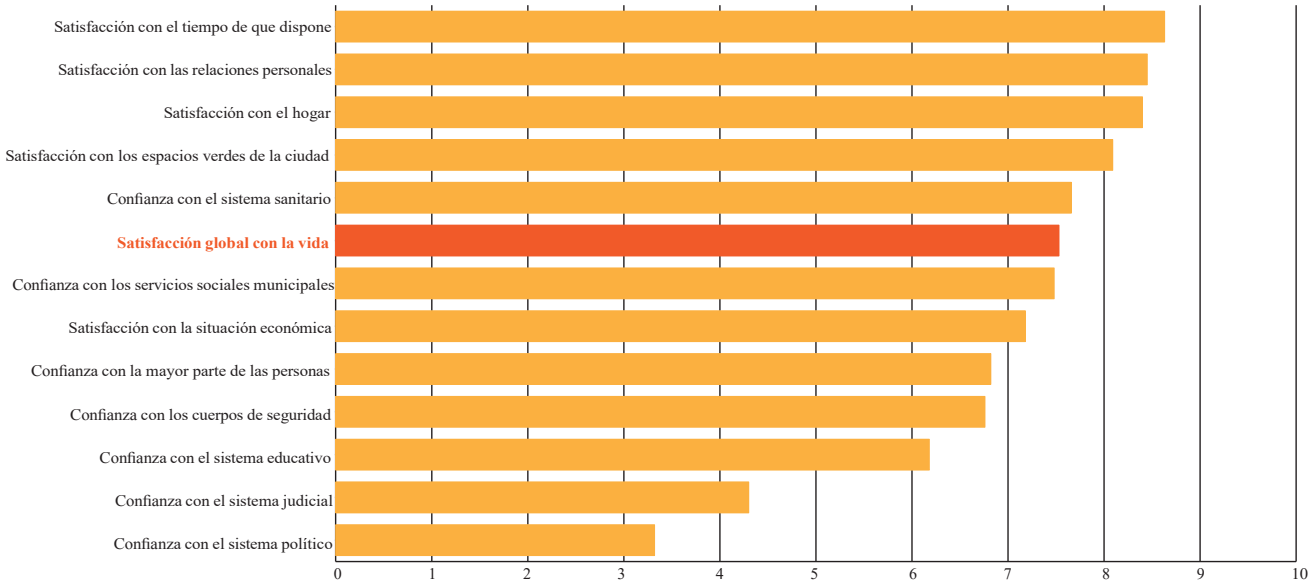
Tabla 1. Valoración de las diferentes dimensiones del bienestar Lleida - Cataluña - España- Europa

Porcentajes de personas según la valoración y la valoración mediana (0: mínima; 10: máxima)				
	Lleida	**Catalunya**	**España**	**Europa**
	Valoración mediana	**Valoración mediana**	**Valoración mediana**	**Valoración mediana**
Satisfacción global con la vida	7,5	7,1	6,9	7,0
Condiciones materiales				
Satisfacción con la situación económica	7,2	6,0	5,8	6,3
Satisfacción con el hogar	8,4	7,3	7,3	7,8
Satisfacción con los espacios verdes de la ciudad	8,0	-	6,6	7,3
Apreciación de las actividades				
Satisfacción con el tiempo de que dispone	8,6	-	6,6	7,6
Gobernanza y derechos fundamentales				
Confianza con el sistema político	3,3	1,8	1,9	3,6
Confianza con el sistema judicial	4,3	3,1	3,1	4,6
Confianza con los cuerpos de seguridad	6,7	5,3	5,4	6,2
Ocio y relaciones sociales				
Confianza con la mayor parte de las personas	6,8	6,6	6,3	5,9
Satisfacción con las relaciones personales	8,4	7,8	7,8	8,0

Si se compara los datos de las diferentes dimensiones del bienestar de la muestra estudiada con las de Cataluña, de España y de Europa, se observa cómo se produce la misma dinámica en la satisfacción en cada una de las dimensiones. Aun así, las personas mayores de Lleida valoran un punto por encima del resto de las medias, más de la mitad de las dimensiones analizadas. En cuanto al grado de satisfacción con la vida, las personas mayores de Lleida lo han valorado con una media de 7,53 sobre 10; en Europa las personas mayores de 65 años también le conceden una media de 7, mientras que en Cataluña y en España, para el conjunto de la población, esta dimensión presenta unas medias de 7,1 y 7,53, respectivamente.

Gráfico 2: valoración mediana de las diferentes dimensiones del bienestar en Lleida

(Muestra del estudio *n=312*)



6. Conclusiones

El envejecimiento, como fenómeno universal que es, afecta a todas las personas y todos sus órganos y sistemas. Sin embargo, estos cambios pueden tener variaciones individuales: no todas las personas envejecen de la misma manera, ni al mismo ritmo, de aquí la importancia de los estudios de las condiciones de vida de las personas mayores a nivel local que facilite información para poder realizar una intervención social más adecuada para este colectivo de personas.

Teniendo en cuenta las tendencias demográficas observadas en las proyecciones de población de Cataluña, de la esperanza de vida y de la evolución de la población de más de 65 años en Lleida, se hace evidente que se debe invertir en acciones y políticas públicas que garanticen un envejecimiento saludable y activo para generar beneficios sociales y económicos a nivel local. En este sentido a raíz de la información obtenida en este estudio sobre el *bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en Lleida* se proponen unas líneas de trabajo futuro con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas mayores.

En el año 2025 en la comarca del Segrià, la población mayor de 65 años será superior a la población de 0 a 15 años. Según el estudio de las proyecciones del Idescat (2014), en un escenario medio se estima que los mayores de 65 años representarán el 21% mientras que los jóvenes menores de 15 años disminuirán hasta el 14% de la población total de la comarca del Segrià. Actualmente, la sociedad está afrontando muchos cambios en todos los ámbitos y uno de los más importantes es el cambio demográfico. Ya hace tiempo que las proyecciones estadísticas nos informan que se producirá un cambio de comportamiento de los ciclos vitales. Y con las últimas proyecciones parece que este fenómeno se está instaurando en la dinámica global y local. Así pues, la comarca del Segrià en 2013 se consideraba una sociedad con una población en transición, mientras que las proyecciones para el 2051 indican que ese año nos encontraremos con una sociedad envejecida.

Los efectos del envejecimiento se han visto acentuados por el aumento de la esperanza de vida. Así, a nivel global la esperanza de vida a los 65 años ha aumentado y en Lleida en los últimos 20 años ha aumentado 4 años (20,80), superando así el Estado español (20,61) y Cataluña (20,79) . Las proyecciones hasta el 2051 realizadas por el Idescat apuntan a que esta tendencia creciente se seguirá dando en los próximos años.

Según las conclusiones extraídas del grupo de discusión y de las entrevistas realizadas a los diferentes expertos, el envejecimiento es un proceso en el ciclo de la vida que experimenta toda persona. Este acentúa en el momento en que el estado de salud toma más importancia que en las otras etapas vitales. El proceso de envejecimiento se encuentra directamente relacionado con la

edad y el estado de salud físico y mental, es decir, con las capacidades cognitivas y funcionales. Estas dimensiones son los aspectos necesarios para una participación activa de las personas mayores en la sociedad. En futuros trabajos se contempla analizar la información sobre las variables relacionadas con la ocupación del tiempo libre con la participación social. Con la jubilación aumenta la disponibilidad de tiempo libre y una herramienta para facilitar el proceso de transición y aumentar el desarrollo personal y la inclusión de las personas mayores puede ser el voluntariado, en este sentido Lleida cuenta con diferentes servicios de voluntariado senior. En este estudio la mayoría de las personas encuestadas han manifestado tener un envejecimiento activo, ya que se encuentran en buen estado de salud y participan activamente en las dinámicas sociales de la ciudad, como ya apuntan otros estudios (Mitchell y Kemp, 2000) estas características pueden tener relación directa con los grados de satisfacción con la vida. *La participación social ha sido relacionada con la calidad de vida de las personas mayores… existen relaciones significativas con algunas medidas de implicación social y familiar, como la participación en actividades sociales y la frecuencia de contacto con la familia* (Vega, Buz, y Bueno, 2002).

Aunque aún queda trabajo por hacer, las condiciones de vida de las personas mayores en Lleida analizadas en este estudio, ofrecen unas características que favorecen la calidad de vida, ya que se ha obtenido un buen nivel de satisfacción con la vida, situándose en niveles superiores a los catalanes, españoles y europeos.

Así, con el objetivo de intervenir en el momento presente para formular un futuro mejor, abandonamos el discurso caduco y lleno de prejuicios, abriendo otra mirada para descubrir en positivo las aportaciones de este grupo de edad en la ciudad y en las otras generaciones y actuamos en todos los ámbitos para crear una nueva mentalidad y reconducir las aportaciones sociales, económicas y políticas necesarias para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores en Lleida.

De este estudio se ha derivado la creación de una nueva herramienta que recoge los diferentes recursos existentes en la ciudad de Lleida para las personas mayores: el mapa de recursos de la ciudad que facilitará el acceso a la información de los servicios disponibles a nivel local.

Actualmente, nos encontramos en una sociedad donde los cambios son cada vez más acelerados y este hecho genera nuevos retos que debemos saber convertir en oportunidades. Retos sociales que, entre otros, afectan a un grupo de población que cada vez es más amplio y más longevo, las personas mayores. Los retos presentados a continuación están basados en el análisis de la situación de las personas mayores en Lleida y pretenden contribuir en la mejora de la planificación y la toma

de decisiones de las políticas públicas locales para este colectivo de población.

10 retos para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores en Lleida

La sociedad actualmente se encuentra ante nuevos retos para los que se necesita nuevos instrumentos. El aumento de la esperanza de vida y el consiguiente aumento de personas mayores en la ciudad de Lleida, también conlleva una serie de retos a tener en cuenta en la intervención social.

1. Trabajar las fortalezas de las personas mayores: si conocemos y trabajamos los aspectos positivos de las personas mayores, descubriremos una nueva perspectiva sobre qué pueden aportar a los nuevos espacios y actividades de la ciudad, generando oportunidades.

2. Combatir el edadismo trabajando la educación en valores: el envejecimiento actual necesita un nuevo concepto de solidaridad entre generaciones y entre los diferentes grupos y colectivos de la sociedad. Hay que seguir fomentando aquellas políticas centradas en la ciudadanía activa intergeneracional. Debe producirse un cambio en los estereotipos negativos del imaginario colectivo de las personas, dando más protagonismo a las personas mayores en la sociedad. Se debe generar acciones para valorar los rasgos característicos de las personas mayores de 65 años y promover los valores relacionados con este grupo de edad.

3. Facilitar la accesibilidad a las viviendas: canalizar las ayudas que surjan para fomentar la accesibilidad y la adaptabilidad de las viviendas para personas mayores. En este sentido, se puede fomentar la generación de políticas públicas que permitan aumentar el grado de autonomía de las personas, con el objetivo de que haya una mayor participación de los mayores de 65 años en las actividades de Lleida.

4. Fomentar el envejecimiento activo: continuar favoreciendo un envejecimiento activo, tanto físico como mental, que repercuta en el bienestar de todos los grupos de personas en general. Fomentar las actividades relacionadas con el funcionamiento psíquico ya que como se ha comentado, la clave del envejecimiento activo es hacer trabajar la mente.

5. Abordar el cambio de tendencias entre las personas mayores: detectar las necesidades y oportunidades de los cambios generacionales que se dan en diferentes grupos de edad. Para conseguir un envejecimiento con un buen estado de salud, se debe conocer y abordar las necesidades y los cambios de tendencias relacionados con las diferentes generaciones que llegan a grandes.

6. Prevenir la soledad: además del estado de salud, la calidad de vida recae en gran parte en la seguridad económica y en la inclusión social que es asegurada por la infraestructura de apoyo y las redes relacionales. En este sentido, hay que promover acciones que velen para contrarrestar uno de los factores más importantes en este grupo de edad, la soledad. Este reto está interrelacionado con el hecho de trabajar desde la perspectiva de la cohesión social entre generaciones. Vamos hacia una sociedad en la que una de cada tres personas tendrá más de 65 años, por lo que la interacción entre jóvenes y mayores será prioritaria y habrá incentivos para que los familiares tengan cuidado de sus padres, madres, abuelos o abuelas.

7. Aprender a envejecer: Para aprender a envejecer se debe trabajar el proceso de envejecimiento en todas las etapas del ciclo vital y fomentar la corresponsabilidad en todos los grupos de edad (niños, adolescentes, adultos y personas mayores), colectivos de personas y sociedad.

8. Ofrecer actividades para gerolescentes: estudiar la necesidad de reconducir o crear nuevas líneas de actividades para personas mayores que se adapten a los nuevos perfiles emergentes. Ampliar el abanico de actividades que se ofrece a los hogares de jubilados y desde los servicios de personas mayores para dar respuesta a todos los perfiles y demandas. Ofrecer actividades de tipo cultural, ocio enfocado a las nuevas generaciones que se encuentran en el período de la gerolescéncia.

9. Reorientar los sistemas de salud a las necesidades de las personas mayores: los sistemas deben poder proporcionar circuitos integrados y centrados en la atención a la persona, con el objetivo de preservar las capacidades de las personas que envejecen. Uno de los aspectos que puede garantizar la mejora de los sistemas para las personas mayores es el trabajo en red entre los diferentes servicios y recursos destinados a este grupo de edad.

10. Formular las políticas públicas hacia la protección social de las personas mayores: promover un sistema integral de atención a las personas mayores, desde las intervenciones más básicas a las que fomenten sus capacidades funcionales para la mejora de su calidad de vida. En Lleida, se puede velar por la consolidación de los programas de éxito como el Voluntariado Senior, la teleasistencia y el programa Gente de platino de acompañamiento a las personas mayores de 75 años que viven solas o con parejas de esta edad.

7. Referencias

Campbell, A., Converse, P. E. & Rodgers, W. L. (1976). *The quality of American life: Perceptions, evaluations and satisfactions*. New York: Russell Sage Foundation.

Casas, F., Fernández-Artamendi, S., Montserrat, C., Bravo, A., Bertrán, I., & Valle, J. F. D. (2013). El bienestar subjetivo en la adolescencia: Estudio comparativo de dos Comunidades Autónomas en España. *Anales de psicología*, 29 (1), 148-158.

Casas, F. (1996). *Bienestar social. Una introducción psicosociológica*. Barcelona: PPU.

Castellá, J., Saforcada, E., Tonon,G., Rodríguez deLaVega, L., Mozobancyk, S. & Bedin, L. (2012). Bienestar Subjetivo de los Adolescentes: Un Estudio Comparativo entre Argentina y Brasil. *Psychosocial Intervention*, 21 (3), 273-280.

Csikszentmihalyi, M. (1990). *Flow: The Psychology of Optimal Experience*. New York, NY: Harper and Row.

Cummins, R.A. (2003). Normative life satisfaction: measurement issues and a homeostatic model. *Social Indicators Research,* 64, 225-256.

De-Juanas, A., Limón, M.R. & Navarro, E. (2013). Análisis del bienestar psicológico, estado de salud percibido y calidad de vida en las personas adultas mayores. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 22, 153-168.

Diener, E. & Diener, M. (1995). Cross- cultural correlates of life satisfaction and self- esteem. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68, 653–663.

Dinisman, T., Montserrat, C., Casas, F. (2012). The subjective well-being of Spanish adolescents: Variations according to different living arrangements. *Children and Youth Services Review*, 34, 2374-2380.

Gonçalves Marques, E.M. (2012) Envelhecimient no Concelho da Guarda. Un estudo sobre qualidade de vida. Tesis Doctoral. Universidad Pontificia de Salamanca.

Govindji, R. & Linley, P. A. (2007). Strengths use, self-concordance and well being: Implications for strengths coaching and coaching psychologists. *International Coaching Psychology Review*, 2 (2), 143-153.

Littman-Ovadia, H. & Steger, M. (2010). Character strengths and well-being among volunteers and employees: Toward an integrative model. *The Journal of Positive Psychology*, 5(6), 419- 430.

Luna Soca, F.J. (2013) Bienestar subjetivo y satisfacción escolar en adolescencia. Tesi doctoral. Universitat de Girona.

Lyubomirsky, S., King, L. A., & Diener, E. (2005). The benefits of frequent positive affect: Does happiness lead to success? *Psychological Bulletin*, 131, 803-855.

Mitchell, J.M. & Kemp, B.J. (2000). Quality of life in assited living homes: A multidimensional analysis. *Journal of Gerontology*, 55b(2), 117-127.

Park, N., & Peterson, C. (2008). Positive psychology and character strengths: Application to strengths-based school counseling. *Professional School Counseling*, 12, 85-92.

Park, N., Peterson, C. & Seligman, M.E. P. (2004). Strengths of character and well- being. *Journal of Social and Clinical Psychology*, 23, 603-619.

Peterson, C. & Seligman, M. E. P. (2004). Character strengths and virtues: A handbook and classification. New York: Oxford University Press/Washington, DC: *American Psychological Association.*

Peterson, C. (2006). *A primer in positive psychology*. New York: Oxford University Press.

Prieto, D., Herranz, D. & Rodríguez,P. (2015) *Envejecer sin ser mayor. Nuevos roles en la participación social en la edad de jubilación.* Fundación Pilares para la Autonomía personal.

Prieto, Mª. E, Fernández, G., Rojo, F., Lardiés, R., Rodríguez, V., Ahmed, K., & Rojo, J.M. (2008) Factores sociodemográficos y de salud en el bienestar emocional como dominio de calidad de vida de las personas mayores en la comunidad de Madrid, 2005. *Revista Española de Salud Pública*, 82, 301 – 313.

Proctor, C., Maltby, J. & Linley, P.A. (2011). Strengths Use as a Predictor of Well- being and Health Related Quality of Life. *Journal of Happiness Studies*, 12, 153-169.

Seligman, M.E.P (2011). *Flourish*. N.Y. Simon & Schuster

Seligman, M.E.P. (2002). *Authentic happiness: Using the new positive psychology to realize your potential for lasting fulfillment*. New York, NY: Free Press.

Seligman, M. E. P., Steen, T. A., Park, N., & Peterson, C. (2005). Positive psychology progress: Empirical validation of interventions. *American Psychologist*, 60, 410-421.

Steger, M.F., Hicks M.B., Kashdan T.B., Krueger R.F., Bouchard T..J., (2007). Genetic and environmental influences on the positive traits of the values in action classification, and biometric covariance with normal personality. *Journal of Research in Personality*, 41. 524- 539.

Tomyn, A. J., & Cummins, R. A. (2011a). The subjective wellbeing of high-school students: Validating the personal wellbeing index-school children. *Social Indicators Research*, 101, 405–418.

Vega, J.L., Buz, J. & Bueno, B. (2002). Niveles de atividad y participación social en las personas mayores de 60 años. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 45, 33-53.

Verdugo, J. L., Ponce de León, B. G., Guardado, R. E., Meda, R. M., Uribe, J. I. & Guzmán, J. (2013). Estilos de afrontamiento al estrés y bienestar subjetivo en adolescentes y jóvenes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud,* 11(1), 79-91.

Verdugo, M.A, Arias. B, Gomez. L, & Schalock, R., (2013). *Model de qualitat de vida*. Departament de Benestar i Familia de la Generalitat de Catalunya.

Webgrafia

Aspectos demograficos de las personas mayores en la Región de Murcia, (2000). Recuperado el 30 d'octubre de 2015 a https://books.google.es/ol students: Validating the personal wellbeing index-school children. Social Indicators Research, 101, 405–418.

Martín, J.-F. Los factores definitorios de los grandes grupos de edad de la población: tipos, subgrupos y umbrales. Geo Crítica/ Scripta Nova. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de juniode 2005, vol. IX, núm. 190.

Barrios, L.F. No temas a la vejez. Una mirada des del desarrollo humano. Recuperado el 4 de desembre de 2015 a http:// revistapsicologica.soopbook.es/chapter/ la-vejez-considerada-por-muchos-como-la- ultima-etapa-de-la-vida/

Kalache. A. (en prensa) Me considero un gerolescente típico. Recuperado el 20 de noviembre de 2015 a http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/06/17/ actualidad/1371497696_243112.html

Projeccions de població 2013 – 2051. Principals resultats. Idescat. Generalitat de Catalunya. 2014. Recuperado el 10 de noviembre de 2015 a http://www.idescat.cat/cat/idescat/ publicacions/cataleg/pdfdocs/pp2013-2051pr. pdf.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

Grupo 4.3

Debatiendo sobre la evaluación de políticas sociales: enfoques, indicadores y prácticas

Coordinación:

Belén Blázquez Vilaplana (U. Jaén)

Nieves Ortega Pérez (UGR).

espanet SPAIN

Este grupo de trabajo retoma la evaluación como uno de los aspectos principales del proceso de las políticas sociales. Siendo unos de los elementos más relevantes en la configuración del Modelo Social Europeo, y al que se le adjudica importantes recursos económicos cada año, es necesario abordar la cuestión de experiencias exitosas de esa inversión y prevenir posibles efectos negativos. La evaluación adquiere además vital importancia en el caso de España. El recrudecimiento de la crisis económica durante esta década ha dado lugar a procesos de decrecimiento de las políticas sociales que hacen imprescindible el estudio de los efectos e impactos de las mismas. Hasta ahora estos trabajos se han centrado en la reducción del gasto público y de la administración del bienestar social, este panel va más allá y plantea la evaluación como un objeto de estudio vital en democracias desarrolladas.
En el grupo de trabajo abordamos la evaluación desde una doble dimensión: por un lado, una aproximación teórica que reflexione sobre los enfoques e instrumentos para evaluar las políticas públicas de carácter social –como mecanismo de rendimiento de cuentas y ejemplo de calidad democrática– formuladas por los distintos niveles de gobierno competentes. Por otro lado, se aproxima a los procesos evaluativos desde experiencias prácticas, que permitan exponer algunas fórmulas exitosas en el diseño e implementación de políticas sociales.
Los objetivos de este grupo de trabajo son: a) Examinar experiencias de evaluación relevantes en el ámbito de las políticas sociales; b) Analizar nuevos instrumentos y diseño de indicadores para la evaluación de políticas sociales; c) Estudiar el papel de las Agencias de Evaluación en la consolidación del rendimiento de cuentas como ejemplo de buen gobierno; d) Evaluar con perspectiva de género como requisito de igualdad democrática; 6) Explorar análisis comparados en el ámbito de la evaluación: políticas, planes y programas.

Trabajos presentados en este grupo.
Ponencias:

- Siro Bayón Calvo, Jezabel Lucas García, Rogelio Gómez García, María del Carmen Peñaranda Cólera: Evaluando políticas de innovación social: El caso del proyecto PACT
- Núria Fustier Garcia: ¿Pueden los indicadores existentes medir el impacto de la crisis económica en los servicios sociales básicos? Un análisis de los indicadores en la provincia de Barcelona (2007-2013)
- Vera María Ribeiro Nogueira: Roles y competencias de los sujetos profesionales en las políticas públicas – por qué y qué evaluar
- María Jesús Rodriguez Garcia, Enrique Pastor Seller: Analizando los diagnósticos de los Programas de Regeneración Urbana : la relación entre el los problemas y objetivos de los proyectos con la situación de vulnerabilidad de las zonas de intervención
- María José Guerrero Mayo: Propuesta de análisis para la evaluación diseñada en los Programas de Regeneración Urbana

Comunicaciones:

- Angel Belzunegui Eraso, Francesc Valls Fonayet: El Plan de acción de la lucha contra la pobreza de Cataluña: análisis y propuestas
- Antonio Echaves, Rafael Moya Alfonso: El efecto de las políticas de actuación en barrios sobre las condiciones de la vivienda. El caso de los Planes de Rehabilitación Urbana en Andalucía (2001-2011)
- Miguel Angel Manzano, Marta Solé: Accesibilidad, cobertura, intensidad, equidad y sistematización de la intervención: las cinco dimensiones, en clave de calidad, de los servicios sociales locales
- Marta Llobet Estany, Jordi Sancho Salido, Joan Uribe Villarodona, Susana Batle Cladera: Interrogantes sobre la implantación del modelo Housing First en el contexto español

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

EVALUANDO POLÍTICAS DE INNOVACIÓN SOCIAL: EL CASO DEL PROYECTO PACT.

Bayón-Calvo, Siro
siro.bayon@uva.es

Lucas García, Jezabel
jezabelamparo.lucas@uva.es

Peñaranda-Cólera, Maria Del Carmen
mariacarmen.penaranda@uva.es

Gómez García, Rogelio
rgomga@soc.uva.es

Grupo 4.3

Debatiendo sobre la evaluación de políticas sociales: enfoques, indicadores y prácticas

espanet SPAIN

RESUMEN: El proyecto PACT[1] (*Pro-Active Case-Based Targeted model for social inclusion*) es una iniciativa de innovación en política social dirigida a experimentar un nuevo modelo de atención a personas en riesgo de exclusión social en Castilla y León. El proyecto está basado en la aplicación de distintas estrategias, como el desarrollo de una red de partenariado público – privada, en la aplicación de un enfoque apreciativo de las capacidades de las personas, y en una intervención proactiva que evite la cronificación de las situaciones de dependencia y exclusión social, en base a una segmentación previa de la población.

En este contexto, el presente trabajo trata de esbozar un breve marco teórico-lógico sobre la acción de la evaluación, describir el diseño de la evaluación de este proyecto, discutir su enfoque y limitaciones, y plantear las principales herramientas que están previstas para su realización. En concreto, la evaluación se ha diseñado a partir de tres grandes tipos de evaluación, que son la evaluación ex ante, la evaluación de seguimiento y aprendizajes y la evaluación de alcances e impacto. La metodología está basada en el uso de métodos mixtos, por lo que se están empleando distintas técnicas de carácter cuantitativo y cualitativo. Entre ellas, cabe destacar la observación participante, la encuesta, las entrevistas en profundidad y las técnicas de evaluación de impacto.

Palabras clave: innovación, exclusión social, evaluación ex ante, evaluación de aprendizajes, evaluación de impacto.

1. Introducción

El proyecto PACT (*ProActive Base-cased Targeted model for social inclusion – Modelo específico basado en la gestión proactiva del caso*) supone una política de innovación en servicios sociales dirigida a experimentar un nuevo modelo de atención a personas en riesgo de exclusión social en Castilla y León. El proyecto pertenece a la convocatoria europea de propuestas de innovación en política social de apoyo a las reformas en los servicios sociales del *EU Programme for Employment and Social Innovation* (EASI, Call VP/2014/2008). En el proyecto, iniciado en noviembre de 2015 y cuyo final está previsto para octubre de 2018, intervienen los Ayuntamientos de León, Salamanca y Valladolid, la Diputación de Valladolid, la *European Anti Poverty Network* (EAPN) de Castilla y León y la Universidad de Valladolid, y está coordinado por la Gerencia de Servicios Sociales de la

[1] Esta publicación ha recibido financiación del Programa de Empleo e Innovación Social de la Unión Europea, "EaSI" (2014-2020). Para más información, por favor consulte: htttp://ec.europa.eu/social/easi. La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea. Refleja únicamente la opinión del autor, la Comisión Europea no es responsable del uso que pueda hacerse de la información que contiene.

Junta de Castilla y León, promotor del mismo. El proyecto, basado en una perspectiva de trabajo en red entre servicios y entidades público-privadas que intervienen con personas y colectivos en situación de pobreza y exclusión socio-laboral, se propone incidir sobre un modelo de intervención para comprobar en qué medida los cambios de perspectiva y enfoque influyen en la mejora de las condiciones de vida de la población perceptora de la denominada Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), recurso recogido como derecho subjetivo en la legislación autonómica y en la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, para afrontar las situaciones de pobreza y exclusión social y laboral.

En este contexto, este trabajo tiene por objetivo discutir el marco teórico-lógico de la evaluación y explicar el diseño de la evaluación del proyecto, poniendo de relieve las estrategias y técnicas de evaluación que se están llevando a cabo, que se recogen de manera sucinta en el plan de evaluación desarrollado.

El plan de evaluación es un documento en el que se especifica el diseño de evaluación y se detallan las prácticas y procedimientos a emplear para llevar a cabo la evaluación (Office of Planning, Research and Evaluation, 2010). Como recomienda AEVAL (2010, 2015), el plan de evaluación debe desarrollarse con carácter previo a la evaluación, posibilitando su revisión y corrección, ya que su contenido es variable. En este sentido, dadas las características y la dimensionalidad del proyecto al que hacemos referencia, se entiende el plan de evaluación como una guía en curso, por lo que está prevista su actualización constante a medida que la implementación de las diferentes actuaciones del proyecto tengan lugar.

La evaluación del proyecto se basa en la propuesta del método mixto, que constituye una tendencia importante en el panorama actual de la evaluación de programas públicos y que, como veremos más adelante, presenta varias ventajas. Como apunta Bericat (1998), habría tres formas de otorgar un rol a la metodología cualitativa en las investigaciones sociales en métodos mixtos: la complementación, la combinación y la triangulación con metodologías cuantitativas. En nuestro caso, hemos apostado por la estrategia de la triangulación metodológica, dado que nuestro objetivo es abordar con ambas estrategias (cuantitativa y cualitativa) un mismo objeto de la realidad social, reforzando la validez de los resultados (Sanz, 2011). En este sentido, pretendemos realizar una evaluación de una política social innovadora – el proyecto PACT – nutriendo dicha evaluación de las aportaciones de ambas metodologías. La razón no es otra que la de conocer la realidad estudiada de la manera más detallada posible. Como señala Rodríguez Ruiz (2005), "*la extensión del concepto triangulación a las ciencias sociales implica, en consecuencia, que cuanto mayor sea la variedad de las metodologías, datos e investigadores empleados en el análisis de un problema específico, mayor*

será la fiabilidad de los resultados finales". En función de cuáles sean los momentos de la evaluación y las variables establecidas, se han propuesto diferentes técnicas de recogida de información y de análisis (de índole cuantitativo y cualitativo), así como una batería de posibles indicadores para evaluar dichas cuestiones.

En cuanto a la estructura, tras esta breve introducción, planteamos en un segundo epígrafe una aproximación teórica de la evaluación y el marco lógico de la intervención, señalando los principales interrogantes que una evaluación de un programa o política pública debe responder. En el epígrafe tres se explican brevemente las claves del objeto evaluado, es decir, el proyecto PACT, y se especifican los objetivos, metodología y limitaciones empleados en los tres tipos de evaluación que integra el proyecto (evaluación ex ante, evaluación de seguimiento y aprendizajes, y evaluación de impacto). Por último, el epígrafe cuatro resume las principales conclusiones de este trabajo.

2. Marco teórico-lógico de la evaluación

La evaluación constituye un elemento esencial del ciclo de vida de cualquier política, medida o programa de carácter público, dada la imperfección natural que acompaña a cualquier tipo de actividad humana.

Como señalan Miranda Escolar y Miranda Castillo (2006), la evaluación de políticas y programas públicos puede incluirse dentro del tipo de evaluaciones en las que el evaluado, es decir, la administración pública, desarrolla un conjunto de actividades con objetivos y recursos públicos. Así pues, el papel de evaluador correspondería a los sujetos objeto de estas actividades y financiadores de las mismas, es decir, los ciudadanos. No obstante, este modo de entenderla plantea algunas limitaciones dado que la evaluación se parece más a una mera *fiscalización electoral* que únicamente permite consideraciones globales y en la que influyen un conjunto amplio de factores. Este hecho plantea la necesidad de contar con otros sistemas de evaluación que permitan valorar cuestiones como la pertinencia, el diseño, la eficacia, la eficiencia y los impactos de las políticas y los programas públicos que se consideren.

En este sentido, la necesidad de demandar un cierto nivel de eficiencia para garantizar el Estado del Bienestar, unido a los requerimientos de buenas prácticas de la Unión Europea, han supuesto la implementación de procesos de evaluación en un gran número de políticas públicas en todos los ámbitos.

2.1. El concepto de evaluación y el marco lógico de la intervención

Antes de describir el diseño de la propia evaluación en cuestión, conviene asentar algunos conceptos y enmarcar el proceso de evaluación. En este sentido, y a efectos de entender en qué

consiste una evaluación, podemos destacar la definición propuesta por Meny y Thoenig (1992): "*evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficiencia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas".*

Stufflebeam y Shinkfield (1987) señalan a su vez que la "*evaluación es el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados"*. Pero evaluar también es poder medir y comparar los cambios que se producen a lo largo de un proceso de implementación de un proyecto que, en definitiva, lo que persigue es invertir esfuerzos, medios, ideas, con el fin de cambiar una realidad, bien para transformarla, o bien para que el ritmo de cambio sea más rápido. Así lo entiende Espinoza (1986) cuando afirma que "*evaluar es comparar, en un instante determinado, lo que se ha alcanzado mediante una acción con lo que se debería haber alcanzado de acuerdo a una programación previa"*.

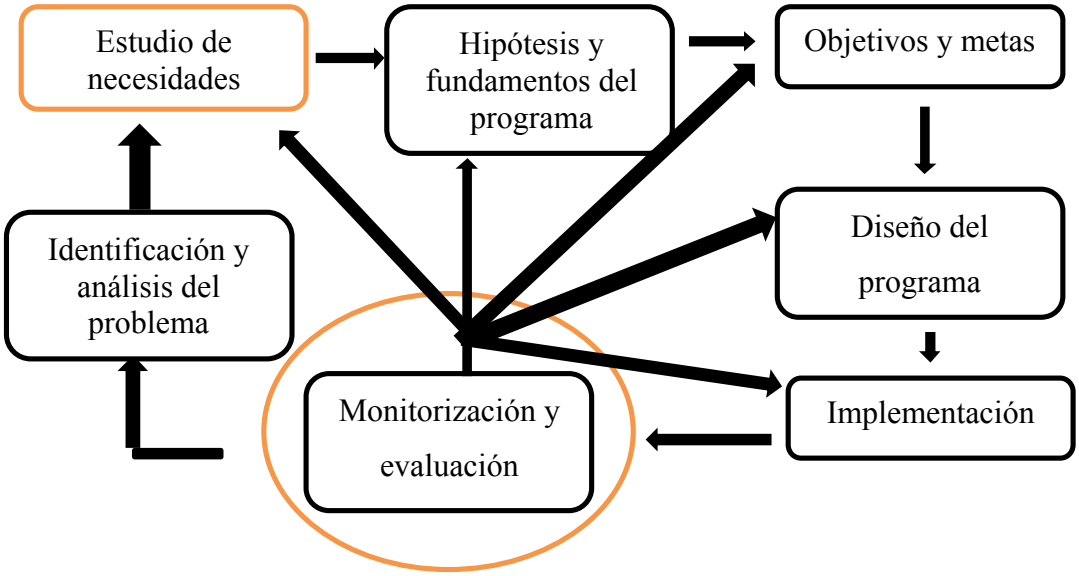
La evaluación, por tanto, se plantea como un concepto diferenciado del de control de gestión, más característico de los contextos de organizaciones privadas, y que tiene una función de fiscalización vinculada a la planificación operativa y estratégica dentro de la lógica de las organizaciones empresariales. Así pues, la evaluación supone una forma de *aprender de la experiencia* y un medio para pasar de modelos abstractos a realidades concretas del entorno económico y político (Wiesner, 2000). En el mismo sentido, Vedung (1997) entiende la evaluación como una práctica que "*permite mirar hacia atrás con el fin de poder mirar mejor hacia delante";* el mismo autor señala también que la evaluación "*es un metaproceso, un suministro de información que se denomina feedback o retroalimentación. Basándose en la información suministrada, los diversos usuarios de la evaluación pueden adoptar medidas dentro o en relación con el proceso político. Se supone que la retroalimentación provoca reencauzamiento y reconsideración"* (Vedung, 1997).

De la última definición se desprende que la evaluación no solo busca medir los cambios o identificar los desvíos de un proceso de acuerdo a unos objetivos, sino que también quiere ser un medio de conocimiento abierto que, a modo de *feedback,* permita a todos los agentes devolver una imagen de esa evolución o del comportamiento del programa y señalar los ajustes o desviaciones

que se producen, con el fin de retomar o encauzar el proceso o de ajustar los objetivos a los cambios que se producen en la realidad o contexto sobre el que se interviene.

Este espíritu de retroalimentación característico de la evaluación se puede observar en la siguiente Figura 1, que muestra el proceso de monitorización y evaluación como un continuo entre la identificación de problemas y necesidades y la generación de respuestas en forma de programas.

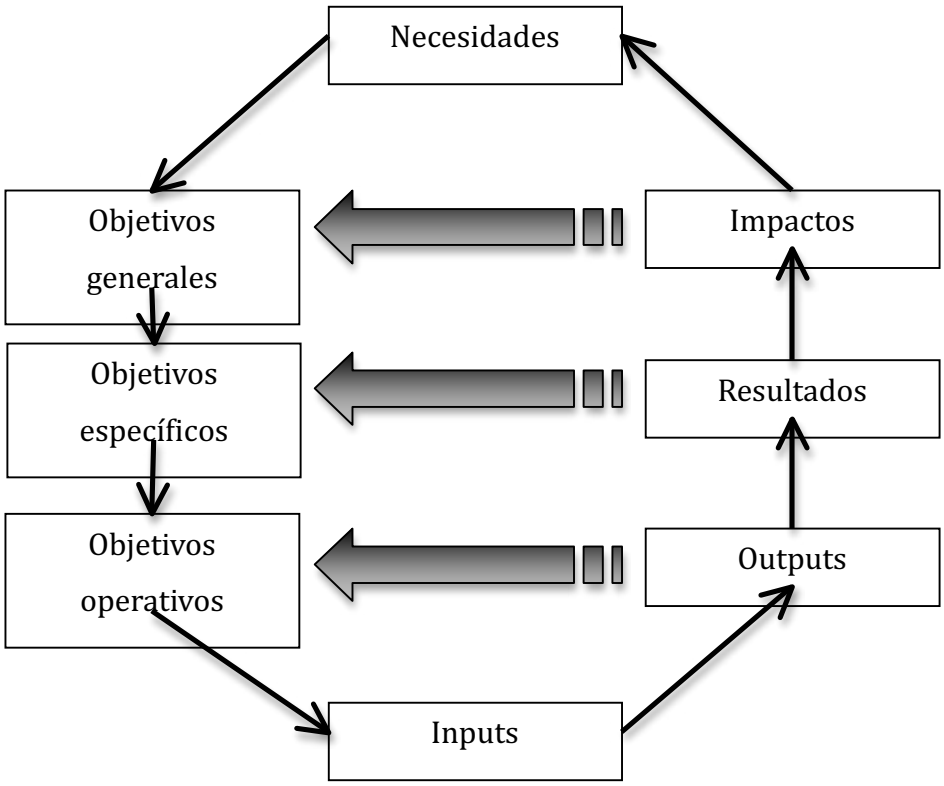
Figura 1: Elementos de la lógica de intervención



Nota: Tomada de Kettner *et al.* (1990)

Una de las tareas fundamentales que el evaluador debe realizar de forma previa a la implementación de la evaluación es construir un marco lógico de intervención del programa o política que se pretende evaluar. De esta forma, la siguiente figura muestra el modelo de intervención lógica, estableciendo el vínculo entre los *inputs* (recursos humanos, financieros y técnicos) y los *outputs,* y, consecuentemente, los resultados e impactos y su relación con la consecución de los objetivos del programa.

Figura 2: Elementos de la lógica de intervención



Nota: Tomada de European Commission (2005)

Tal y como muestra la Figura 2, cualquier programa o política está orientado a atender un conjunto de necesidades en una población objetivo. Para ello, los programas establecen una serie de objetivos. Los objetivos operativos pueden expresarse en términos de *outputs* (bienes y/o servicios producidos por el programa), los objetivos específicos serían expresados mediante los resultados (efectos iniciales y directos del programa) y los objetivos generales se expresarían en términos de impacto (efectos a largo plazo, generalmente de carácter estructural).

2.2. Las limitaciones de la evaluación de los programas y políticas públicas

Conviene señalar las peculiaridades que plantea la realización de evaluaciones sobre políticas y programas públicos. En primer lugar, la complejidad y multidimensionalidad de fines que persigue el sector público supone una dificultad especial a la hora no solo de establecer un marco lógico de la intervención, sino también de cuantificar los resultados e impactos de la misma. En segundo lugar, en numerosas ocasiones es difícil establecer los *outputs* y resultados a evaluar, ya que estos pueden responder a conceptos intangibles o abstractos. Por otro lado, al contrario que en el sector empresarial, en lo público no es únicamente aplicable un criterio de rentabilidad, dado que se tienen que tener siempre en cuenta criterios como la sostenibilidad y la equidad, entre otros.

Una vez establecido este breve marco teórico – lógico de la evaluación y su relación con la implementación de políticas públicas, es preciso delimitar el espectro de actuación de la evaluación dentro del programa PACT (*ProActive Base-cased Targeted model for social inclusion),* objetivo de este plan de evaluación.

3. La evaluación del proyecto PACT

3.1. El objeto de la evaluación: Las claves del proyecto

El proyecto PACT se basa en la implementación de tres siguientes estrategias:

- La alianza público-privada, mediante la implementación de un partenariado cooperante y coordinado.
- El modelo de intervención centrado en la persona, bajo la perspectiva de un enfoque apreciativo, que tenga en cuenta las posibilidades y potencialidades de las personas más que sus fracasos.
- La intervención proactiva basada en la segmentación de la población, entendida como una oportunidad de intervención previa a la aparición de efectos en la pobreza o exclusión social de las personas.

En cuanto a la alianza público-privada, conviene destacar que, a pesar del carácter innovador de esta estrategia, tiene su precedente en la Red de Protección a las Familias de Castilla y León, que opera como un sistema interrelacionado de agentes, recursos y demás actuaciones con el objetivo de ofrecer una respuesta flexible e integrada a las personas usuarias de los Servicios Sociales. Dentro del proyecto, la alianza público-privada supone un elemento central que requiere la participación coordinada e integrada de las entidades y administraciones públicas que intervienen en la inserción de las personas en riesgo de exclusión social.

En segundo lugar, el modelo de intervención centrado en la persona supone el cambio de un paradigma asistencialista, centrado en la gestión y en la atención directa de las carencias, a un nuevo paradigma en el que la persona se sitúa en el centro de la intervención. De esta forma, se pretende cambiar la concepción de la intervención de una mera gestión administrativa de los recursos y prestaciones, a un nuevo modelo centrado en las potencialidades de la persona y en la transformación de esta en un verdadero agente de su propio cambio.

Por último, el proyecto pretende desarrollar una intervención proactiva que se base en la segmentación de la población. La disposición de grandes cantidades de datos sobre las personas en exclusión social permite establecer un análisis que genere perfiles y patrones propios de los itinerarios de exclusión social. Esto permite a su vez plantear una intervención más temprana, que sea más flexible y eficaz, y que cuente con una serie de protocolos de actuación.

En cuanto a la temporalización, el proyecto PACT tiene una duración de tres años, habiéndose iniciado en noviembre de 2015, y teniendo una finalización en octubre de 2018. Si bien es cierto que el proyecto responde a la necesidad de plantear un nuevo enfoque en el trabajo de atención de los Servicios Sociales en Castilla y León, la implementación del proyecto se desarrollará únicamente en cuatro territorios: las ciudades de León, Salamanca y Valladolid, y la provincia de Valladolid, con el objetivo de experimentar el nuevo modelo en el ámbito rural y urbano.

En el experimento participaran un total de 180 usuarios y usuarias perceptores de la prestación de RGC (Renta Garantizada de Ciudadanía), seleccionados mediante un proceso de muestra por etapas, teniendo en cuenta criterios como el territorio, el género, el CEAS (Centro de Acción Social), la edad, y el tiempo de percepción de RGC.

3.2. Los tres tipos de evaluación del proyecto

La evaluación del proyecto PACT se desarrolla en tres fases: La evaluación ex – ante, la evaluación de seguimiento y aprendizajes, y la evaluación de alcances e impactos. En este epígrafe se desarrolla una breve explicación de los objetivos, métodos, resultados esperados y limitaciones de cada una de ellas.

Como se ha comentado en la introducción, la evaluación de este proyecto se ha planteado desde el enfoque del método mixto. Este tipo de métodos se caracterizan por una utilización complementaria de un repertorio de técnicas cuantitativas y cualitativas que permiten mejorar el conocimiento sobre el programa público evaluado (Sanz, 2011). Entre las ventajas que plantea este tipo de enfoque, destaca la posibilidad de analizar los elementos que se presentan como evidentes o no son explicitados, entender las valoraciones y opiniones de los distintos agentes sobre una política pública, y comprender tanto la cultura organizacional como la gestión del cambio en la política evaluada.

3.2.1. La evaluación ex ante

Como apunte Mairate (2003), la evaluación ex ante debe justificar la actuación política que se propone en función de distintos criterios. Así, una evaluación de este tipo debe analizar si el programa o la política se ha diseñado en función del problema que pretende solucionar, si el programa es adecuado para conseguir los objetivos propuestos, si se ha realizado un diseño lógico, y otras cuestiones como identificar los riesgos e incertidumbres que se pueden plantear.

Aplicado al proyecto PACT, la evaluación ex ante[2] tiene el objetivo de conocer la situación de partida respecto al sistema de atención, los roles profesionales, la configuración de la red, y las necesidades de las personas objetivo de la intervención. Así pues, mediante esta evaluación se han tratado de sistematizar las principales características sobre las que va a intervenir el proyecto para poder medir los cambios que se produzcan y controlar algunos de los ejes sobre los que se ha de centrar el análisis posterior. La evaluación ex ante se ha realizado con carácter previo al inicio de los pilotajes en los que se desarrollará el nuevo modelo de intervención, por lo que ha suministrado información útil de cara a plantear las sucesivas fases del proyecto. Es preciso señalar una particularidad sobre este análisis ex ante. Los manuales de evaluación apuntan que esta fase debe servir para obtener un conocimiento de la realidad sobre la que se pretende elaborar y fundamentar un proyecto de intervención. En el caso que nos ocupa, el proyecto se plantea desde el conocimiento que la intervención social ofrece a los profesionales y sobre los informes de actuación que demuestran la cronificación de situaciones y de recursos, así como las inercias de intervención profesional. Este inicio nos obliga a plantear un estudio evaluativo antes de que se implemente en el territorio el programa concreto y se desarrollen las medidas que se basan en la hipótesis sobre la que se sustenta el proyecto PACT.

Esta evaluación ex ante se estructura en dos grandes bloques que se explican a continuación de forma sintética. El primero de ellos se corresponde con el análisis del contexto, que incluye a su vez distintas cuestiones. En primer lugar, se ha realizado un análisis del contexto socioeconómico de Castilla y León en general, y de las provincias de León, Salamanca y Valladolid en particular, poniendo especial énfasis en el análisis del tejido industrial, el mercado de trabajo y el paro, la evolución y situación de la seguridad social, o las prestaciones sociales de desempleo y rentas de inserción. En segundo lugar, se ha realizado una panorámica de la situación de la pobreza y la exclusión social a nivel europeo, nacional y regional. Además, se ha puesto especial atención a las características de la población beneficiaria de Rentas Mínimas en Castilla y León y la población en riesgo de exclusión social de León, Salamanca y Valladolid. En tercer lugar, se ha estudiado el marco normativo en el que se circunscribe el proyecto, poniendo de relieve las medidas de protección y los recursos de la red de protección a las personas en situación de vulnerabilidad social en Castilla y León, así como el recorrido legislativo y las características de la Renta Garantizada de Ciudadanía.

[2] Para conocer con más detalle los resultados de la evaluación ex ante, ver Negro Macho *et al.* (2017).

El segundo bloque integra el análisis de los discursos, experiencias, opiniones y sistemas de creencias de los distintos agentes involucrados en el desarrollo del proyecto. Así pues, se han realizado entrevistas o encuestas en función del colectivo y del tipo de contenido buscado.

Por un lado, se han realizado entrevistas semi-estructuradas a los coordinadores e impulsores del proyecto. Desde nuestro punto de vista, coincidimos con la concepción de Guerrero (2001) sobre la entrevista, que la entiende como "*una relación diádica canalizada por la discursividad, propia de la cotidianeidad, bajo la condición de encuentros regidos por reglas que marcan márgenes apropiados de relación interpersonal en cada circunstancia. Ésta permite acceder al universo de significaciones de los actores, haciendo referencia a acciones pasadas o presentes, de sí o de terceros, generando una relación social, que sostiene las diferencias existentes en el universo cognitivo y simbólico del entrevistador y el entrevistado*". En las entrevistas realizadas a los promotores y responsables de la iniciativa, se han tratado temas relacionados con la contextualización y puesta en marcha del proyecto, la alianza público-privada, el modelo de gestión del caso, o el enfoque basado en la segmentación poblacional. Es decir, por un lado, se ha tratado de identificar los elementos clave del proyecto y su contexto, así como la opinión y valoración sobre la cultura organizacional en la que se circunscribe el proyecto, identificando las posibles resistencias que éste pueda tener en los distintos colectivos que intervienen en el mismo. Además, se ha pedido una valoración sobre las estrategias de proyecto, para conocer su adecuación a los objetivos planteados por parte de los encargados de la coordinación técnica y estratégica del PACT.

Por otro lado, se ha desarrollado un proceso de encuestación con el resto de agentes participantes en el proyecto, que son los siguientes:

- Profesionales de la administración pública y del tercer sector en el primer nivel de atención de los Servicios Sociales.
- Profesionales de la administración pública y del tercer sector en el segundo nivel de atención de los Servicios Sociales.
- Técnicos/as de Gerencias Territoriales de Servicios Sociales.

Según Montañes Serrano (2001), se entiende por encuesta a "*aplicar un cuestionario estándar a una muestra representativa de un determinado universo poblacional. Diseñada la estructura de la investigación (fijado el objeto de estudio, los objetivos, las hipótesis, los temas y las variables de la investigación), dos son las tareas que se imponen: elaborar el cuestionario y extraer una muestra representativa del universo objeto de estudio*". El cuestionario es, por tanto, el instrumento que nos ha permitido acceder a las respuestas de los distintos profesionales. Para la realización de la encuesta, se ha obtenido una muestra representativa de los territorios en los que se desarrolla el proyecto, tal y como muestra la Tabla 1.

Tabla 1 *Resultados del proceso de encuestación*

	Muestra	Nº Respuestas	Nivel de respuesta
Profesionales de Servicios Sociales y Tercer Sector de primer nivel	87	63	72,4%
Profesionales de Equipos Multidisciplinares Específicos (EME) en el 2º Nivel en la gestión de la intervención de los Servicios Sociales y Tercer Sector	36	30	83,3%
Técnicos/as de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales	17	11	64,7%

Nota: Tomada de Informe de evaluación ex ante (Equipo WP6, 2017)

En el caso de los técnicos/as de las gerencias territoriales de Servicios Sociales, se ha intentado encuestar a los 17 profesionales que integran este colectivo en el conjunto de Castilla y León, dado que se trata de un colectivo muy reducido. Este hecho, unido a que el número de profesionales del resto de colectivos no es elevado ha supuesto también una limitación, por lo que no se han podido establecer determinados análisis de datos (cruces de variables o desagregación de información), dada la escasez de respuestas.

No obstante, teniendo en cuenta la especificidad de los distintos colectivos, se han elaborado cuestionarios diferentes para cada uno de ellos. Esto supone a su vez, una ventaja, ya que se trata de manera más concreta y adaptada la realidad de cada profesional; y una limitación, puesto que el mayor nivel de especificidad de cada cuestionario genera problemas de comparabilidad.

A pesar de la especificidad de los distintos colectivos, se ha realizado un análisis con una perspectiva comparada para los profesionales de primer y segundo nivel, es decir, los profesionales de base y los coordinadores o profesionales de apoyo, tanto de la administración pública como del tercer sector. De esta forma, hemos estudiado cuestiones como la caracterización de la población que atienden ambos colectivos, los procedimientos de trabajo, los procesos de recogida de información y elaboración del diagnóstico inicial, su valoración sobre el modelo actual de intervención para la inclusión social y el nuevo que propone el experimento, su opinión sobre las características de la Red de Protección de Castilla y León, y por último, su nivel de satisfacción laboral. Cabe destacar que todas estas cuestiones se han abordado en el cuestionario desde una perspectiva cuantitativa – fundamentalmente a través de la utilización de escalas Likert de valoración – y cualitativa, mediante el uso de respuestas abiertas en la mayoría de ítems.

Por otro lado, se han analizado las respuestas de los técnicos/as de las gerencias territoriales de Servicios Sociales de manera diferenciada, puesto que su trabajo no es de atención directa, sino que se centra en aspectos más administrativos y de gestión.

En definitiva, los resultados de la evaluación ex ante han permitido conocer en profundidad el punto de partida en el que se enmarca la actuación del proyecto. Es necesario destacar la utilidad de este tipo de evaluación no solo para desarrollar una planificación estratégica eficaz, sino para detectar las posibles resistencias, obstáculos o dificultades que el contexto, los profesionales, o la dinámica de colaboración entre entidades pueda presentar. Por ello, la función de la evaluación, como mecanismo de provisión de *feedback,* cobra especial sentido puesto que es en este punto en el que los resultados de la evaluación pueden re-orientar aquellas actuaciones que pueden presentar algún tipo de dificultad.

En último lugar, conviene señalar algunas limitaciones de esta evaluación. En primer lugar, cabe destacar que la posición de la evaluación, cercana al *policy maker,* presenta la ventaja de servir de mecanismo de reorientación, pero también puede introducir condicionantes a la hora de esgrimir valoraciones sobre las cuestiones evaluadas, especialmente en el caso de la realización de entrevistas personales. Por otro lado, el uso de datos secundarios para la realización del análisis del contexto socioeconómico puede incurrir en la introducción de la denominada "falacia ecológica" en las interpretaciones realizadas; es decir, asumir que determinados datos de promedios son atribuibles al contexto específico en el que se enmarca el proyecto. No obstante, hemos tenido en cuenta este hecho, por lo que se ha tratado de analizar lo más específicamente posible los territorios en los que se desarrolla el proyecto, utilizando datos de múltiples fuentes y matizando los datos regionales en el marco de la descripción de un contexto general.

3.2.2. La evaluación de seguimiento y aprendizajes

La denominada evaluación de seguimiento se desarrolla en fases sucesivas y diferentes. Una afecta fundamentalmente a los profesionales que van a asumir un liderazgo importante en el desarrollo del proyecto, y que han de asimilar una nueva filosofía y construir el andamiaje de la estructura de ejecución; la otra, afectará tanto a los profesionales que intervengan con las personas que formen parte de los grupos experimentales de usuarios y usuarias.

La finalidad de la evaluación de seguimiento o evaluación de aprendizajes es dar cuenta de las actuaciones que se realizan y las posibles desviaciones que se hayan producido en la asimilación de la cultura y adquisición de valores que suponen las innovaciones sociales que integran la Cultura Organizacional del PACT, es decir: la asimilación de procedimientos innovadores atendiendo a un nuevo modelo de intervención centrado en la persona, en los procesos de empoderamiento que va a suponer esta intervención intensiva en los usuarios y usuarias del sistema de Servicios Sociales, con un carácter proactivo, preventivo e integral; y un nuevo marco sistematizado de colaboración en Red entre las Administraciones Públicas y el Tercer Sector. Como apunta Giddens (2006), el objetivo

gira en torno a obtener información "*sobre el comportamiento de las personas en grupos, organizaciones y comunidades, así como sobre la manera en que esas personas interpretan su propio comportamiento*".

Respondiendo a las propuestas de Herman, Auschbacher y Winters (1992, citado en Bordás y Cabrera, 2001), dentro de las Teorías del Aprendizaje, entendemos que todas las personas que forman parte del proyecto deben integrar los valores culturales anteriormente referidos, y observamos que esta asimilación e integración no deja de ser más que un conocimiento que se va construyendo a lo largo de 36 meses. El aprendizaje de la cultura del PACT es un proceso de creación de significados a partir de la nueva información y de los conocimientos previos de organización, profesionales y usuarios y usuarias del sistema de Servicios Sociales. Es un proceso de transformación de las estructuras cognitivas de quienes forman parte del PACT, como consecuencia de la incorporación de nuevos conocimientos y fórmulas de atención no concebidas con este nivel de sistematización como se exigen a partir de la implementación del proyecto.

Como se ha desarrollado en el apartado introductorio, hemos apostado por una estrategia metodológica mixta basada en la triangulación metodológica. En el caso de la evaluación de los procesos de asimilación de la cultura Organizacional del PACT, decidimos desarrollar la técnica cualitativa de la observación participante, ya que, como indica Iñiguez (2008) "*consiste, en esencia, en la observación del contexto desde la participación del propio investigador o investigadora no encubierta y no estructurada. Suele alargarse en el tiempo y no se realiza desde la realización de matrices o códigos estructurados previamente, sino más bien desde la inmersión en el contexto. Este tipo de observación proporciona descripciones de los acontecimientos, las personas y las interacciones que se observan, pero también, la vivencia, la experiencia y la* sensación *de la propia persona que observa*". A la hora de observar las diferentes relaciones y etapas que determina el proyecto, siempre se atiende a la premisa de que las interpretaciones y comportamientos observados no se pueden equiparar a los usos y procedimientos efectuados en ausencia del observador u observadora (Mucchielli, 2001); el estudio y sus investigadores son conscientes de que su presencia "desvirtúa" la acción desarrollada, pero a través de este ejercicio etnográfico se es más consciente de las etapas, procesos y asimilación de la acción de una manera más directa y aterrizada.

A partir de estas premisas participamos en los diferentes procesos de construcción del proyecto, especialmente en aquellos que están referidos a las relaciones entre los miembros que lideran el proyecto y los profesionales que, más tarde, implementarán las diferentes innovaciones que éste supone. A lo largo de siete meses hemos acompañado en los diferentes territorios de Salamanca, León y Valladolid a los grupos profesionales de trabajo social cuya misión consistía principalmente en desarrollar dos instrumentos; el primero, una Herramienta Diagnóstica Multidimensional de

Exclusión Social que, como su propio nombre indica, sirva de instrumento facilitador en la intervención profesional dentro de los Servicios Sociales, que ayude a diagnosticar procesos de exclusión social o cronificación dentro del sistema y promocionar, por tanto, un cierto carácter proactivo; el segundo instrumento consiste en el desarrollo de un manual de intervención profesional atendiendo a los valores intrínsecos del PACT, es decir, a partir de un enfoque centrado en la persona.

Han existido cuatro momentos fundamentales en estas sesiones. El primero consistió en desarrollar una batería de indicadores que los profesionales asistentes considerasen susceptibles de ser facilitadores u obstaculizadores de los procesos de inclusión/exclusión social. En un segundo momento, se discutía la sistematización y operativización de estos mismos indicadores. En tercer lugar, se compartían procesos de intervención y diagnóstico de distintos "casos sociales" con el objetivo de conocer procesos exitosos y formulas de coordinación entre diferentes profesionales de acción social (red público-privada). Y, en un cuarto momento, se consensuaron los elementos relevantes subrayados en el modelo de intervención.

Mientras se han ido construyendo estos instrumentos, hemos realizado una breve etnografía y hemos redactado un diario de campo que da cuenta de los avances que se iban obteniendo en cada sesión. Por parte de la evaluación, los objetivos generales comunes de las sesiones y fases de la observación participante han sido: destacar la incorporación de la misión y valores que comporta el PACT, analizar los discursos relacionados con los procesos de exclusión social, determinar el grado de desarrollo de la relación entre el sector publico y privado de las diferentes entidades que conforman el proyecto, y detectar posibles diferencias, conflictos y/o desacuerdos producidos en el trascurso de estas sesiones grupales.

Por último, en cuanto a las limitaciones de esta evaluación de seguimientos y aprendizajes, podemos tener en cuenta las siguientes. En primer lugar, la limitación intrínseca de la técnica empleada – la observación participante – que si bien presenta numerosas ventajas, puede suponer una interpretación limitada debido a la mirada parcial de la persona que realiza la observación. Además, la persona que realiza la observación puede ser identificada como una figura externa que no participa de los discursos y debates acerca de las cuestiones que se desarrollan en el proyecto, por lo que puede condicionar el propio comportamiento de las personas evaluadas. Por otro lado, el hecho de que los profesionales participantes en las sesiones de trabajo desarrollen este trabajo colaborativo en un espacio no cotidiano, alejado de su rutina diaria y su entorno, puede condicionar también su comportamiento y seguridad a la hora de hablar sobre su visión de las cuestiones anteriormente descritas.

3.2.3. La evaluación de alcances e impactos

Como señalan Pérez López y Moral Arce (2015), existe la creencia de que la evaluación de impacto lo es todo en la evaluación de una política pública. Sin embargo, la teoría de resultados coloca a la evaluación de impacto como una técnica muy eficaz, pero solamente como una de las posibles formas de proporcionar evidencias empíricas sobre la eficacia de la intervención. En este sentido, es importante tener en cuenta el carácter complementario de esta metodología de evaluación, que debe apoyarse en el resto de tipos de evaluación consideradas para el proyecto (Gertler *et al.,* 2011).

Evaluar el impacto de un programa implica ser capaz de aislar el efecto del programa en relación con otros fenómenos, programas o contextos que afectan al problema o situación que la intervención pretende afrontar, por lo que, en este caso, la pregunta que la evaluación de impacto debe responder no es qué ha sucedido o qué efecto ha tenido el proyecto PACT sobre los participantes después de la implementación del mismo, sino qué efectos ha producido en comparación con lo que habría sucedido si el programa no se hubiera llevado a cabo.

Como señalan Khandker *et al.* (2010), para realizar una evaluación de impacto correctamente, deben existir una serie de requisitos, como la existencia de unos objetivos bien definidos, una cierta estabilidad en el programa, y la identificación de una teoría del cambio coherente que enlace, de forma plausible, las actividades y los productos del programa, con los impactos que pretenden lograrse.

En el proyecto PACT se han escogido inicialmente las técnicas de emparejamiento (*matching)* y de diferencias en diferencias (*dif-in-dif*) para medir el impacto sobre una relación de variables o dimensiones.

En primer lugar, las técnicas de emparejamiento tienen por objetivo emparejar cada participante con aquellos no participantes similares; es decir, trata de construir un experimento aleatorio con datos no experimentales. En este sentido, las únicas diferencias entre ambos individuos se deben a la participación en el programa. La técnica de diferencias en diferencias, por el contrario, trata de calcular el impacto basándose en las diferencias de las características no observables entre los individuos participantes y no participantes en el programa, a través de la comparación de sus medias de resultado antes y después del programa, y usando el grupo de control para descontar los efectos externos que pueden afectar a la variable de interés sobre la que se pretende calcular el impacto.

Conviene señalar en este punto las limitaciones de las técnicas de evaluación de impacto escogidas, puesto que requieren de una gran cantidad de datos y de un periodo de tiempo prolongado para

determinar los efectos del programa. En este sentido, el proyecto PACT pretende poner especial énfasis en la medición de los alcances del mismo, es decir, de aquellos pequeños cambios que se detecten a lo largo del desarrollo del experimento. De esta forma, se pretenden evaluar los alcances de los profesionales encargados de trabajar y atender a las personas que se encuentran dentro del sistema de Servicios Sociales, así como los conseguidos por los propios participantes del experimento, perceptores de RGC.

En cuanto a los primeros, los profesionales (en el proyecto denominados gestores de caso), se pretende evaluar el grado de adopción y asimilación del nuevo modelo de atención, bajo el enfoque de intervención centrada en la persona. También es de especial interés el alcance del trabajo en red que propone el nuevo enfoque, caracterizado por la atención en equipos multidisciplinares y con una estrecha colaboración entre profesionales de la administración pública y de las organizaciones del tercer sector.

Por el contrario, con los usuarios de RGC participantes en el proyecto se pretende evaluar el grado de empoderamiento y capacitación experimentado. En este sentido, cobra especial relevancia los alcances del nuevo modelo basado en un enfoque apreciativo, que tiene como objetivo convertir al usuario en un agente de su propio cambio, evitando así la cronicidad de las situaciones de dependencia.

En la actualidad, se está trabajando en la definición de indicadores, variables y procedimientos de recogida de información de los alcances e impactos, dado que el pilotaje del proyecto comenzará en el mes de marzo de 2017. Además, se está trabajando junto a un equipo de técnicos/as que servirán de apoyo técnico a los gestores de caso, prestando asistencia técnica y formación específica a los mismos.

En cuanto a los resultados esperados, es previsible que los alcances e impactos del proyecto PACT presenten limitaciones en dos sentidos. En primer lugar, el límite de tiempo que supone la experimentación del nuevo modelo – 18 meses – puede producir unos resultados, impactos o alcances más reducidos de los esperados, puesto que se parte de unos objetivos ambiciosos que suponen un gran cambio a nivel individual en los usuarios y los profesionales, y a nivel organizacional, en la forma de entender la atención social. Por ello, es presumible que el impacto de esta política sea limitado y convenga establecer una continuidad tanto en la aplicación del nuevo modelo como en la evaluación de los resultados del mismo, a fin de analizar con mayor precisión el impacto del mismo. En segundo lugar, los resultados obtenidos por la evaluación serán atribuidos al programa, pero es posible que la atribución específica a los resultados por parte de las distintas estrategias del proyecto (alianza público-privada, modelo de intervención centrado en la persona e

intervención proactiva basada en la segmentación) presente dificultades. Así pues, desde el equipo de evaluación se hizo una reflexión y reorientación de la evaluación para dar una mayor importancia al enfoque cualitativo de la misma, ya que ello permitirá conocer con mayor profundidad los alcances específicos de las estrategias y actuaciones que experimenta este proyecto.

4. Conclusiones

El presente trabajo describe el diseño de evaluación del proyecto PACT, discutiendo su enfoque y limitaciones. El proyecto se basa en la implementación de un nuevo modelo de atención social basado en la colaboración público-privada, en la intervención centrada en la persona, y en el uso de la segmentación poblacional.

La evaluación de este proyecto se divide en la realización de tres tipos de evaluación. En primer lugar, la evaluación ex ante, ya finalizada, ha analizado el punto de partida del contexto socioeconómico en el que se circunscribe el proyecto, y la visión de los profesionales del sistema de Servicios Sociales sobre los elementos que caracterizan el mismo. Cabe destacar la función de mejora y reorientación que supone este tipo de evaluación, ya que genera información útil para potenciar los puntos fuertes del proyecto y tomar en consideración las posibles resistencias para realizar una planificación eficaz de las sucesivas fases del proyecto y su evaluación.

En segundo lugar, la evaluación de seguimientos y aprendizajes tiene por objetivo analizar el grado de asimilación cultural y adquisición de valores que supone los elementos que integran el proyecto. Para ello, se ha empleado la técnica de la observación participante, ya que permite observar e interpretar este proceso de asimilación de forma gradual, a través de la participación en las distintas sesiones de trabajo cooperativo en las que los profesionales han desarrollado una herramienta de diagnóstico y un manual de intervención específicos para su aplicación en el nuevo modelo de atención.

En tercer lugar, la evaluación de alcances e impactos trata de evaluar los efectos del proyecto, es decir, analizar el grado de adopción y asimilación del nuevo modelo de atención por parte de los profesionales, y el grado de empoderamiento y capacitación de los usuarios y usuarias de los Servicios Sociales. Para ello, se plantea el uso de técnicas de evaluación de impacto, como las técnicas de *matching* y diferencias en diferencias.

Los tres tipos de evaluación presentados no son excluyentes entre sí, sino que aportan información complementaria y comparten enfoques. En este sentido, cabe destacar el empleo de métodos mixtos a través de la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas. De esta forma, las limitaciones propias de cada una de las herramientas empleadas pueden ser superadas parcialmente por el uso de

otras. Además, es necesario subrayar la importancia del empleo de técnicas cualitativas en la evaluación de este tipo de proyectos, ya que ayudan a ofrecer una visión más completa de la realidad observada, especialmente en aquellos experimentos en los que, como el proyecto PACT, tienen un reducido número de participantes.

Referencias Bibliográficas

AEVAL (2010) Fundamentos de evaluación de políticas públicas, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

AEVAL (2015) Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Bericat, E. (1998) La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social, Barcelona, Ariel.

Bordás, I. y Cabrera, F. (2001) "Estrategias de evaluación de aprendizajes centradas en el proceso" en Revista Española de Pedagogía, nº 218, pp. 25-48.

Equipo WP6 (2017) Informe de evaluación ex ante, Proyecto PACT.

Espinoza, M. (1986) Programación: elementos de programación para trabajadores sociales, Buenos Aires, Humanitas.

European Commission. (2005) Common monitoring and evaluation framework. Draft guidelines for ex ante evaluation. Technical Meeting on Guidance for the Common Monitoring and Evaluation Framework, Brussels, European Commission.

Gertler, P.J, Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L.B., Vermeersch, Ch.M.J. (2011) La evaluación de impacto en la práctica, Washington DC, Banco Mundial.

Giddens, A. (2006) Sociología, Madrid, Alianza Editorial.

Guerrero, L. (2001) La entrevista en el método cualitativo, Universidad de Chile.

Iñiguez, L. (2008) Métodos cualitativos de investigación en ciencias sociales. Observación Participante, Universidad de Guadalajara.

Kettner, P.M., Moroney, R.M. y Martin, L.L. (1990) Designing and managing programs: An effectiveness-based approach, Newbury Park, CA, Sage.

Khandker, S.R., Koolwal, G.B. y Samad, H.A. (2010) Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices, Washington, DC, World Bank.

Mairate, A. (2003) "La evaluación de los Fondos Estructurales: Aspectos metodológicos y teóricos" en Ogando Canabal, O. y Miranda Escolar, B. (coord.) Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas, Valladolid, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid, pp. 43-75.

Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992) Las políticas públicas, Barcelona, Ariel.

Miranda Escolar, B. y Miranda Castillo, J.C. (2006) La evaluación de políticas públicas: Aspectos metodológicos y estudio de casos, Gijón, Ayuntamiento de Gijón.

Montañes Serrano, M. (2001) "La encuesta" en Montañes Serrano, M.; Rodríguez-Villasante Prieto, P. y Gutiérrez, M. (coords.) Prácticas locales de creatividad social, El Viejo Topo.

Mucchielli, A. (2001) Diccionario de métodos cualitativos en ciencias humanas y sociales, Madrid, Síntesis.

Negro Macho, A., Zurro Muñoz, J.J., De la Puente Llorente, R., Rueda Estrada, D. (2017) Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro, VI Congreso Red Española de Políticas Sociales.

Office of Planning, Research and Evaluation (2010) The Program's manager guide to evaluation. Administration for Children and Families, Washington DC, US Department of Health and Human Services.

Pérez López, C. y Moral Arce, I. (2015) Técnicas de Evaluación de Impacto, Madrid, Garceta Grupo Editorial.

Rodríguez Ruiz, O. (2005) La triangulación como estrategia de investigación en ciencias sociales, Centro de Investigación para la Sociedad del Conocimiento (IADE-CIC).

Sanz, J. (2011) Guía práctica 8. La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, Barcelona, Ivàlua.

Stufflebeam, D.L. y Shinkfield, A.J. (1987) Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica, Barcelona, Paidos.

Vedung, E. (1997) Evaluación de políticas públicas y programas, Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Wiesner, E. (2000) Función de Evaluación de Planes, Programas, Estrategias y Proyectos, Santiago de Chile: ILPES.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

INTERROGANTES SOBRE LA IMPLANTACIÓN DEL MODELO *HOUSING FIRST* EN EL CONTEXTO ESPAÑOL.

Llobet Estany, Marta
mllobet@ub.edu

Sancho Salido, Jordi
jsancho@ub.edu

Uribe Vilarrodona, Joan
joan.uribe@ub.edu

Batle Cladera, Susana
sanbatle@gmail.com

Grupo 4.3

Debatiendo sobre la evaluación de políticas sociales: enfoques, indicadores y prácticas

espanet SPAIN

Resumen

El propósito de esta comunicación es analizar las cuestiones clave, así como dilemas e interrogantes del modelo *Housing First* en el contexto español. Es un enfoque dirigido a personas en situación de sin hogar crónicas, con problemas de salud mental y/o adicciones graves. Su creación se sitúa en Nueva York en los años 90 a raíz de cuestionar el modelo "tradicional" o de "escalera" de atención gradual. El *Housing First* es una innovación porque empieza por el final, facilitando una vivienda propia como derecho y una atención adaptada a las necesidades y opciones de la persona.

En esta comunicación se presentan algunos resultados preliminares de un trabajo de investigación evaluativa iniciado en Barcelona a partir de una revisión bibliográfica sobre la implantación del *Housing First* en Estados Unidos, en Canadá y en Europa, complementada con entrevistas exploratorias a profesionales de un equipo *Chez Soi/At Home* en Montreal.

Como resultados vemos que el *Housing First* no puede presentarse como la respuesta global al sinhogarismo. Su implantación requiere una adaptación al contexto, pero esta ha generado ambigüedad respecto al modelo original. Se plantea como un modelo más eficaz, eficiente y más barato, aunque la diferencia de costes en algunos proyectos no es tan diferente. Finalmente, la implementación de la práctica de este modelo de intervención en contextos donde los derechos de los usuarios son débiles y de tipo tutelar, como es el caso español, supone un reto añadido para las organizaciones y equipos de profesionales.

Palabras clave: Sinhogarismo, *Housing first*, intervención social y práctica

1. Introducción

El *Housing First* (HF) es un nuevo enfoque de intervención orientado a personas crónicas con graves problemas de salud mental y/o adicciones que está "agitando" el ámbito del sinhogarismo en España. Su implementación está teniendo numerosos efectos. Permite hablar de modelos, diferenciando el HF de un modelo anterior, que sigue prevalenciendo, que se presenta bajo denominaciones diferentes "escalera", "escalera de atención" "escalera de transición" "Continuum of care". Una característica que lo define es la gradualidad de la atención. En cada etapa tienen que ir superándose una serie de condiciones para poder pasar a la siguiente y el acceso a una vivienda, a menudo compartida, se sitúa al final del recorrido y la permanencia en la misma está sujeta a unas normas y reglas de convivencia.

Otra característica del HF es que su implantación se ha acompañado de estudios evaluativos que aportan evidencias sobre la eficacia y la efectividad del modelo. Nunca antes se había realizado tanta investigación sobre un mismo "modelo" en este ámbito aplicado de formas muy diversas, que probablemente desvirtúan o cuando menos crean ambigüedad con respecto al modelo original. La paradoja es que disponemos de mucha más información y documentación del nuevo modelo que del modelo "tradicional", que ni tan siquiera sabemos si realmente responde a un único modelo. Posiblemente, también se ha estado aplicando de formas muy diversas, como sucede con el HF, dando lugar a variantes del modelo.

En cualquier caso, el modelo de "escalera de atención" ha sido un modelo largamente implantado en diferentes países, que considera que las personas en situación crónica no están preparadas para poder vivir solas en una vivienda y supedita el acceso a la misma a un tratamiento. El enfoque del HF rompe con esta lógica y propone empezar por el final, facilitando una vivienda y que esta sea reconocida como un derecho de la persona y no esté condicionada por ningún tipo de tratamiento y/o contrapartida. ¿Cómo se llega a este cambio de enfoque? ¿desde que premisas se parten? ¿Cómo se explica el éxito que ha tenido este modelo, a diferencia de modelos anteriores? ¿Cómo llega al contexto español y como se aplica? ¿Cuáles son algunos interrogantes y dilemas del proceso de implementación? Estas son algunas de las cuestiones que vamos a intentar dar respuesta en esta comunicación.

2. Orígenes del modelo y principios

Este modelo tiene sus orígenes en los años noventa en Nueva York. El psicólogo social Sam Tsemberis, al frente de la organización el *Pathways to Housing (PHF)* desarrolla un programa destinado a las personas que viven en la calle desde hace tiempo y sufren de problemas de salud mental y/o adicciones graves, que provee la vivienda al inicio del programa y se da a conocer como *Housing First*. Comprueba que la situación "de calle" agrava su salud mental. Al mismo tiempo, observa que el modelo de "escalera" que plantea la atención de forma gradual supone un muro para la reincorporación de estas personas, porque no son consideradas como estabilizadas hasta que se estabiliza su estado clínico. Mientras no son capaces de superar una serie de obstáculos no podrán acceder a "su hogar" y porque se les penaliza cuando recaen y además pueden ser expulsados del programa por las normas establecidas (Tsemberis, Gulcur y Nakae, 2004).

El nuevo enfoque del HF surge de hablar con las personas y preguntarles sobre sus necesidades, sobre la atención que reciben, sobre los dispositivos existentes…surge escuchando las propuestas que hacen las mimas personas que están en la calle y que utilizan los servicios. Desde el reconocimiento de los saberes y conocimientos que tienen, a pesar de estar en la calle, padecer algún tipo de trastorno mental y consumir algún tipo de droga.

De acuerdo con el modelo PHF, se plantea una intervención centrada en la recuperación, que significa que tanto la vivienda como los servicios de soporte están basados en la atención centrada en las personas, buscando los mecanismos a través de entrenamiento en habilidades, asesoramiento en cuestiones cotidianas, etc. que sirvan para conseguir alcanzar las habilidades para desarrollarse en el día a día y dentro de la comunidad. Las personas son quienes tienen la capacidad de decisión sobre su propia intervención, son los usuarios los que definen sus propias necesidades y los objetivos, sin requisitos previos para tratamiento psiquiátrico o para conseguir la sobriedad (Tsemberis, Gulcur y Nakae, 2004).

El proyecto *Pathways to Housing* de Nueva York proponía ocho principios que se han utilizado para valorar la aplicación del modelo en otros países. Los principios en el proyecto PHF y en el proyecto HF Europa son substancialmente los mismos, únicamente están formulados de forma diferente. En el caso del proyecto pancanadiense los principios se sintetizan en cinco, dando mayor importancia a la capacidad de integración tanto a nivel comunitario como social.

Primero, ponen énfasis en el derecho a la vivienda concebido como un derecho humano que toda persona debería tener garantizado. Cuando la vivienda se reconoce como un derecho, este no se supedita a un tratamiento o a ningún tipo de contrapartida o exigencia. Por ello los participantes del proyecto son quienes firman el contrato con la propiedad. La vivienda se concibe como un medio para conseguir la estabilidad y favorecer su recuperación e incorporación social. Hablar de vivienda significa hablar de hogar, es hablar del concepto de seguridad ontológica (Padgett, 2007; Dorvil y Boucher, 2013; Pleace y Bretherton, 2013), donde el hogar es el sitio en el cual se puede ser uno mismo al margen del mundo exterior, es el lugar seguro donde se crea la identidad, en el que se crean las rutinas y se desarrolla la vida. Segundo, el *Housing First* es un tipo de intervención centrada en los derechos y en la persona. Esta tiene que poder ejercer su autodeterminación. Tienen que poder escoger la vivienda de acuerdo a sus necesidades para poder llegar a vivir de la forma más autónoma posible en una vivienda independiente y dentro de la comunidad. Tienen que poder escoger el tipo de Servicios de ayuda y la frecuencia (Culhane et al. 2002; Busch-Geertsema, 2013). Tercer, este enfoque pretende satisfacer mejor las necesidades básicas de las persones con el objetivo de conseguir su recuperación (Goering et al. 2014). Cuarto, reconoce a cada persona como única con sus necesidades diferentes. Por ello van a adaptarse los apoyos según la intensidad que requiera cada persona. El acceso a los Servicios tiene que ser de forma voluntaria, personalizada, adaptados a la cultura y cuando la persona lo solicita. Quinto, este modelo quiere favorecer la incorporación de las persones a la comunidad y a la Sociedad (Tsemberis et al., 2004; Gaetz et. al, 2013)

3. El Housing First como invocación social

La innovación es una solución a un problema social que es más eficiente, efectiva, sostenible o justa que las soluciones existentes y su valor es acumulado globalmente por la sociedad. La innovación se considera social cuando tiene un valor social (Montagut, 2014).

La innovación social también se entiende como un mecanismo, un proceso o una intervención que lleva a la mejora de inclusión de los grupos excluidos (Moulaert et al., 2013). El HF es una innovación social porque nace del cuestionamiento del modelo gradual de atención que se venía utilizando con las personas en situación de sin hogar que llevan mucho tiempo en la calle y que no funciona para este grupo de población. El modelo tradicional de “escalera” termina siendo un

modelo que no les da una alternativa y que les estigmatiza todavía más en la categoría de crónicos. Existen diferentes elementos que caracterizan este modelo como una innovación social. Primero, el HF rompe este circuito y empieza por facilitar una vivienda propia, reconocida como un derecho, como estrategia para favorecer la mejora y la recuperación de la persona. Segundo, considera la vivienda como eje vertebrador del proceso de recuperación e incorporación social. A partir de la evidencia demostrada conforme tener un domicilio, es una base para mejorar otros aspectos de la vida cotidiana, ya sean hábitos, rutinas, relaciones, etc. Tercero, parte del reconocimiento de la autodeterminación de la persona: esta tiene capacidad para poder elegir y por lo tanto, es un facilitador del proceso progresivo de autonomía de la persona. Cuarto, el acceso a la vivienda de forma permanente facilita el sentimiento de seguridad y la estabilización de la persona en la misma. Quinto, la intervención está centrada en el sujeto, esto quiere decir, que debe de adaptarse a las necesidades, opciones y ritmo de cada persona.

Otros aspectos innovadores del HF y especialmente en relación al modelo de "escalera" son las evaluaciones que se realizan. La puesta en marcha de al menos una parte de los proyectos se acompaña de estudios que aportan evidencias. Estos resultados han mostrado que este enfoque está resultando más eficiente económicamente y más eficaz humanamente, porque consigue mejorar su vida, al menos para una parte de los participantes en situación crónica y grave. Durante el despliegue del paradigma, se han realizado varios estudios que han ayudado a crear una evidencia sólida entorno a la efectividad del HF (Padgett, 2010 citado en Stanhope y Dunn, 2011).

Otra novedad que puede considerarse una innovación es la incorporación de la figura del *peer-worker*, que puede traducirse como "agente-igual". Esta figura no es nueva en el campo de la intervención social, especialmente en al ámbito de las drogodependencias. Son personas que comparten una proximidad con las participantes del proyecto HF porque han vivido la situación de estar sin hogar, porque tienen una enfermedad mental y/o una adicción a las drogas. La incorporación de esta figura responde al reconocimiento de los saberes de experiencia que han adquirido desde trayectorias similares a la de los participantes. Estos conocimientos y saberes son complementarios a los saberes teóricos, técnicos y relacionales que aportan los profesionales (Poirier, 2012; Llobet et al., 2012). Forman parte del equipo y aportan el punto de vista de las personas en el análisis e intervención que se realiza de forma conjunta. Realizan una función de acogida a los participantes y de defensa de sus derechos, así como acompañarles para favorecer su participación individual y colectiva en relación a los servicios y recursos de la comunidad. Su

incorporación en el equipo requiere de un encaje, una definición de su mandato, del rol y las funciones que pueden realizar y que negocian en cada proyecto. Al ser una nueva figura se recomienda que no sean una única persona que realice el rol de *peer-worker* sino que formen un grupo específico que esté vinculado a la estructura de gobernanza del propio proyecto.

4. La puesta en marcha del *Housing First* en el Estado Español

La llegada del HF a España se explica por los contactos de algunas entidades con organismos y redes a nivel europeo, especialmente con Feantsa y a través de la vinculación del Ayuntamiento de Barcelona a la Red EUROCITIES. En concreto a partir del año 2007 se inician los primeros debates en torno a este tema en algunas ciudades, como Barcelona y Madrid entre otras. En el año 2012 la Red de Atención a Personas Sin Hogar de Barcelona (XAPSLL) y el Ayuntamiento de Barcelona, que está integrado en la red, invitaron a Dennis Culhane, como uno de los teóricos del modelo (Uribe, 2017). En Madrid se realiza la primera jornada sobre el modelo en España y EAPN Madrid elabora el primer documento sobre HF (EAPN, 2013).

En 2014 Rais Fundación mediante financiación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y acuerdos con los municipios de Madrid, Málaga y Barcelona pone en marcha el primer programa piloto para 32 personas (Bernad y Panadero, 2016).

A principio del 2015 el Ayuntamiento de Barcelona pone en marcha su primer proyecto piloto de carácter experimental para un total de cincuenta personas a través de dos organizaciones, con veinticinco plazas cada una de ellas. Sant Joan de Déu Serveis Socials, perteneciente a la Orden Hospitalaria de San Juan de Dios y la UTE integrada por la Cooperativa Suara-Fundación Garbet-Fundación Sant Pere Claver.

Ambos proyectos el de Rais Fundación y el del Ayuntamiento de Barcelona, están siendo evaluados mediante diferentes estudios de impacto de tipo cuantitativo y cualitativo, como se ha venido realizando en los demás proyectos europeos. La finalidad de dichos estudios es obtener resultados y evidencias para poder mostrar la eficacia del enfoque y la efectividad del proyecto para conseguir una mejor recuperación e incorporación social y comunitaria de los participantes (Bernad y Panadero, 2016; Bernad et al., 2016; Cartoixa y Llobet, 2016; Uribe, 2017).

En Barcelona existe otra experiencia pionera que está llevando a cabo Arrels Fundación que consiste en la transformación del modelo de atención de toda la organización según la filosofía y los principios del HF.

Como ha sucedido en otros países, la implantación de estos proyectos experimentales está teniendo un efecto multiplicador. La existencia de redes en Europa, en España y dentro de las mismas comunidades autónomas, explica la implantación progresiva de proyectos HF. Esta extensión del modelo se está realizando desde diferentes formas de liderazgo. El que ejercen determinadas organizaciones que trabajan en diversos territorios y ciudades, como Rais Fundación o la Orden Hospitalaria de San Juan de Dios. El que ejerce, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona y la Red de Atención a Personas Sin Hogar de Barcelona (XAPSLL) en relación a otros municipios, o el que puedan ejercer algunas organizaciones como, por ejemplo, Arrels Fundación con respecto a otras entidades que quieren implantar el modelo en ciudades como Lleida o Girona. Una de las formas de observar cómo están operando este tipo de redes son las jornadas y seminarios que se están realizando con objetivos diversos. Por un lado, dar a conocer la filosofía y los principios del modelo. Por otro, compartir los procesos de implantación y sus resultados, pero también para conseguir cierto protagonismo y legitimación dentro del ámbito del sinhogarismo.

El HF es una oportunidad para mostrar la capacidad de innovación social de las organizaciones, su capacidad de transformación, asumiendo el reto de mejorar el actual modelo de atención al sinhogarismo que parece superado. Sin embargo, uno de los riesgos de este nuevo escenario es la emergencia de lógicas de competencia entre organizaciones, con el fin de conseguir financiación pública para este tipo de proyectos, utilizar el HF para ampliar su territorio de actuación, o la legitimización como “expertos del HF” en detrimento de dinámicas colaborativas que se hayan ido tejiendo a través de las redes creadas. En definitiva, estamos asistiendo a una progresiva transformación del modelo de atención al sinhogarismo basado en la vivienda como pilar fundamental para poder llevar a cabo este cambio, que conlleva oportunidades, pero que no está exenta de riesgos que deberíamos poder identificar.

5. Dilemas, tensiones y retos

La implantación del HF en diferentes ciudades españolas ha generado muchas expectativas a los diferentes actores involucrados. A los operadores políticos y técnicos porque los resultados muestran que este enfoque puede ser más eficaz para conseguir la incorporación social de personas

que están en la calle en situación crónica y menos caro que el actual modelo. A las organizaciones y entidades porque tienen la ocasión de repensar el modelo de abordaje y atención al singoharismo contemplando el acceso a vivienda como pilar fundamental y necesario para operar este cambio. A los profesionales porque les invita a poder repensar su modelo de intervención basado en derechos subjetivos. A las personas porque supone otra oportunidad en su vida, a pesar de que no terminan de creerse que sea posible acceder a una vivienda de forma independiente y estable. En definitiva, es un modelo que genera oportunidades, pero como todo cambio social, genera resistencias, tensiones y dilemas que queremos traer para discutir.

Tensión entre la adaptación al contexto y las limitaciones estructurales

La implantación del HF requiere necesariamente de una adaptación a las características del contexto de aplicación. Sin embargo, esta necesaria adaptación está generando una cierta ambigüedad respecto al modelo pionero americano, con versiones muy diferentes bajo el paraguas del HF. En este sentido, puede ser útil las investigaciones comparativas que se están realizando para aportar elementos que permitan dilucidar las variantes que están operando bajo la misma denominación.

El modelo de Estado del Bienestar y, por lo tanto, la capacidad protectora de este es un elemento central en la extensión del HF. Disponer de un sistema de rendas garantizadas que permita asegurar unos ingresos de forma permanente, es un mecanismo indispensable para poder extender este enfoque. Este mecanismo puede contribuir que las personas con enfermedades mentales graves y/o con adicciones, con bajas posibilidades de poder conseguir un salario a través de su trabajo, puedan seguir permaneciendo en su casa, una vez haya finalizado el proyecto, que de media acostumbra a durar unos tres años.

Otra cuestión clave relacionada con la anterior está en torno a la vivienda. Si la vivienda se plantea como un derecho, ¿de quien es la responsabilidad para garantizarlo? Esta es una cuestión central que debería clarificar el rol de las administraciones implicadas y de las organizaciones del sector de acción social en relación a la implantación del modelo. Debe quedar claro cómo se financia para que sea un derecho efectivo.

En los proyectos que se han implantado en España hasta el momento se ha optado sobre todo por vivienda privada. El déficit que venimos arrastrando en España de políticas públicas de vivienda de alquiler social, explica el drama de la exclusión residencial que no solo afecta a las personas y grupos en situación de fuerte marginación, sino a sectores más amplios de la población. Un modelo

de abordaje del sinhogarismo centrado en la vivienda, necesariamente tiene que ser un tipo de vivienda que pueda ser sostenida por la persona que la habita a lo largo del tiempo. Esto pasa por ampliar el parque público de vivienda de alquiler social y por buscar formas de intervención y regulación pública sobre una parte de los alquileres al margen de los mecanismos del libre mercado. Esta cuestión es especialmente relevante en ciudades donde resulta muy complicado conseguir viviendas de alquiler asequibles. En este sentido las *Housing Associations*, equivalente a inmobiliarias con fines sociales que existen en otros países, pueden ser un mecanismo para conseguir que viviendas de alquiler del mercado libre pasen a una bolsa de vivienda con fines sociales (Uribe, 2017).

Otro aspecto que nos muestran este tipo de programas es la necesaria articulación de las políticas, especialmente las de vivienda con las de atención social y de garantía de rentas. La efectividad de dichos programas también depende de la necesaria coordinación entre agentes y actores implicados. En general los proyectos HF se han desarrollado desde el campo de servicios sociales. Sin embargo su continuidad y sostenibilidad depende en gran medida de la creación de otro de tipo de relaciones y colaboraciones entre el sector social, de salud y de vivienda. El HF puede ser una ocasión para repensar este tipo de relaciones para un abanico más amplio de situaciones que requieren de forma simultánea de diferentes tipos de apoyos personales, sociales, sanitarios y de vivienda adaptada a sus necesidades.

El HF es un enfoque que ha sido evaluado y los resultados nos muestran que es eficaz en términos humanos y eficiente en términos económicos. Sin embargo, no se puede presentar el HF como la respuesta al fenómeno del sinhogarismo. El HF supone un cambio de paradigma en modo de abordar el sinhogarismo, porque se reconoce que la vivienda es un factor determinante para evitar la exclusión residencial y por lo tanto el acceso a la vivienda actúa como un factor protector y de seguridad ontológica, que favorece el proceso de incorporación social y comunitaria (Aguilar et al., 2012). Las causas del sinhogarismo son estructurales y requieren de una respuesta sistémica, es decir, desde diferentes niveles y políticas multisectoriales, que no se centre en un único modelo, sino que combine diferentes modelos de atención con dispositivos diversos. La implantación de los programas HF suponen una ocasión para repensar todo el sistema e invertir la tendencia, de ir disminuyendo progresivamente los dispositivos residenciales, como los albergues por programas centrados en el enfoque *Housing Led*, que proporciona vivienda, sea a través del HF o del *Rapid Rehousing*, según llevan poco o mucho tiempo en la calle y según el grado de deterioro físico y

mental y el tipo de apoyos y acompañamiento que precisen (Uribe, 2015; Llobet y Aguilar, 2016).

Eficacia, eficiencia y costes del modelo

Las evaluaciones de impacto que se han realizado hasta el momento en diferentes proyectos, han consistido en hacer el seguimiento de dos grupos, uno de participantes HF y otro que no accedía a la vivienda y seguía utilizando los servicios habituales. Los resultados de estas evaluaciones nos muestran que este enfoque permite mejorar la situación de la población atendida. Reducen su estancia en la calle, los ingresos hospitalarios, reduce su criminalización y judicialización, favorece la ocupación estable en una vivienda. El HF Contribuye a mejorar la calidad de vida de los participantes, su salud física y mental, reduce el consumo de alcohol y drogas y favorece el contacto de nuevo con la familia (Aubry *et al*., 2014: Latimer *et al*., 2014). Sin embargo, uno de los aspectos que aparece como crítico en algunas de las evaluaciones es la vinculación social y comunitaria. Aspecto que es ha sido abordado de forma detenida en otra comunicación (Sancho et al., 2016).

Uno de los argumentos esgrimidos para convencer a los políticos y a las instituciones ha sido la reducción de costes económicos con respecto a los costes de institucionalización (albergues, centros de día, hospitalizaciones de urgencia, tratamientos en comunidades terapéuticas, internamiento en centros psiquiátricos y en la prisión, entre otras). Los resultados muestran una reducción en el uso de algunos servicios que tienen un coste elevado. Sin embargo, el argumento económico tendría que analizarse con precaución y requiere de un estudio específico y en profundidad desde una perspectiva comparada. La configuración institucional en cada ciudad y los costes de los servicios pueden variar según las ciudades. Los estudios muestran diferencias de costes según las características de las personas, con necesidades elevadas o moderadas. Los procesos de atención pueden reducir el uso (probablemente innecesario o inadecuado) de determinados servicios y aumentar el uso de otros que son más necesarios. Esto resulta así sobretodo en el caso de participantes con necesidades moderadas, que reciben servicios de apoyo (gestión de casos) que derivan a otros servicios para las atenciones que no prestan directamente. Finalmente, tenemos que tener en cuenta que el tiempo analizado en relación a los proyectos HF nos da poca información respecto a los costes a largo plazo, que pueden variar en relación a los resultados obtenidos.

Dilema entorno a la práctica: derechos subjetivos versus derechos tutelares

La implantación del HF se realiza con proyectos que tienen un carácter experimental porque no disponemos de referentes de este tipo de práctica aplicados en nuestro contexto. Por ello queda justificado la necesidad de poder acompañar este tipo de procesos desde la investigación, especialmente si se quiere extender el modelo. La naturaleza de la ciudadanía social y de los derechos sociales en cada contexto condiciona el sentido particular de las prácticas. En España, los derechos sociales de los ciudadanos que están en una situación de necesidad son limitados y fragmentados. En el ámbito de los servicios sociales en general y del sinhogarismo en particular, todavía prevalece una visión moralista y paternalista que procede de la beneficencia pública que explica como la relación con el sujeto todavía se plantea más desde el principio de ayuda humanitaria y desde una visión tutelar que no tanto desde el derecho que tienen la persona como ciudadano.

Activar la práctica desde el enfoque del HF implica no solo compartir la filosofía y los principios del modelo desde el discurso, sino desde las acciones, gestos, representaciones sociales. Los equipos de profesionales van a encontrarse frente a situaciones a las que deberán responder de forma diferente de cómo lo venían haciendo. Para responder de otra manera, tienen que aprender a analizar las situaciones de forma diferente de cómo lo estaban haciendo, incorporando al propio sujeto que tiene potestad para poder decidir, incluso a sabiendas que puede equivocarse o que la decisión que ha tomado probablemente no le llevará muy lejos (Llobet et al., 2016). Aquí el elemente central es encontrar un equilibrio entre el análisis y la valoración del riesgo conforme a les decisiones que va tomando la persona desde el eje que debe acompañarla a encontrar una mayor autonomía (Hurtubise y Rosé, 2011). Se trata por lo tanto de una práctica básicamente relacional con un fuerte componente reflexivo (Soulet, 1997; Schön, 1998). La relación de proximidad y dedicación que conlleva esté tipo de práctica, a menudo cuestiona e interpela a los profesionales que se encuentran confrontados y les obliga a deconstruir las nociones aprendidas, su posición y el poder que tienen sobre los participantes (Bréviglieri, 2005). Se trata de una práctica más incierta, que se inscribe en los principios del HF y por lo tanto, que cree en las fuerzas de la persona, que requiere flexibilidad, humildad y mucha acción creativa (creatividad) en el sentido de seguir buscando otras formas de ser, hacer y estar, a pesar de las dificultades y límites.

6. A modo de conclusiones abiertas al debate

El HF nace como un modelo especialmente dirigido a personas sin hogar en situación crónica, con una larga trayectoria en la calle, con trastornos mentales y/o adicciones graves. Los resultados de las evaluaciones que se han llevado a cabo hasta el momento en diferentes países y ciudades muestran que el modelo funciona, especialmente para aquella población que mostraba dificultades a adherirse a otro tipo de programa, basado en prerrequisitos en cuanto al comportamiento y al tratamiento, y que requerían de una preparación previa para poder acceder a una vivienda.

Es una innovación social, porque plantea un modelo alternativo centrado en el derecho a la vivienda y centrada en el sujeto y en su capacidad de autodeterminación, con el fin de conseguir su mejor recuperación. Cuestiona la manera en cómo se ha venido abordando el fenómeno del sinhogarismo desde las políticas públicas, desde los dispositivos y las formas de atención/intervención social. Parte del principio que solo se puede construir el sentimiento de seguridad desde la estabilidad, es decir, estando en la vivienda, enfrentándose a las situaciones y retos que emergen desde la vida cotidiana.

El inicio de los proyectos HF en España tiene que ver con las relaciones y redes existentes en el ámbito del sinhogarismo a nivel europeo, especialmente con FEANTSA y con la red EUROCITIES en el caso del ayuntamiento de Barcelona. La participación de algunas entidades y administraciones en estas redes internacionales permite, aproximarse y conocer los proyectos que están en marcha a nivel internacional, destacando los europeos y conocer los resultados que se están obteniendo. Esta combinación genera las condiciones necesarias para impulsar en el contexto español proyectos experimentales basados en este tipo de enfoque.

El desarrollo del modelo del HF requiere de un acompañamiento personalizado y centrado en la persona. La implementación de este modelo es una oportunidad para revisar los postulados el modelo "tradicional" de intervención social, que condiciona el acceso a un alojamiento individual al progreso (mejora demostrada) que realiza la persona en su itinerario de incorporación social. Cuestiona la intervención social que antepone un plan de intervención a partir de objetivos y requisitos poco realistas, que no tienen suficientemente en cuenta los procesos personales de gran vulnerabilidad y de fuerte exclusión social.

Requiere de un equipo multidisciplinar de profesionales que tienen que comprometerse con la filosofía y los principios del modelo HF. Requiere de profesionales que estén motivados para explorar y co-producir una práctica que está basada en el reconocimiento del derecho a la vivienda, que es incierta y que les obliga a salir de la zona de confort, que estimula una práctica de acción-reflexión-acción, que exige flexibilidad y humildad, que cree en las fuerzas de la persona, en la posibilidad de su mejora y recuperación. Una práctica con un fuerte componente relacional hacia fuera (sujeto-contexto) y hacia dentro (equipo), que al mismo tiempo les exige activar formas de cuidado de su salud mental y a reconocer sus propios límites y aprendizajes.

El HF no puede presentarse como la solución al sinhogarismo, porque las causas de este fenómeno son estructurales. La efectividad del HF no evita que lleguen nuevas personas a la calle. Este problema social requiere de un abordaje sistémico que utilice y combine diferentes modelos de orientación *Housing-Led* (HF, *HF-light*, *Rapid Rehousing*, etc). La orientación de las políticas hacia la exclusión residencial, amplia la atención hacia todos aquellos sectores de población afectados por este tipo de exclusión. Plantea también la necesaria relación entre diferentes políticas de vivienda, de servicios sociales y de salud.

7. Bibliografia

Aguilar, Manuel, Llobet, Marta y Pérez-Eransus, Begoña (2012) “Los servicios sociales frente la exclusión” en Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, nº 51, pp.9-26.

Aubry, Tim, Ecker, John y Jetté, Jonathan (2014) “Supported housing as a promising Housing First approach for people with severe and persistent mental illness”, en Homelessness and health, University Of Otawa Press, Ottawa, pp. 155-88.

Bernad, Roberto, Cenjor, Vanes y Yuncal, Rebeca (2016) “El model Housing First a Espanya: Resultats als 12 mesos del programa Hàbitat” en Barcelona Societat, vol. 20 pp. 78-97. Disponible en: http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista/8-model-housing-first-a-espanya.pdf 19/01/2017

Bernad, Roberto y Panadero, Sonia (2016) "Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the Habitat Programme" en European Journal of Homelessness, vol 10 (1), pp.53-82, disponible en : http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/10-1_article_3.pdf 19/01/2017

Bréviglieri, Marc (2005) "Bienfaits et méfaits de la proximité dans le travail social" en Jacques Ion (dir.), Le travail social en débat(s), Paris, La Découverte, collection Alternatives sociales, pp. 219-234.

Busch-Geertsema, Volker (2013) "Housing First Europe" en Final Report. Bremen/Brussels: GISS.

Cartoixa, Jezabel y Llobet, Marta (2016) "Implementación del modelo Housing First: Una oportunidad para desarrollar una práctica basada en los derechos del sujeto", en Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social; Carbonero, Domingo; Raya, Esther; Caparros, Neus y Gimeno, Chabier (Coords), Universidad de la Rioja, Logroño, 2016.

Culhane, Dennis P., Metraux, Stephen y Hadley, Trevor (2002) "Public service reductions associated with placement of homeless persons with severe mental illness in supportive housing" Housing Policy Debate, 13(1), pp.107–163.

Dorvil, Henri y Boucher, Sarah, (2013) "Le logement comme facteur d'intégration sociale pour les personnes itinérantes aux prises avec des problèmes de santé mentale participant au Projet Chez Soi à Montréal".

EAPN (2013) "El modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid" en EAPN Madrid, Madrid.

Gaetz, Stephen, Scott, Fiona y Gulliver, Tanya. (eds.), (2013) "Housing First in Canada: Supporting communities to end homelessness" en Canada Homelessness Research Network, Toronto.

Goering, Paula, Veldhuizen, Scott., Watson, Aimee., Adair, Carol. Kopp, Brianna., Latimer, Eric., Nelson, Geoff., MacNaughton, Eric., Streiner, David y Aubry Tim. (2014) "National At Home/Chez Soi Final Report" en Calgary,AB: Mental Health Commission of Canada.

Hurtubise, Roch y Rose, Marie- Claude (2011) "Récits de pratiques et consensus d'expert. Équipes cliniques du projet Chez soi à Montréal", Rapport de recherche 58p. Cahiers des récits, 251p.

Latimer Eric, Rabouin Daniel, Méthot Christian, et al (2014) "Projet Chez Soi-Rapport final du site de Montréal", Calgary Commission de la santé mentale du Canada.

Llobet, Marta y Aguilar, Manuel (2016) "El Housing First. El dret a l'habitatge dels més vulnerables" en Barcelona Societat, vol. 20 pp. 16-34. Disponible en: http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista/12-housing-first-dret-habitatge-mes-vulnerables.pdf 19/01/2017

Llobet, Marta, Baillergeau, Evelyne y Thirot, Myriam (2012) "Los "peer workers" y la participación de las personas y colectivos en situación de exclusión social "en Cuadernos de Trabajo Social, Vol. 25, Nº 2, 2012. pp. 383-392.

Llobet, Marta, Sancho, Jordi, Cartoixa, Jezabel y Batle, Susana (2016) La práctica del Housing First: un modelo de atención centrado en el sujeto y la relación.

Montagut, Teresa (2014) "De la innovación a la innovación social" en Documentación Social, num. 174, 2014, pp. 15-30.

Moulaert, Frank., MacCallum, Diana. y Hillier, Jean. (2013) "Social Innovation: intuition, precept, concept, theory and practice" en Moulaert, Frank, MacCallum, Diana, Mehmood, Abid y Hamdouch, Abdelillah. (eds.) The International handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research. (p. 13-24). Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Padgett, Deborah K. (2007) 'There's no Place like (a) Home': Ontological Security among Persons with a Serious Mental Illness in the United States. Social Science and Medicine 64(5) 1925-1936

Pleace Nicholas y Bretherton Joanne (2013) "The case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness", en European Journal of Homelessness, *7*(2), pp.21-41.

Poirier, Mario (2012) "Apprentissages à géométrie variables. Les savoirs acquis dans la rue" en Revue du CREMIS, Vol 5 N. 3 Automne 2012.

Stanhope, Victoria y Dunn, Kerry (2011) "The Curious Case of Housing First: the Limits of Evidence Based Policy" en International Journal of Law and Psychiatry 34(4), pp. 275-282.

Sancho, Jordi, Llobet, Marta; Cartoixa, Jezabel, (2016) Análisis relacional en una experiencia de

"Housing First" en Barcelona en Actas XII Congreso Español de Sociología. Grandes transformaciones sociales, nuevos desafíos para la Sociología. Gijón, Universidad de Oviedo.

Schön, Donald A. (1998) "El profesional reflexivo: Cómo piensan los profesionales cuando actúan", Barcelona, Paidós Ibérica.

Soulet, Marc Henry (1997) "Petit précis de grammaire indigène du travail social : Règles, principes et paradoxes de l'intervention sociale au quotidien", Fribourg, Éditions Universitaires Fribourg Suisse.

Tsemberis, Sam, Gulcur, Leyla, y Nakae, Maria (2004) "Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis "en American Journal of Public Health, 94(4), pp.651–656.

Uribe, J. (2015) "De la calle al hogar: Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona", Barcelona, Ediciones San Juan de Dios.

Uribe, Joan (2017) "Housing First. Un modelo de cambio. Definición, actualidad, límites y retos" en Revista Treball Social, 209 (en Prensa)

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

ROLES Y COMPETENCIAS DE LOS SUJETOS PROFESIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. POR QUÉ Y QUÉ EVALUAR.

Ribeiro Nogueira, Vera Maria
veramrn@gmail.com

Grupo 4.3
Debatiendo sobre la evaluación de políticas sociales: enfoques, indicadores y prácticas

espanet SPAIN

Resumen - Este texto busca ampliar el conocimiento sobre la acción de los agentes implementadores de políticas públicas a nivel local, reconociendo su relevancia en el proceso de concretización de las políticas nacionales en plan local. En los últimos años se profundizó el saber sobre la gestión de las políticas y los resultados de los estudios apuntan, entre otros factores de orden estructural, a la relevancia de los agentes profesionales implementadores de las políticas públicas a nivel local, tanto de escalafón medio como operadores de campo, para el éxito o fracaso de las políticas. Concomitante al reconocimiento de su importancia se constató el desconocimiento sobre las variables que podrían favorecer el desempeño positivo de estos profesionales. Este artículo tiene como finalidad ampliar el debate sobre esta temática, entendiendo a los sujetos profesionales no como un cuerpo amorfo, sino como sujetos políticos con relativa autonomía, cuyas iniciativas expresan prácticas innovadoras de gestión. En ese sentido, este texto propone la discusión sobre algunos aspectos que se identifican para la competencia del agente implementador de políticas públicas: – papeles, valores éticos, cultura política, influencias y competencias para establecer la mediación entre las decisiones y las intervenciones concretas del Estado para la materialización de las políticas públicas. La construcción del texto, en términos metodológicos, partió de una revisión de literatura que resultó poco prometedora. A continuación fueron agregados los resultados de investigaciones realizados anteriormente sobre la implementación, evidenciando el rol central de los agentes profesionales implementadores y las delimitaciones para la ampliación del tema, con nuevos matices.
Palabras clave – políticas públicas, implementación, burocracia, agentes implementadores.

1. Introducción – Este texto pretende ampliar el conocimiento de las acciones de los sujetos profesionales responsables del proceso de implementación de las políticas sociales o como son denominados en este texto, agentes implementadores de las acciones públicas a nivel local. Son los agentes profesionales que ejercen la función de gestión y dirección en burocracias públicas y privadas influenciando sobre políticas públicas y acciones estatales (Cavalcante y Lotta, 2015) en las distintas jerarquías institucionales. Cuando los funcionarios públicos, que generalmente son denominados por la expresión burocracia estatal y por otra parte, considerando su influencia sobre los procesos de implementación como actores con influencia en la dinámica procesal en la materialización en las decisiones programáticas, se opto por el termino, agentes estatales implementadores de las políticas públicas.

El interés en este tema nació tras haber verificado que las políticas nacionales del gobierno brasilero que son direccionadas a instituir un trabajo en cooperación con los sistemas locales de salud localizados en los límites internacionales entre los países del Cono Sur de América Latina, no alcanzaron los resultados esperados. Es decir, las innovaciones previstas para favorecer a la cooperación o a la armonía entre los sistemas de salud de las ciudades localizadas en la línea fronteriza internacional, no consiguieron alterar el panorama institucional existente. Una de las hipótesis planteadas para explicar o reducir el desempeño a nivel local se refiere al proceso de implementación de las políticas, aspecto que se destaca de forma recurrente en la literatura de evaluación de políticas públicas.

Profundizando en la dimensión de la implementación, los estudios indican la relevancia de los agentes profesionales encargados de implementar las políticas públicas que se encuentran en medio del escalón y en la punta del sistema como responsables del éxito o fracaso de las mismas. Paralelamente al reconocimiento de la relevancia de la responsabilidad de estos agentes estatales, fue constatado la escases de producción académica sobre estos sujetos políticos – papeles, influencias y competencias para hacer la medición entre las directrices programáticas del Estado nacional y la concretización de las mismas.

Este artículo se localiza en el intento de ampliar el debate sobre esta temática, entendiendo a los sujetos profesionales no como un cuerpo amorfo, pero si, como sujetos políticos con relativa autonomía, cuyas iniciativas pueden expresar practicas de gestión innovadoras (Tumelero, 2015).

El objetivo es discutir basándose en la literatura y agregando resultados de investigaciones relacionadas de la implementación de programas y proyectos gubernamentales, del papel, la función, los valores éticos, la cultura política y la competencia de los agentes profesionales implementadores en dos niveles jerárquicos: los burócratas de medio escalón, y los burócratas en la línea del frente, responsables de concretar las políticas públicas. Tales elementos, indican la importancia de evaluar a estos profesionales que en gran parte, determinan la readecuación de las decisiones nacionales en el plano regional y/o local.

Como caso específico, esta preocupación es justificada si se entiende que estos agentes contribuyen en la evaluación de la gestión de los sistemas de salud en áreas fronterizas internacionales "[...] como un instrumento de universalización y profundización de derechos, [...] como una dimensión del proceso de democratización dirigido a la construcción de una sociedad efectivamente emancipada" (Souza Filho, 2013).

La construcción del texto en términos metodológicos, partió de una revisión de la literatura, que resulto poco promisora. A continuación, fueron agregados los resultados de anteriores investigaciones sobre implementación, evidenciando el papel central de los agentes profesionales encargados de la implementación y señalización para la ampliación del tema con nuevos matices a ser aprehendidos. Entre estos, se destaca, por ejemplo, la indicada por Zittoun (2013) cuando no hay posibilidad de un abordaje exclusivo *top-down* o *botton-up*, por lo que se tiene que considerar el conjunto de actores de la acción pública y sus diferentes interdependencias (verticales y horizontales). De esa forma, se torna fundamental evaluar el perfil de los agentes responsables por la concretización de las decisiones nacionales a través de su reconfiguración en el plano local y también convirtiendo el lugar de fabricación de acciones públicas (Zittoun, 2013).

Se partió de la suposición de que solamente es posible discutir de los agentes implementadores con la comprensión de relativa autonomía en los estados capitalistas, lo que es abordado en la segunda sección del texto. A continuación, se rescatan las influencias actuales, relativas al formato que las

políticas sociales vienen asumiendo desde un ámbito del papel centralizador de los Estados nacionales, destacando los procesos de descentralización para los entes subnacionales y la transposición de la responsabilidad del sector público para organizaciones del tercer sector o mix público y privado. Estas alteraciones, exigen nuevas experiencias de los agentes implementadores en la actual configuración de las políticas nacionales, el caso específico de la salud es el foco de interés y objetivo de estudio del autor. En la cuarta sección se retoma el debate actual sobre la implementación, señalando la funcionalidad atribuida a los agentes implementadores en la superación de las ideas de *botton up* y *top down*. En la quinta sección, son presentados los papeles, las competencias y la cultura política de los agentes implementadores, concluyendo el eje de argumentos construido a lo largo de este texto.

2. El Estado y la relativa autonomía de su cuadro de funcionarios

La primera indicación en esta problemática, es la imposibilidad de pensar en los procesos de implementación de las políticas y en sus agentes profesionales, sin una reflexión sintética del propio Estado. No solo una reflexión sobre sus funciones actuales en el campo de la política social, en lo que se respecta a la garantía y disfrute de los derechos sociales, pero igualmente a la funcionalidad en la dinámica de producción de modo capitalista. Ambas exigen un aparato institucional – jurídico y administrativo que se fue tornando más complejo con el pasar de los años, acompañando la evolución de las fuerzas productivas y las respuestas a las crisis de capital.

Se puede afirmar, que el Estado moderno adquiere su forma política sobre las condiciones sociales y económicas de la organización capitalista. No se agota únicamente en dimensión funcional al sistema, pero contiene una dimensión institucional fuerte, aunque aun depende de la forma de producción donde es inserido. (Nogueira y Tumelero, 2015). Inserido y co-produzido por orden económica capitalista y materializado en su forma política, para Hirsch (2010), el Estado presenta elementos que tensionan la configuración y el contenido de las políticas públicas que inciden en la acción de sus agentes operadores. Uno de estos elementos es aparentemente independiente de la dinámica productiva, ya que en el capitalismo, el estado actúa de manera hegemónica en la dinámica de los procesos productivos contemporáneos sin que aparezca como tal. Otro elemento citado por Hirsch (2010) está relacionado al modo como el mercado aborda a los individuos para estructurar la relación del Estado con los mismos. Hay una expansión de la individualización de las personas que

> […] se tornan objetos de la intervención del Estado, se presentan como sujetos de derecho o electores (simples ciudadanos), independientemente de su relación económica, social y cultural. Al incorporar en su trabajo cotidiano esa lógica, los agentes implementadores de políticas públicas

> reducen su percepción en cuanto a la presencia de colectivos organizados o disminuyen su capacidad como sujetos colectivos (HIRSCH, 2010).

Esta posición puede ser encontrada en otros autores que analizan al Estado e igualmente conciben dos dimensiones que confirman la relativa autonomía del Estado y sus agentes. Esclareciendo esta perspectiva, Codado y Perissinotto (2011) afirman, que una de las dimensiones expresa el poder que el estado cumple en el capitalismo, una función social de reproducción de las relaciones estructurales. La otra dimensión proviene exactamente de la necesidad del Estado capitalista de aparecer como un modo impersonal de poder público, una institución con una serie de recursos: constituyéndose como una estructura particular, una institución que abarca una serie de recursos – administrativos, financieros, humanos - y que se presenta con un mismo fin (Codato y Perissionotto, 2011). La administración de estos recursos, exige un cuerpo técnico-administrativo competente para obtener la convergencia entre las propuestas y su realización.

Aunque sea factible referirse a una especialización del Estado capitalista, fundamentándose en la tradición crítica, su funcionamiento burocrático no podrá ser explicado por la lógica de autoridad técnica (de pericia), de un cuerpo funcional que se distancie de las prácticas políticas, pues eso oscurecería las contradicciones sobre las cuales operan los intelectuales o agentes estatales implementadores de políticas. De igual manera, la caracterización del personal del Estado, por la misma lógica de división social y técnica del sistema productivo (entre trabajo intelectual y trabajo manual), es considerada según Hirsch (2010) como una racionalidad simplicista, pues desconsidera elementos afectivos a la socialización capitalista (forma social) que incide en las acciones de los agentes del Estado (Tumelero, 2015).

Por lo que, es posible reconocer una realidad institucional del Estado, sobre la cual persiste una "lógica propia e intereses" específicos de los 'agentes estatales', sin que el hecho impida un análisis sobre el "poder del Estado", es decir, que relaciones sociales se producen y reproducen con las acciones afectivas del Estado en su dimensión institucional (aparato del Estado) materializado se en las practicas de su personal.

Recordando que las políticas públicas son una de las formas contemporáneas de poder (DI Giovanni y Nogueira, 2015). Existe en la propia institucionalización del Estado un espacio de autonomía de los agentes que concretizan sus directrices programáticas. Así, debido a las contradicciones inherentes a la dinámica estatal, las estrategias y los instrumentos de gestión adoptados para la operacionalización de las políticas públicas no poseen "valor en sí", pero se pueden configurar como distintos contenidos políticos que se abren a la posibilidad de abordar al Estado en acción y verificar como este construye por medio de sus agentes, respuestas a una dada realidad social con determinada dimensión ético-política. Con este argumento, sobre la relación del Estado con las políticas públicas de corte social y los agentes públicos, Souza Filho (2013) añade,

> […] el Estado, *en su dimensión como gestor de políticas sociales*, no se configura como el centro de luchas para la transformación de la sociedad; por otro lado, es un espacio importante para la acumulación de conquistas de los trabajadores a través de la ampliación y profundización de derechos. Por lo que, para reflejar sobre la gestión de políticas sociales, es necesario tener clareza en la relación de limite y de posibilidad estructural.

La posibilidad de encaminar políticas democráticas no cercenadas por condicionantes meritocráticas, excluyentes y separatistas, confirmado por la literatura actual sobre la implementación de políticas públicas (Silva, 1994; Faria, 2012; Lotta 2012), al constatar el *gap* entre los objetivos previstos y los resultados alcanzados en su materialización. Concurre para ese fenómeno el papel de la burocracia de medio escalón y a nivel de calle[1], es decir, los localizados en la franja de los sistemas locales de salud. El día a día de esos profesionales es marcado por las interacciones constantes con los diferentes sistemas relacionados a su profesión como político, institucional, organizacional o comunitario (Lotta, 2012), esas relaciones impactan directamente en su acción. De esa manera, no es posible aprehender determinadas estrategias de acción del Estado tomando su personal apenas como "autoridad técnica", como "especialistas", cuja acción política es sometida a análisis o atribuida a la comunidad política de legisladores y gestores.

Por esta razón, el proceso de gestión conducido por los agentes estatales locales y con un curso histórico e institucional determinado y delimitado por intereses contarios en disputa, por elementos culturales y económicos en constante interlocución en el plano local, puede ser dividido en tres dimensiones – social (relativo a la relación Estado-sociedad), gerencial (relativo a los asuntos de eficiencia y eficacia) y asistencial, relativo a los programas finales de las instituciones (Fleury, 2014). Estas tres dimensiones conforman el abordaje junto a los agentes implementadores.

Sin embrago en esta dirección, una dimensión influente en el campo de la aprehensión de las políticas públicas es la propia forma política, es decir, respecto a la organización y configuración de poder, abarcando las relaciones colectivas, las cuales pueden ser consideradas formas de acción colectivas. Cabe referirse al carácter peculiar que asumen las normas de poder en las regiones fronterizas derivadas de las trayectorias históricas y formas consecuentes de apropiación y distribución de riquezas. Una particular influencia es la concepción de la ciudadanía presente en cada país, definiendo el nivel y grado de atención a las necesidades colectivas e individuales y su estructura en la reorganización cooperada entre municipios.

3. Movimiento de descentralización de las políticas públicas y exigencias para los agentes estatales implementadores de medio escalón

[1] El termino burocracia a nivel de calle fue acuñado por Lipzky, en 1980, al referirse a los profesionales en la línea del frente responsables por las acciones encargadas de materializar los planos, programas y proyectos (Lotta, 2012).

Otro aspecto a ser considerado, debido al impacto causado en los sistemas locales de salud brasileros, es la transferencia de la gestión pública, técnica y financiera de las políticas de salud para un nivel municipal. En Brasil, esta transferencia de responsabilidades torna al municipio casi un ente federal, con un alto grado de autonomía financiera y de gestión. Lo primero es la constatación, ya incorporado en la literatura de las políticas públicas de la no linealidad entre sus fases y secuencias, siendo que no existe una segmentación rígida de estas (Silva, 2001; Souza, 2006; Cavalcanti, 2007; Ramos, 2012; Serafim, 2012; Faria, 2012; Howlett et al, 2013). Las decisiones programáticas nacionales al ser direccionadas a niveles subnacionales, no son simplemente limitadas a la implementación, pero imponen nuevas decisiones y otros arreglos institucionales de cuño técnico y político que son exigidos, es decir, rehacer la política en un plano local muchas veces altera completamente su concepción inicial (Lippi, 2007; Borraz y Guiraudon, 2010; Serafim, 2012; Faria, 2012; Howlett et al, 2013). Esa medida es realizada por los sujetos profesionales envueltos en el área de salud – especialmente médicos, enfermeros, asistentes sociales –, agentes implementadores de medio escalón y los de la punta del sistema.

Estos nuevos diseños y la responsabilidad de la gestión de las políticas para el poder local, imponen nuevas habilidades políticas y técnicas para compatibilizar los intereses locales y materializar las propuestas federales, transformándolas efectivamente en políticas públicas, en su acepción clásica:

a) mínima competencia en la planificación consolidada en los aparatos del Estado, ya sea desde el punto de vista de gestión técnica o desde el punto de vista político; b) cierta estructuración republicana de la política vigente: coexistencia e independencia de poderes y vigencia de derechos de ciudadanía; c) capacidad colectiva de formulación de agendas públicas comprendiendo el ejercicio pleno de la ciudadanía y una cultura política compatible con la participación ciudadana (Di Giovanni y Nogueira, 2015).

Así, las asesorías y los cargos de supervisión y control son esenciales cuando sus ocupantes son propietarios de la *expertise* necesaria para desempeñar un papel técnico y político inherente a esas funciones. Se enfatiza la relevancia de los agentes estatales en regiones fronterizas, ya que su acción puede favorecer los procesos inclusivos para los no nacionales, como impedir la atención en función de la discreción de algunos gestores. Se destaca, la dimensión política de los agentes implementadores, el riesgo de ser capturados por las lógicas difundidas por las agencias multilaterales y

> […] sus 'recomendaciones' de Buena gobernanza (la tríade de la descentralización, privatización de los servicios sociales y participación popular), que llegan y se imponen en línea directa con los recursos direccionados a los programas sociales que se multiplican en las regiones

> pobres de las ciudades, imponiendo a su paso un proceso de gestión que neutraliza lo político en nombre de lo 'social' (Telles, 2006).

Como fue indicado anterior mente, se destaca, en todos los estudios realizados (investigaciones, disertaciones y tesis), el protagonismo de los profesionales responsables por el tránsito entre el aspecto formal de las políticas y su materialización, es decir, los funcionarios técnico-administrativos, integrantes o no de la carrera de funcionalismo público y el propio Secretario Municipal de Salud[2].

A su vez, los profesionales de punta del sistema responsable por la prestación de servicios, tanto de atención como de asistencia a la salud, desconocen o conocen superficialmente las normativas y políticas mencionadas, lo que sugiere una dificultad con la relación entre los profesionales de medio escalón.

4. Implementación de las políticas públicas: revisando las posiciones políticas

Profundizando los estudios sobre la evaluación de las políticas, se mostro, que contrariamente a lo que venía siendo dirigido hasta entonces, la implementación entendida como la efectiva concretización de las ideas, objetivos y principios de una determinada política pública "es engañosamente simple" (Faria, 2012). A partir de esa verificación, reforzada con los estudios de las políticas públicas (Howllet et al, 2013; Cavalcanti, 2007; Frey, 2000; Howlett et al, 2011; Lotta, 2012), la preocupación con la implementación de estas políticas se torno un tema de estudio de diversas áreas, partiendo de dos comprobaciones: a) la evidencia de los diversos intereses que premian la actuación de las burocracias públicas *vis-á-vis* a los procesos decisivos exigidos por la implementación, factor que puede alterar radicalmente los resultados originales definidos para la acción estatal; b) lo equívoco de tratar a la política y a la gestión como distintas, siendo la gestión exenta de opciones y de nuevos modelajes en relación a lo que se debería ejecutar. De cierta manera, se entiende que la burocracia estatal está integrada por actores no políticos, no elegidos, sino más bien profesionales ocupando una carrera funcional competente para ejecutar las políticas públicas decididas en las instancias de la "política grande".

Existe una cierta concordancia entre los autores cuando afirman que la implementación corresponde a la ejecución de actividades que permiten que acciones sean realizadas con mira a la obtención de metas definidas en el proceso de la formulación de las políticas. En contraposición a una visión

[2] Esas conclusiones provienen principalmente, de los resultados obtenidos en el proyecto "Ampliando el derecho a la salud – experiencia de cooperación entre sistemas y/o servicios de salud en líneas de frontera", donde se estudio las exitosas experiencias ocurridas en las ciudades-gemelas de Brasil, de España y de Portugal, con la cooperación de la autora de esta propuesta.

etapista de *policy cicle*, incorporan una perspectiva procesal a ese proceso. La ejecución de las actividades es también reconocida como un momento de nuevas decisiones y negociaciones, es decir, instituye políticas recreando o ajustando las definiciones programáticas centrales. Desde esta óptica, las vicisitudes, los obstáculos y los problemas de la implementación, son asociados a factores con diversas naturalezas – como la capacidad institucional de los agentes implementadores –, a problemas de naturaleza política en la implementación de programas o políticas y que "derivan de la resistencia y boicots realizados por grupos o sectores que son afectados negativamente por la política – en muchos casos sectores de la propia máquina administrativa estatal" (Silva y Melo, 1994).

En la tentativa de explicar los impases de la implementación, dos tendencias teóricas fueron desenvolviéndose: la que entendía los procesos de implementación como una visión descendiente, o *top down*, y la que indica que los problemas se localizan en una visión ascendente – *botton-up*. En el modelo *top-down*, los investigadores "[…] ignoran o minimizan la importancia de las armadillas que encierran ese nivel del ciclo político, suponiendo que, pronto una decisión será tomada, el brazo administrativo del gobierno simplemente la llevaría a cabo" (Howllet et al., 2013). Se enfatiza la relevancia de la burocracia de alto nivel jerárquico, suponiendo una línea de comando sin cuestionamientos por parte de los niveles burocráticos situados en los niveles inferiores a la administración, a quienes se les atribuye un grado de discrecionalidad. Subyacente a esta formulación reposa la idea de racionalidad administrativa y una orden burocrática jerárquica bastante rígida, con posibilidades de control de inicio a fin del proceso de las políticas públicas. La implementación, sería una secuencia lógica de los objetivos establecidos, teniendo como premisa "la jerarquía de la autoridad, la racionalización de los recursos, la optimización de los resultados y la separación entre el mundo político y el mundo administrativo" (Cavalcanti, 2007). Aproximándose al modelo gerencial de gestión y alejándose de procedimientos democráticos considerando – adecuados a los procesos decisorios de la cúpula estatal. En el modelo *bottom-up*, la idea fuerza a la imposibilidad de un control perfecto en el proceso de elaboración de la política, hasta el momento de la implementación, la cual es percibida como resultante de la interacción entre diferentes niveles de los sistemas gubernamentales y no gubernamentales y dinamizada por actores políticos con intereses y expectativas distintas, además de arenas discursivas y también diversas formas de lucha política (Howllett et al, 2013; Frey, 2000). La formulación de la política y su implementación no retienen una racionalidad inherente y articulada entre sí, pero si, sería el punto de convergencia entre las propuestas y los intereses inmediatos de los ciudadanos en el momento de su concretización. Estos a su vez, utiliza estrategias para garantizar su espacio en la obtención de bienes y servicios públicos, los cuales pueden provocar mudanzas radicales en el orden de los objetivos y metas. Estudios posteriores, a partir de la década de 1980, buscaron unir las dos

tendencias y generaron modelos híbridos de análisis en la tentativa de articular las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, además de indicar la restricción de explicaciones lineares del proceso de implementación.

La profundización de la comprensión sobre el proceso de implementación trajo otros matices a ser aprehendidos; por ejemplo, la indicada por Megie (2010) frente a la imposibilidad de un abordaje exclusivamente *top-down* o *botton-up*, se debe considerar el conjunto de actores de la acción pública y sus diferentes interdependencias (verticales y horizontales).

> Esta perspectiva interaccionista ofrece la posibilidad de restituir la dimensión multi-nivel y transversal de la acción pública. Por lo tanto, es necesario un mapeo de los niveles de acción [„„], viene con el papel y los intereses de los actores en presencia un trabajo esencial para comprehender las interacciones sociales que estructuran el espacio público (Megie, 2010).

En esa estructuración, los diferentes niveles de acción pública son representativos y deben ser tomados en consideración, como fue indicado en Borraz y Guiraudon (2008), al discrepar sobre la acción pública y su transformación. De acuerdo a esos autores, cada nivel dispone de diversas competencias, y de mudanzas de escala – de global a local, pasando por lo nacional – que impacta en la formulación de la acción pública y en la determinación de la ciudadanía. Es decir, la descentralización, al mismo tiempo en que lleva a una fragmentación de la acción pública ya que nuevas decisiones son tomadas en el plano de la implementación, puede alterar el estatuto de la ciudadanía en relación a la garantía o no de los derechos frente a la discrecionalidad de los agentes locales. De esta manera, se torna fundamental evaluar como las decisiones nacionales son reconfiguradas en el plano local, haciéndola "un lugar de fabricación de la acción pública" (Zittoun, 2013). Quienes instituyen este proceso, interpretando y asesorando a los agentes de la franja de los sistemas locales son los agentes implementadores.

Ese enfoque, aliado a las evidencias empíricas ya relatadas anteriormente, señaliza una producción necesaria de conocimientos sobre estos agentes. Después de la primera onda de estudios sobre la implementación, tomando en cuenta una serie de sucesos o fracasos teniendo como referencia los procesos decisorios, actualmente los análisis son concentrados en un camino inverso, es decir, en los actores del nivel local (MEGIE, 2010). Algunos trabajos destacan la importancia de comprender como las decisiones y directivas del poder central son adoptadas, reformuladas y/o bloqueadas por los servicios locales, siguiendo la lógica de legitimar a la administración (Lascoumes y Le Galès, 2004; Oliveira y Abrucio, 2011; Zittoun, 2013).

5. Agentes implementadores de políticas públicas: actor político a ser evaluado

Los autores preocupados en evaluar al *estado en acción*, resaltan ser la producción teórica sobre la burocracia pública, concentrada en los agentes estatales de alto escalón, mas relacionado con los

procesos de decisión (Megie, 2010; Oliveira y Abrucio, 2011; Lotta et al, 2015). Se tiene pocos estudios dedicados a evaluar y entender el papel y las funciones de este conjunto central de profesionales, que no solo se encargan de supervisar a los agentes implementadores de la punta del sistema, pero que especialmente se encargan de traducir las directivas nacionales para el plano local y viceversa.

En Brasil, las dudas y construcciones teóricas sobre este grupo de profesionales fue destacando se debido a la expansión de estos cargos en un pasado reciente, decurrente de los procesos de descentralización, de las innovaciones en el campo de la gestión de las políticas públicas (intersectorialidad, gobernanza, participación social) y del reconocimiento del papel desempeñado en la implementación, siendo el responsable por las negociaciones, formación de redes de atendimiento y reorganización de las acciones públicas a nivel local[3].

Cuando se aborda la relevancia de los agentes implementadores, como fue indicado anteriormente, hay que comprenderlos como detentores de una relativa autonomía, como fue argumentado anteriormente, teniendo como limite el indicado por la capacidad de legitimar procesos de gobernabilidad local, condicionando sus papeles y funciones. En la medida en que se dispone de un poder legalmente autorizado, son constituidos sujetos políticos que pueden adecuar directrices y normativas programáticas en un espacio local. Esta afirmación, no significa desconocer los límites de las políticas sociales y de la actuación de los agentes implementadores en el sentido de la emancipación humana, pero reconoce la posibilidad de contribuir para

> […] una gestión pública democrática, es decir, una administración cuya finalidad está dirigida a la equidad, justicia social, *accontability* y democracia, con una orientación de universalización y profundización de los derechos (SOUZA FILHO, 2013).

Una revisión reciente de la literatura sobre el tema, presentad por Lotta, Pires y Oliveira (2015), aborda las competencias de los agentes implementadores y sus particularidades en la administración pública. Los autores discrepan sobre el papel técnico-gerencial y técnico-político; el primero, se sitúa más en el interior de las agencias estatales, y el segundo está vinculado con el objetivo de construir negociaciones y acuerdos con grupos de interés que favorecen a la materialización de las directivas superiores. Resaltan que "[…] el papel técnico político y su relevancia, dependen directamente de la posición de estos burócratas en el diseño institucional de las políticas, por tanto, en la cadena de actores entre la formulación y la implementación" (Lotta et al., 2015).

Los procesos de reforma del Estado, inducidos por las agencias multilaterales con la tónica de la gobernanza y la gobernabilidad, exigen la comprensión de las nuevas competencias relacionadas a

[3] El reconocimiento de la relevancia de estos profesionales fue creado de un cargo en la estructura funcional del Estado con la función de implementar las políticas públicas, denominado de Analista de Políticas Públicas (BRASIL, 1989).

sus actividades. Las competencias tienen una vía de doble mano, es decir, se relacionan a las capacidades de interacción con los agentes de decisión como con los operadores de la punta del sistema a la burocracia al nivel de calle. Tanto un caso como el otro es regulado en valoraciones éticas y políticas personales.

> Así, cuando divergen en lo alto del escalón, se priorizan alternativas que individualmente se consideran las más apropiadas y/o más importantes, al paso que cuando están alineados, actúan de manera integradora, son capaces de sintetizar todas las directrices de las políticas, transformándolas en acción institucional (Lotta et al., 2015).

La situación se repite al relacionarla con los operadores de punta del sistema permitiendo con más facilidad adaptaciones a las políticas cuando discuerdan de las directivas que cuando concuerdan con lo propuesto.

En la revisión de la literatura realizada por los autores Lotta y Cavalcante (2015) se identificaron puntos que interesan especialmente a los argumentos utilizados en este texto: a) la relevancia de los valores y motivaciones de los agentes implementadores para comprender su actuación y el resultado de las políticas; b) la gran e importante repercusión de estos valores y motivaciones sobre los subordinados, aunque se considere que estos tiene una relativa autonomía que proviene de la acción directa en servicios y la inevitable influencia en el resultado de las directrices políticas y programáticas; c) los valores y las motivaciones de los agentes pueden ser influenciadas por cuestiones institucionales y organizacionales.

Los autores sugieren, al considerar la correspondencia con los principios que vienen marcando los debates sobre gobernanza y teoría de Estado, que el análisis de la actuación de los agentes implementadores se inscribe en mayores movimientos de análisis de la propia actuación del Estado y que la complejidad creciente de sus funciones, pasando de arreglos jerárquicos para arreglos y negociaciones con actores externos a la máquina administrativa impone nuevas competencias relacionales y de conocimiento sobre los procesos políticos en curso para decisiones locales y por tanto "[…] las perspectivas analíticas precisan ser más sofisticadas para interpretar la actuación de los actores burocráticos (Lotta et al, 2015)".

En estudios recientes, ampliando la aprehensión del papel de los agentes implementadores, Tumelero (2015) indica la necesidad de colocar en cuestión al personal del Estado, en especial a los agentes estatales implementadores de políticas públicas, alertando la dimensión política de sus prácticas. En la misma línea de preocupaciones Lotta y Cavalcante (2015), señalan que en los estudios con foco en las burocracias gubernamentales "[…], ganan reflexiones de gran relevancia a partir de la dicotomía técnico-política". Al desempeñar cargos en posiciones intermediarias entre los que deciden y los operadores terminales de las decisiones políticas programáticas, sus acciones contienen un papel técnico-gerencial y otro técnico-político. Su atribución no se localiza apenas

como parte integrante de la gestión administrativa, con competencias relacionadas a estos quehaceres, pero igualmente ocupan un papel político en recurrencia de dos aspectos. El primero, es causado por la dificultad de separar los valores y su ética personal al transmitir su orientación técnica. Es decir, la necesidad de retraducir decisiones nacionales para un plano local se confronta con negociaciones y acuerdos que pueden no coincidir con lo definido por la alta jerarquía. Este hecho, es especialmente recurrente debido a algunas trabas generadas por el alto grado de imprecisión en la delimitación de los objetivos de las políticas; el desconocimiento de distintas realidades y la incompatibilidad con niveles menores de la jerarquía y además el distanciamiento de los centros de decisión nacional del nivel local. Este hecho fue observado frecuentemente al evaluar programas nacionales ejecutados a lo largo de las fronteras brasileras.

Howlett (2011) es otro autor que apunta la evidencia del papel técnico – político en los últimos años en la fase del proceso de descentralización para los niveles subnacionales, fenómeno ya apuntado anteriormente; la emergencia de redes de gobierno que colaboran con nuevas formas de administrar la acción pública y la creciente importancia de los usuarios de los servicios. En Brasil esta última interpretación fue comprobada con la actuación de los Consejos de Gestión de Políticas Públicas que interfieren directamente en las decisiones de todos los niveles jerárquicos de la estructura administrativa del país.

Conforme mencionado anteriormente, con el movimiento descendiente verificado en las políticas públicas, con la alteración de los papeles del gobierno central, permaneciendo con las definiciones de los grandes programas nacionales y la transferencia de la ejecución para los niveles subnacionales, que en Brasil poseen gran poder administrativo tras las Constitución de 1988, la tendencia es a la ampliación de la autonomía y discrecionalidad de los agentes implementadores. Aun concurre a esta ampliación la inoperancia de los canales de articulación entre los niveles de gobierno, como fue identificado en los estudios realizados en las áreas fronterizas. Fue evidente en los estudios que la dimensión técnica-política favorece la ampliación del derecho a la salud de los no nacionales a partir de la iniciativa de los agentes implementadores de incorporar en el debate sobre el derecho a la salud otros elementos no mencionados como la propia salud como un derecho a la vida, los acuerdos binacionales existentes, la democratización de la información sobre los sistemas locales de salud, entre otras.

Otros aspectos a ser evaluados provienen de la evidencia de que los agentes de implementación no son apenas los responsables de intermediar con los agentes terminales ejecutores, pero también participan de la definición de decisiones locales, colaborando con su adecuación dependiendo del grado de comprometimiento con los valores institucionales. Parece entrar en juego, la decisión del agente en interpretar exactamente lo que proponen las directrices nacionales o adecuarlas, el tipo de

relación establecida con el gestor local en el caso de los sistemas de salud municipales. Esta tendencia es reconocida por Lotta y Cavalcante (2015)

Sintetizando los argumentos utilizados a lo largo de este texto, se pueden deducir algunos puntos, entre otros, que ratifican la necesidad de evaluar a los agentes implementadores. Lo primero es determinar la influencia de los escenarios y contextos en la actuación de estos sujetos identificando en qué medida estos son susceptibles y pueden alterar la cultura política de los agentes – más o menos democrática. Un segundo punto se localiza en distinguir posibles alteraciones en el comportamiento de los agentes en función del tipo de política a la cual están vinculados, o si su comportamiento es arraigado a valores éticos personales. Otro aspecto a ser evaluados es la aparición de posibles alteraciones éticas políticas al ser dislocados a un espacio socio-ocupacional para otro. Un cuarto y último punto es la forma como son estructuradas las perspectivas relacionales de estos sujetos frente al intercambio con otros actores que integran la arena administrativa vinculada a la misma instancia jurídico-administrativa.

Se entiende que la evaluación del perfil de estos agentes implementadores es esencial para visualizar como las políticas gestadas en niveles superiores de las instancias estatales serán destacadas en instancias locales, garantizando la posibilidad de ampliación o negación de los derechos sociales.

1. Bibliografia y webgrafía

BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. (2010) en Changer La societé. Paris, PUFF.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (2015) .Burocracia de médio escalão perfil, trajetória e atuação Brasília, ENAP.

CAVALCANTI, Paula. (2007) “Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de analise de políticas publicas” uma contribuição para a área educacional. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação. Unicamp, Campinas. 2007.

CODATO, Adriano y PERISSINOTTO, Renato (2011) Marxismo como ciência social. -Curitiba, UFPR.

DI GIOVANNI, G Y NOGUEIRA, M. (2015) Dicionário de políticas públicas. São Paulo, UNESP/FUNDAP.

FARIA, C. (2012) Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas.

FLEURY, S. (2014) Democracia e inovação na gestão local da saúde. Rio de Janeiro, CEBES/FIOCRUS. 2014.

FREY, Klaus (2000) "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas" disponible en http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158 .

FREY, Klaus (2000) "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil" en Revista de Planejamento e Políticas Públicas, vol. 1, nº 21, pp. 211-259.

HIRSCH, Joachim (2010) Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Rio de Janeiro, Revan.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. (2013) Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro, Elsevier.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (2004) Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Science Po.

LIPPI, Andrea (2007) La valutazione delle politiche pubblicque. Bolonha. Il Mulino.

LOTTA, G. (2012) "O papel das burocracias do nível de rua na implemetação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade".en FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012, pp 201-230.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. (2015) "Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas" en CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA Gabriela Spanguero (Orgs.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015. pp 130-178.

NOGUEIRA, V.; TUMELERO, S. (2015) "A relativa autonomia do assistente social na implementação das políticas sociais: elementos explicativos" en O Social em questão, año 18, nº 34, pp. 205-228.

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. (2011) "Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação" In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, Caxambu, MG, 2011. disponible en www.sigeventos.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0004/tbr2707-1.doc

PIRES, R. (2012) "Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais" en FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp.182-220.

RAMOS, Marília; SCHABBACH, Letícia (2012) "O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil" en Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, vol 46, n. 5, pp. 1271-294.

SERAFIN, Milena; DIAS, R. (2016) "Análise de política: uma revisão da literatura" disponible en www.cgs.ufba.br .

SIVA Y SILVA, Maria (2001) "Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos" en SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Org.). Avaliação de Políticas e Programas Sociais*:* teoria e prática. São Paulo, Veras Editora, 2001. pp. 37-93.

SILVA, P.; MELO, A. (1994) "O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos" en *Caderno de Pesquisa,* Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, n. 48.

SOUZA FILHO, R. (2013) Gestão Pública & Democracia: a burocracia em questão, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

SOUZA, C. (2006) "Políticas Públicas: uma revisão de literatura" en Sociologias, año 8, nº 16, pp. 20-45.

TELLES, V. (2006) "Sociedade civil, direitos e espaços públicos" en FLEURY, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006.

TUMELERO, S. (2015) Estratégias e dispositivos e intersetorialidade*:* crítica e criação na implementação de políticas públicas. 2015. 395 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

ZITTOUN, Philippe (2013) La fabrique politique dês politiques publique. Paris: Presses de Science Po.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar

(espanet SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

Grupo 5.1

Assessing changes and outcomes of Family Policies

Coordinación:

Juan Mª Prieto Lobato (UVA)

Pablo de la Rosa (UVA)

Eva Sotomayor Morales (U. Jaén)

espanet SPAIN

Family policies have been the subject of comparative welfare research for quite some time. We now have a clear idea of the relationship between welfare state support to families and the participation of women in the labour market. Research has also reached a consensus as to how different designs of family policy and different mechanisms have different impacts. Starting from an ample definition of family policy (one which includes direct transfers, leave schemes, policies for the reconciliation of work and family life and childcare services and transfers) this stream seeks to bring together theoretical as well as empirical studies on the question of what path(s) of reform are family policies taking as well as analysis which try to measure outcomes in terms of not just female employment but also in its impacts on poverty reduction and social inequality among children. Papers addressing this issue from either a case-study or a comparative approach are welcome.Both quantitative and qualitative studies will also be accepted.
Possible contributions might focus on the following issues:
- Impact of the economic crisis and austerity policies on changes in family policies,
- Gender equality and family policy design (involvement o fathers),
- Changes in Early Care and Education for Children (ECEC),
- Impact of public provision on families and children from low educated/low income backgrounds,
- Migration and family policy,
- Access to family policy of non-standard family units.

Trabajos presentados en este grupo.
Ponencias:

- Mauricio Matus López, Paula Rodríguez Modroño: Tendencias de largo plazo en la financiación de los cuidados a la infancia y a la población dependiente en Europa
- Stefano Ronchi: More to the richer, less to the poorer? Social investment, policy complementarity and Matthew effects across the EU
- David Luque Balbona, Ana Marta Guillen: Family and Welfare in the post-industrial era. New social risks in Spain and Italy
- Almudena Moreno Minguez, Marta Ortega Gaspar, Carlos Gamero Burón: Changing family models in Spain
- Irene Lapuerta, Marta Domínguez-Folgueras, María José González: Gender equality, Paid work and family formation: is there a motherhood penalty in Spain?

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

MORE TO THE BETTER-OFF, LESS TO THE WORSE-OFF? SOCIAL INVESTMENT, POLICY COMPLEMENTARITY AND MATTHEW EFFECTS ACROSS THE EU.

Stefano Ronchi
ronchi@wiso.uni-koeln.de

Grupo 5.1

Assessing changes and outcomes of Family Policies

espanet SPAIN

Summary
The economic crisis has cast a shadow on the future of the European Social Model. In order give it new momentum the European Commission has endorsed a "social investment strategy", which aims at reconciling the social and economic goals of welfare states. Member States are called to invest in employment-centred policies to enhance citizens' chances within the labour market instead of solely protecting them once out of work. Today's EU is however extremely heterogeneous in terms of established welfare institutions and social fabrics: not all Member States offer a favourable turf for social investment. Austerity makes things even more complicated in those countries hit most by the crisis. The road to social investment wished by the Commission is in fact steeper than it seems: even when financially viable at all, different institutional contexts could be associated to different outcomes. Through multilevel modelling based on pooled cross-sections from the EU-SILC (EU Survey on Income and Living Conditions), this draft chapter inspects how the policy effort put on social investment-oriented policies is associated to household economic well-being in different institutional contexts. Investments in employment-centred policies have often been found to benefit more those households that are already better-off in the labour market, leaving aside the worse-off: an unintended outcome known as "Matthew effect". Interacting country-level policy variables with household characteristics helps to ascertain whether this is the case both between and within EU countries, and which policy complementarity could limit unintended unequal outcomes.

Keywords: Welfare state, EU, social investment, Matthew effect, policy complementarity

1 This draft is a preliminary version of a chapter from my doctoral dissertation: "Which roads towards social investment? The European Social Model in the time of Crisis". Part of the research leading to these results was conducted during my research stay at CSB in Antwerp, funded under the European Commission's 7th Framework Programme (FP7/2013-2017) under grant agreement n°312691, InGRID – Inclusive Growth Research Infrastructure Diffusion. I thank Tim Goedemé, Wim Van Lancker and Diego Collado (CSB Antwerp), Frank Vandenbroucke (University of Amsterdam, CSB) for their useful comments, Heike Wirth and her colleagues at GESIS Mannheim for the technical help with EU-SILC data.

1. Introduction

In 2013 the Barroso Commission called Member States to recast their welfare states along the blueprint of social investment (European Commission, 2013a, 2013b). Borrowing from a view that has come to the fore of the academic debate (Morel, Palier, & Palme, 2012), the social investment strategy shifts the focus of welfare provision from out-of-work protection (typically cash transfers) to employment-centred, service-oriented programmes. A balanced recalibration along this line is seen as the key for making welfare states meet not only new social needs, but also today's economic imperatives (Hemerijck, 2013). Employment-centred social services can in fact enhance competitiveness through preparing and promoting citizens' labour market participation. On the one hand, quality childcare, education and training for young people serve to develop tomorrow's human capital and as such are read as future-oriented social investments. On the other, care services and – even more directly – active labour market policies aim to boost labour market participation in the shorter-term.

Employment growth is not a novel objective in EU policy strategies: first undertaken with the European Employment Strategy, it constituted the core of both Lisbon Agenda and Europe 2020. The social investment blueprint aims however to go one step further. Based on the fact that employment gains failed to match with the wished reduction of poverty during the Lisbon years (e.g. Cantillon, 2011), a common remark among its advocates is that social investment is not just about work activation alone. The social investment perspective maintains that social inclusion should be pursued primarily through employment, fostered by investments in human capital (Hemerijck, 2013). Nevertheless, in order for both economic and social goals to be met, employment-centred policies should go together with consistent income protection programmes, addressing the needs of those who cannot directly find their way in the labour market (Esping-Andersen, Hemerijck, Gallie, & Myers, 2002; Vandenbroucke, Hemerijck, & Palier, 2011; Cantillon & Van Lancker, 2013; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Hemerijck, 2015). That is, policy complementarity ought to be taken seriously. It is a balanced mix of protection *from* market risks and "social investments" for integrating human capital *in* the labour market that could provide a win-win strategy for EU welfare states to pass both the social and economic crisis stress test, distancing a fully-fledged social investment welfare state from a lighter "Third way" solution (Giddens, 1998)#ADD CROSS-REF. Chapter 2#.

In the context of today's EU, the social investment strategy must face a very steep path. Austerity constraints the budgetary leeway for devoting resources to social investment policies in the first place. Then, policy efforts can in any case be associated with very different outcomes in

institutional contexts as different as EU welfare states. Tracking the trends of the budgetary effort put by governments on social investment- and social protection-oriented programmes, Chapter #3# assessed whether the road of social investment has been (financially) pursued by EU Member States from Lisbon up to now. The vast majority of countries did in fact manage to increase the budgetary resources devoted to social investments over the last decade. Still, this happened to different extents and along different trajectories of change, and the gap between laggard countries and the Nordic champions of social investment remains wide. Two findings are remarkable: (1) not everywhere an increase of the budgetary effort put on social investment-oriented policies matched with an increased effort on the social protection dimension of the welfare state; (2) the Eurocrisis indeed braked the progress made by social investment in public budgets (see also Natali and Vanhercke (2015), Bouget et al. (2015)for similar evidence from qualitative policy reports).

This chapter links the country-level policy efforts with their potential micro-level outcomes, in terms of households' employment and income levels. Is a higher effort put on social investment policies associated to better labour market and social outcomes? Special attention is paid to how the potential benefits of social investment are distributed among households with different characteristics. Previous research has in fact shown that social investment-oriented policies are particularly vulnerable to unintended unequal distributive outcomes. They tend to benefit more those households which are already better-off in the labour market. Jobless households can hardly reap the fruits of employment-centred, social investment policies, this potentially leading to more inequality: an unintended consequence often referred to as "Matthew effect" (above all, see: Cantillon, 2011; Ghysels & Van Lancker, 2011; Cantillon & Vandenbroucke, 2014; Abrassart & Bonoli, 2015). Hence, I look at whether social investment-oriented policy efforts are connected to higher economic well-being (just) for those households that have a stronger attachment to the labour market. In other words: Does the social investment-friendly reorientation of EU welfare states come with an in-built bias towards Matthew effects? The extent to which this Matthew effect-gradient shows up could depend on the policy mix that social investment-oriented policies find in different national contexts. Comprehensive social protection programmes could well complement social investments, taking care of those people who are not in employment, thus mitigating the potential inequality of outcomes (especially in terms of income). By contrast, Matthew effects could be stronger in those welfare states where social protection lags behind. Although this has often being argued by advocates of social investment, empirical assessments are still lacking.[2] This chapter

2 To date, just a report recently published by the European Commission addressed some of the issues at stake (See Hemerijck et al. (2016)).

lastly tests whether such a policy complementarity is observed across EU Member States: which policy mix helps mitigating Matthew effects?

Previous research has investigated Matthew effects in social policy mostly in terms of social bias in services utilisation (Cantillon, 2011) often narrowing the focus to specific policy sub-fields – typically childcare – in national or even regional cases #(Ghysels & Van Lancker, 2011; Abrassart & Bonoli, 2015; Pavolini & Arlotti, 2015). The analysis proposed in this chapter go one step further, looking at the presence of Matthew effects in the *outcomes* of social investment-oriented policies (that is, whether public investments on services – #and their utilization – lead to unequal employment/income outcomes). Moreover, I look at this issue from an across-country perspective. This allows to check in which EU welfare states social investments seem to be more vulnerable to Matthew effects, and what are the institutional factors behind this: that is, which policy complementarity helps mitigating biased outcomes. Conceptually, the broader focus on the whole EU extends the debate on the Matthew effect in social investment policies from the micro to the macro level. The questions asked in this chapter do not only regard socially biased outcomes between people within a country. They also address inequality between countries. In a way, the Matthew effect could be a threat for social investment also at the country level. Public investments in employment-centred policies could work better in welfare states which are already closer to the social investment ideal-type, while being especially biased towards unequal outcomes in the worse-off.

The empirical part of the chapter relies on micro data from the EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), and country-level data from #various sources#. By means of multilevel modelling, I look at the impact of country-level policy efforts while taking into account a number of household characteristics which can also influence the outcome. Considering the two levels of analysis together becomes crucial when trying to grasp the very nature of the Matthew effect: that is, the relation between policies and households which, based on different social characteristics (e.g. labour market attachment), can be more or less capable to profit from the former. #I consider two dependent variables, that could be considered respectively referred to the social and economic goals of a social investment welfare state: income and employment (more specifically: work intensity). #This preliminary draft only includes the part which focuses on income#. A first set of analyses looks at the aggregate impact of social investment programmes from different policy fields (child/elderly care services and labour market policies). A future version of this paper will include a focus on the policy field of childcare, for a restricted sample of families with children: this allows more detail in modelling specific policy aspects and their potential link with the household-level outcomes.

The chapter is structured as follows. Next section presents theoretically the concept of Matthew effect in connection with the social investment debate, and review previous empirical findings from different social policy fields. Based on this, three core hypotheses are put forward. Following, I present the data and the variables, differentiating between those placed at the household and at the country level. The analytical strategy is explained in a separate section. Section 7 presents the results. #Since this is a very first draft, instead of providing a discussion of the findings in the conclusion, last section reports some open issues on the interpretation of the results.#

2. Theoretical background

2.1. Matthew effect and the new welfare state

The term Matthew effect was first coined by the sociologist Robert K. Merton (1968) with reference to the "cumulative advantage" enjoyed by eminent researchers in science, who often get more credit than less known ones even for very similar works. This triggers a process whereby those who were already better-off at the start becomes even more so, while the worse-off keep on lagging behind. The label "Matthew effect" comes from the Gospel of Matthew, as it was actually inspired by a passage in the parable of talents: "For unto every one that hath shall be given, and he shall have abundance: but from him that hath not shall be taken even that which he hath". The fortunate concept was soon used in many other fields of social sciences. The mechanism of cumulative advantage served to explain self-fuelling inequality processes, in which a favourable relative position paves the way for further gains.[3]

The concept of cumulative advantage also made its way in the study of social policy. Although generally aimed at redistributing wealth (or opportunities, in the case of services) to the most disadvantaged, some social programmes can be designed in a way that actually favours the better-off, this potentially generating further inequality. The Flemish economist Herman Deleeck was the first to explicitly use the label "Matthew effect" to describe this phenomenon.[4] When assessing who was benefiting from given government programmes, he detected Matthew effects as unintended consequence due to the interplay between policy design and the social structure of the population targeted by those policies. The give an example, he first investigated the universal child benefits system in Belgium. The eligibility to the subsidy was universal for all families with children up to 18 years old, but the entitlement age was prolonged to 25 if the children were still in education.

3 "Advantage begets further advantage", as Daniel Rigney (2013) effectively put it in his book on the Matthew effect in a variety of social domains. For a review of the applications of the concept in various branches of social sciences (for example education and work careers), see also DiPrete and Eirich (2006)

4 The reference is to "*Het Matteüseffect*", a work (in Dutch) by Herman Deleeck, Johan Huybrechs, and Bea Cantillon which dates back to 1983 (quoted in Bonoli et al. (forthcoming)).

Since the children of better-off families were over-represented in higher education, the programme turned out to to benefit disproportionally the richer (Bonoli, Cantillon, & Van Lancker, forthcoming). Julian Le Grand (1982) came to similar findings with regards to social services in the UK: the access to services such as healthcare, education, housing and transport was found to be biased in favour of the better-off. Further research then uncovered very similar mechanisms at work in a number of other social policy domains (next section reviews the most recent empirical findings). Overall, the Matthew effect seems to be a serious issue especially in the case of social services that are linked to and at the same time serve to favour labour market participation: that is, those kinds of policies which are the building blocks of the social investment welfare state (Morel et al., 2012).

With the shift to postindustrial service economies, the structure of social needs began to change. New social risks emerged, especially in connection to parenthood, increased participation of women in employment, having to care for frail relatives, labour market marginalisation due to obsolete skills (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005; Armingeon & Bonoli, 2006)#CROSS REF. As a consequence, welfare provision also started to change: while established cash benefits were most suitable to protect (typically male) industrial workers in case of job loss, the new wave of social policies mostly regarded services, developed to meet a range of newly emerging social needs. Although to different extents in different welfare states, public investments on social services such as care services, education, active labour market policies (ALMP) gradually increased during the last decades (Kautto, 2002; Vandenbroucke et al., 2011; Ahn & Kim, 2015). The social investment perspective takes stock of this change, and further emphasizes the importance service-oriented welfare provision not only in meeting new social needs, but also in boosting economic competitiveness through investments in human capital for achieving more and better employment (Esping-Andersen et al., 2002; Morel et al., 2012; Hemerijck, 2013). The service-orientation of social investment matches with a new welfare state logic, which shifts the stress from demand-side to supply-side policies (cf. Obinger & Starke, 2015). That is, from social protection *against* the market to a *pro*-market, employment-centred view of social policy, wherein social inclusion is to be pursued primarily through labour market participation (Hemerijck, 2013; Cantillon & Van Lancker, 2013).

If on the one hand the employment-oriented nature of social investment makes it captivating for the pursuit of economic competitiveness, on the other it exposes such a policy strategy to potential Matthew effects. The dynamics behind this "paradox of social investment" was best illustrated by Bea Cantillon with reference to the puzzling outcomes of the Lisbon strategy – which was shaped along the employment-centred imperatives of social investment. During the Lisbon

years, employment rates improved throughout the EU. However, this trend did not match with a corresponding reduction of poverty. Bea Cantillon (2011) showed that this was at least partly due to the fact that job growth took place almost exclusively among those households which were already participating more in the labour market. Plausibly, social investment-oriented programmes failed to reach those people who were very distant from the labour market (e.g., the poor, the least educated), benefiting those who enjoyed more favourable conditions. That is, a Matthew effect pattern.[5]

A so widely intended Matthew effect could in fact undermine the same logic along which the social investment strategy is structured, breaking the virtuous cycle along which social investment is supposed to be capable to reconcile social and economic goals (#CROSS REF). As Giuliano Bonoli and his colleagues put it:

> "*If* social spending on human capital and active labour market policies benefits first and foremost the middle and the higher income groups at the expense of lower income groups, a social investment strategy will not deliver on its promises to bestow upon disadvantaged people the skills to succeed in the labour market in the short run, and to contribute to sound public finances in the long run." (Bonoli et al., forthcoming, p. ## original emphasis)

The question is hence two-fold. First, we ought to know whether the increased effort put by most governments on social investment-oriented policies (#CROSS REF: see Chapter 3) comes with a somehow in-built, though unintended, Matthew effect-bias. Second, which institutional conditions can help mitigating the unwanted bias, making the social investment strategy keep up with the very ambitious expectations it raises.

2.2. Policy complementarity: investment *and* protection

New social investment-oriented policies do not come in an institutional vacuum. Whether the Matthew effect shows up or not surely depend on the policy mix that new policies find in different national contexts. As stressed by the advocates of social investment, policy complementarity should be the key for the success of such a strategy. Effective social protection could well complement social investment-oriented policies, mitigating the potential inequality of outcomes when the worse-off cannot benefit from employment-centred services. In particular, adequate minimum income protection has been long pointed out as the necessary base for social investment to be up to social equity goals (Esping-Andersen et al., 2002; Vandenbroucke et al., 2011; Hemerijck, 2015). Matthew

5 The best clarifying example for the vulnerability of social investment-oriented policies to Matthew effects is provided for work-family reconciliation policies. In Cantillon's words (2009) "If one wishes to support emancipation process by increasing women's labour force participation, then a policy must be employed to facilitate a combination of work and family life. Obviously, this policy will first benefit those who already participate in the labour process, in the hope that the others will follow. However […] activity rates of low-skilled mothers remain significantly below that of their high-skilled counterparts. […] More generally, focusing on new social risks while disregarding social class is detrimental to the distributional capacity of social policy".

effects could materialize when this social-protection safety net is lacking. Those who can enjoy employment-centred bonuses get better, while those who are cut out of employment fall even further down in the income distribution, lacking an income from either the market or the State.

3. Empirical evidence from recent research

If the importance of employment-centred services for pursuing economic goals is straightforward[6], less so can be said for their regard to social inclusion. Social protection (especially in the case of unemployment benefits and even more so for social assistance transfers to the poor) tends to be redistributive by design. Be that through earnings-related social insurance logic or through universal benefits, its purpose is that of granting those in need with an income other than that provided by the market (#ADD REF. Esping-Andersen 1986, 1990?; #Korpi and Palme 1998). By contrast, assessing the redistributive impact of services is a far more complex issue. Some empirical investigations attempted to quantify it, finding that in-kind benefits (i.e. services) do have a relevant redistributive function in OECD countries[7] (OECD, 2011; Verbist, Förster, & Vaalavuo, 2012), although their inequality-reducing effect seems lower than that of social protection cash benefits (excluding pensions) (Verbist & Matsaganis, 2012).

3.1. Matthew effect at work in specific policy fields

[to be written]

4. Hypotheses[8]

The first empirical question I address is whether social investment-oriented policies have an impact on income in the first place. The aim of social investment is primarily that of increasing employment. Income gains, when present, should then occur through (augmented/improved) work. Hence, the following expectation:

6 For instance, Ahn and Kim (2015) recently found that a more social service-orientedness of the welfare state is associated with economic growth and labour market performance, whereas the overall size of the welfare can be negatively associated.

7 #ADD REF.# Attempts of measuring the redistributive impact of services through attributing them a monetary value, and then recomputing inequality measures such as the Gini index (as done by the OECD in "Divided We Stand"). #ADD EXAMPLE# e.g. da Agenda Pública, 10.1.2017 (Pau Marí-Klose): "La distribución de ingresos cambia cuando se incluye el valor de estos servicios públicos en la renta disponible de los hogares. Este tipo de servicios representan por término medio el 13% del PIB en los 34 países de la OCDE, y el 20% en países como Suecia o Dinamarca. La literatura sobre el tema -- que es relativamente reciente-- muestra que el efecto redistributivo del gasto en servicios es menor que el que produce el gasto en transferencias monetarias. No por ello el impacto deja de ser notable, y debe ser tenido en cuenta para hacer una valoración ajustada de la capacidad redistributiva del Estado de bienestar y las políticas que impulsan los gobiernos."

8 #Section to be completed.

H0: The policy efforts put by government on social investments do not show a *direct* effect on households' income. This should be true both from a between- and from a within-country perspective (the latter being less self-evident: see next section for the methodological explanation).

If present at all, social outcomes improvement (in terms of increased income) should be observable just for those households which can best reap the fruits of employment-centred policies. That is, according to previous research on the Matthew effect:

H1: The association between policy effort on social investments and household's income becomes significant and positive for household with stronger labour market attachment. The higher the work intensity of a household, the higher should be the returns to social investment.

This unequalising gradient in the outcomes of social investment could however be mitigated by complementary social protection policies, directly sustaining the income of those who are out of (or less attached to) work:

H2: The polarization in the returns to social investments across households more or less attached to the labour market is less marked when the policy effort put on social protection (i.e. cash transfers targeting those out of work) is higher. In other words, a higher effort on the social protection-side of the welfare state mitigates the Matthew effect potentially entailed by social investment-oriented policies.

A general *caveat* regards how to grasp the impact of policy efforts across countries which massively differ not only in social policy, but also in socioeconomic terms. The purpose of detecting Matthew effects across EU Member States actually faces many empirical problems. As discussed in chapter #3#, wealthier countries (in terms of GDP per capita) are also those which devote higher budgetary efforts to both social investment and social protection. Hence, looking from a between-country perspective, a positive association between the two policy dimensions and households' incomes comes as no surprise: it could easily be attributed to countries' differences other than policies. In a strongly unequal EU, higher household incomes are obviously found in richer countries, which are also those with a more developed social policy mix. A less self-evident story is uncovered by focusing on the dynamics of policy effort and households' income trends over time: that is, within- instead of between-country variation. The methodological implication of this empirical conundrum are discussed in the methods section below.

5. Data and variables

The empirical analysis presented in this chapter is based on data that are hierarchically structured. Households (total N=1,585,041) with different socio-demographic characteristics are nested into countries (N= 29, the EU less Croatia, plus Norway and Switzerland) for which policy-

and macroeconomic contextual factors are taken into account. The main interest is on country-level variables, and their possible interactions with crucial household characteristics. A time span of 10 years is covered: the years between 2003 and 2012, cutting across the Lisbon years – a time of overall growth – and the euro crisis "rainy days". The following sub-sections present the household-level and the country-level variables, and the respective data sources.

5.1. Household level

The dependent variable and all household-level independent variables are taken from the European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC). This is the most accurate source for income and other socioeconomic data collected for individuals and households living in each of the EU Member States, plus Switzerland and Norway. All cross-sectional waves (user database editions 2004 to 2013) available at the time of writing have been used. Not all countries had data available for all the years considered: Annex 1 reports frequency statistics for the whole pooled sample, showing the years available for each country and the respective sample sizes. Income data in EU-SILC refer to a 12-month reference period that is the tax or calendar year prior to the year of the survey for all countries except the UK and Ireland, for which the income reference period is respectively the current year and the last 12 months at the date of the interview.[9] Individual-level information is aggregated at the household level, basic unit of analysis. This choice rests first on the assumption that income is typically shared within household (#ADD REF#). Moreover, it is household rather than individual characteristics that are relevant for testing my hypothesis. Most notably, the degree of household labour market attachment is expected to moderate the association between social investment policy effort and household income. Since the focus is on policies that are centred on employment, household entirely composed by people over the standard working age (over-65) have been excluded from the analysis.

Dependent variable

The dependent variable is household´s disposable income, monthly and expressed in Purchasing Power Standards (PPS) for constant 2005 prices.[10] Income is taken as a measure of the

9 #SEPARATE APPENDIX ON EU-SILC METHODOLOGY? #ADD special note for Ireland.

10 #SEPARATE APPENDIX ON EU-SILC METHODOLOGY?#
Some notes on the construction on the dependent variable are due. A measure of household disposable income comparable both over time and between countries has been so obtained: 1) all taxes and contributions paid have been subtracted from earnings and social benefits; 2) The OECD equivalence scale has been utilised to account for households' composition; 3) Incomes have been first deflated using 2005 as base year and then converted into PPS for the EU-28. [Deflator (base year 2005): #Consumer Price Index based on ESA2010; na_item: household final consumption expenditure (P31_S14_S15). PPS conversion factor (for the year 2005): prc_ppp_ind, indic_na: ESA2010; EU28; aggreg95: household final consumption (EO11). Both withdrawn from Eurostat online database in April 2016. Currency exchange rates included in the EU-SILC user database.] Some countries, but not all, allow the presence of negative incomes in the EU-SILC, typically observed for profits (losses) from self-employment. In order to use the same definition for all countries, after cross-checking for implausible values, all negative incomes

economic well-being of people, whose maximization is the ultimate "social end" of the welfare state, even when employment-centred social investments come to the fore (#CROSS REF). I prefer a metric measure of income over a relative positioning of the household (e.g. a poverty indicator that locates households relative to a threshold) in order to retain information along the whole income distribution continuum. The definition of income I follow is narrower than that usually adopted by Eurostat. I consider just income from either labour or social benefits, excluding inter-household transfers and any form of rent, be that from property or from capital investments. Put it otherwise, any source of income that is not attributable to work or to the (direct) intervention of the welfare state intervention is excluded, so to take into account just that part of income that can be related to the aims of the "social investment welfare state" #CROSS REF (Morel et al., 2012).

Independent variables

[#Add table with household-level descriptives#]

Labour market attachment: work intensity

The concept of "work intensity" is broadly used in the scope of EU social inclusion targets since the launch of Lisbon Agenda (#ADD REF). It is an indicator of the amount of work a household supplies to the market, hence, labour market attachment. It refers to the ratio between the number of months worked by each working-age person in a household and the total number of months they could, in theory, have worked. Working-age persons are here considered as those aged 18 to 64, with the exclusion of students in the age group between 18 and 24 years. The count of the number of months worked has been adjusted for part-time work.[11] Household work intensity is a continuous variable, that ranges from 0 – the case of jobless households – to 1 – when all working-age persons in the households have worked full time during all months in the last year. [#ADD REF: Nolan and Whelan's (2001) critiques]

Household-level Control variables

I control for several socio-demographic factors in order to account for the household-level compositional effect when estimating the influence of country-level policy variables. I consider

have been bottom-coded to zero. Due to the presence of extreme positive outliers, the income variable has been then trimmed, excluding those households above the 99th percentile in each country. The top/bottom coding follows what highlighted by Van Kerm (2007). Advices on the EU-SILC from Henning Lohmann, Tim Goedemé and Diego Collado have been of valuable help.

11 [#UPDATE: Özdemir's syntax] The adjustment for part-time work follows what proposed in Ward and Özdemir (2013). I constructed country-specific weights computing the for each country-year the average share of hours worked by those who declared to be working part time as main activity status (PL030, cat. 2 in EU-SILC) relative to the standard full-time weekly hours (taken as fixed to 40 for all countries, in spite of this being by law lower in some countries, e.g. France). The months worked part time are then multiplied by this ratio. Part-time weights range between 0.## (Sweden 20##) and 0.## (Denmark 20##).

households' characteristics that are expected to be associated with the disposable income, expanding a list of control variables already used in previous social inquiries based on household as basic unit of analysis (e.g. Brady & Burroway, 2012; Rovny, 2014). Some of the typical predictors of income highlighted by labour market research are specific to each individual within a household (age, level of education). In this case, the head of the household is taken as reference.[12] To wit, I control for the age of the household head (a quadratic term is also added, as a smoothly reversed-u-shaped relationship is usually empirically found, especially in the case of labour earnings [#ADD REF#]), and for the level of education attained by the household head (Low: up to lower-secondary on the ISCED-97 scale; Medium: up to post-secondary non-tertiary; High: tertiary and above). The other control variables directly come as attributes of the whole household. These are the following: the number of children under 18 years old, likely to be associated with lower incomes (Rovny, 2014). Three dummy variables: one for single-parent households, generally more likely to fall to the bottom of the income distribution (#ADD REF); another for the presence of immigrants in the household (intended as persons born in a country other than that of residence); and one that identifies extended families (three-generation households), since especially in highly familistic welfare states informal solidarity between members from different generations tend to act as a substitute for the public provision of services and benefits (#ADD REF. empirical evidence from: Diris, Vandenbroucke and Verbist forthcoming). Related to this, I also control for the presence of pensioners within the household, so to partial out the contribution of sources other than work earnings to the overall household income. This differentiates between households with at least one pensioner and households whose members are all pensioners, the reference being the case in which there are no pensioners.

5.2. Country level

All country-level variables are lagged 1 year, so to logically precede the dependent variable as well as control in time. Especially in the case of policies, it in fact takes time for them to effectively exert an influence on households.

12 The identification of the household head is not a straight-forward task in the EU-SILC. The EU-SILC in fact contains no such a variable. In order to identify a head for each household in the sample, I have followed a stepwise strategy: (1) First, I have taken as head the person declared to be responsible for the accommodation (var. HB080); (2) in household were this variable was missing, I have assumed the person who responded the household questionnaire (var. HB070) to be the head; (3) For the (few) households still left without head, the oldest member has been selected as such.

Policy variables[13]

I focus on the association between social investment-oriented policies and household incomes. Namely, I look at the budgetary effort (as defined in Chapter #3#) put by government on policies that can be considered as "social investments", insofar as they aim to enhance people's human capital and/or allow them to participate more and better in the labour market. The starting point in the operationalization of "budgetary effort" was public expenditure on selected welfare functions, expressed in volumes (at constant prices to correct for inflation and in Purchasing Power Standards (PPS) to allow for cross-country comparison).[14] Social investment policies cover the full life course and cut across many diverse policy fields. In order to account for it, a composite index is used that includes the expenditure on all types of policies involved: working-age active labour market programmes, family-related childcare services, old-age services such as daycare (often referred to as "long-term care"), education and R&D. The expenditure for each of these policy function is divided by the number of potential beneficiaries (these are respectively the unemployed, children under 5 years, the over-65, people a broadly-intended schooling age (5-19), and the whole population for R&D). This allows to "deflate" them from intervening demographic and economic factors in order to observe the effective financial effort exerted by governments net of the nuisance added by other sources of variation. This allows us to speak of "budgetary welfare effort" (see also Vandenbroucke & Vleminckx, 2011). The composite index for Social Investment (hereafter SI) is the average of the budgetary welfare effort scores in the welfare functions composing the social investment dimension of the welfare state. All welfare efforts scores have been standardized over the pooled sample (mean and standard deviation across all countries and years). The data sources and the detailed procedure followed for the construction of the composite budgetary effort policy indices is explained in #Annex 2#.

Aside social investment-oriented policies, the budgetary effort put on the other fundamental welfare state dimension – social protection – is also used in the analysis, again operationalized along with the same logic explained above. The policies composing the Social Protection budgetary effort index (hereafter SP) are shown in detail in #Annex 2#. SP includes cash transfers, again

13 For the sake of completeness, this paper includes in Annex 2 (at the end of the document) a Table with the benefit categorization used to build the key policy indices. The detailed presentation of the data source (the Social Investment Welfare State dataset – SIWE) and the methodology proposed for the policy indices are given in the SIWE working paper (Ronchi, 2016).

14 I use values in volumes instead of as a share of GDP because using GDP as denominator make data on social spending reflect a number of other trends (cf. European Commission, 2013b p. 10). Namely, especially in times of economic crisis, this makes them even more counter-cyclical that what they already are: spending on given welfare function goes up in reaction to the downturn (think about the increased number of unemployed claiming benefits after the crisis outbreak), while GDP (the denominator) goes down. This further inflates the alleged spending effort: the worse the economy is doing, the higher the spending/GDP figure we would observe, this being especially true in crisis-ridden countries.

covering the life course: working age passive labour market programmes, child benefits, and old-age pensions.

Country-level control variables

Differences in the effort devoted to specific social policies are not the only factors that can explain across-country variation in household incomes. A country's economic development obviously matters. On the other hand, the level of economic development also goes hand in hand with with the extent to which a country invest in social policies: wealthier countries spend more on social policy. This is empirically confirmed in my data (#CROSS REF), whereas I observe a high between-country correlation between both SI and SP indices and GDP per capita (#Pierson's *r* correlation index is around .8). In order to grasp the effect of policy effort net of a country's wealth, I control for GDP per capita. The state of the business cycle can also affect households' incomes. Therefore, a control for the unemployment rate is also added. Both country-level control variables are taken from Eurostat online database.

6. Method

May sample is formed by pooled cross sections of households from different EU-SILC waves nested into countries observed over 10 years (2003-2012).[15] While I have non-repeated measurements of different households from different years, country-specific variables are in fact panel data (observed for the same countries over time). Since I am interested in capturing the dynamics of country-level variables over time (namely the change in policy effort), I structure my data along 3 levels: (1) households, (2) country-years, (3) country. Levels 2 and 3 are the keys to best take advantage of the panel nature of country-level variables. A multilevel hybrid model allows to estimate both within and between effect of country-level variables while at the same time controlling for household-level compositional effects (Fairbrother, 2014; Schmidt-Catran, 2016; Schmidt-Catran & Fairbrother, 2016). Formally:

$$y_{jth} = \beta_0 (t) + \beta_1 X_{jth} + \gamma_{WE} (Z_{jt} - \bar{Z}_j) + \gamma_{BE} \bar{Z}_j + v_j + u_{jt} + e_{jth}$$

Where the tree levels are so indexed: countries (j), country-years (t), and households (h). The household-level variables are captured by the vector X_{jth}, β_1 being the corresponding coefficient. Variables Z_{jt} vary both between country-years and between countries. A fixed-effects transformation has been here applied. Time-varying country-level variables have been time-demeaned and the so obtained country-specific over-time means have been modelled as country-level variables at level 3 ($\bar{Z}_j$). The corresponding coefficient γ_{BE} gives the estimate for the between-country effect (hereafter

15 Not all countries are observed for all the 10 years. See Annex 1 for the country-years sample composition.

BE). The time-demeaned term ($Z_{jt} - \overline{Z}_j$) – by construction orthogonal to $\overline{Z}_j$ – varies at the country-year level: its coefficient γ_{WE} gives the estimate of the within-country effect (WE). A non-parametric time trend is also accounted for in the model (t), so to make sure that WEs and BEs are not spurious to possible simultaneous but unrelated over-time trends common to both country(-years) variables and the dependent variable y_{jth} (Fairbrother, 2014 p. 124-125). The terms v_j, u_{jt}, and e_{jth} compose the random part of the multilevel model. They stand, respectively, for the random intercept at the country- and country-years levels, and for the household-level error, all assumed to be normally distributed with mean 0. A random slope is added for the only substantively important household-level variable – work intensity. Due to across-country differences in labour markets, it is plausible to expect work intensity to have different returns in different countries. This theoretical expectation holds empirically: checking through country-by-country OLS regressions (not shown), the effect of work intensity does vary.

The multilevel hybrid model provides all strength points of the fixed-effect approach, while allowing for more flexibility in model specification (Bell & Jones, 2015). Being time-demeaned, WEs are in fact exempt from unobserved heterogeneity, that is, they come by construction net of all across-country differences which interfere in the correlation(s) we focus on. The same does not hold for BEs, for which unobserved across-country differences could still make the estimates spurious. The advantages of the multilevel hybrid model over the simple fixed-effects approach can be summarized in the following points. 1) First, both WEs and BEs can be modelled at the same time. Although is very likely for over-time variation to be smaller relative to that between countries which strongly differ from each other, the WE can be at least a useful robustness check for the corresponding BE; 2) A multilevel model makes it possible to look at the effects of policy effort on household incomes *over and above* differences in households characteristics, accounting for the non-independent nature of nested observations when it comes to provide confidence levels for the estimates. 3) Last, such an approach gives the change to directly model the interplay between policy efforts and household characteristics by means of cross-level interaction terms. This is of substantial relevance in my theoretical framework, given the same "cross-level" nature of the concept of Matthew effect, along which my hypotheses are designed: country-level policy efforts are expected to have different impacts across households with different characteristics.

Following Enders and Tofighi (2007), household-level variables have all been grand-mean centered. This allows to assess the impact of country(year)-level variables net of the influence exerted by micro compositional factors (ibidem: p. 128). Household characteristics are in fact considered as nuisance variables that need to be controlled for, the focus being on country-level (policy) variables. The only exception to this is work intensity. Household work intensity is more

than a mere control, and becomes crucial when interacted with policy variables. Hence, it is important to obtain an unbiased estimate of its coefficient. Grand-mean centering work intensity could yield biased estimates of its (average) within-country effect, since between-country variance is also accounted for in the coefficient. The best practice would actually be centering within cluster (in this case, by subtracting the country/country-years means from the household values), that is, artificially removing all between-country variation from the estimate [#ADD REF Raudenbush and Bryk, p. 139#]. However, the same aim can be achieved by controlling for the between-cluster variation (i.e. the means) in the variable of interest (Enders & Tofighi, 2007 p. 131-132). Namely, controlling for the average work intensity at each upper level (country-years and country) while at the same time modelling the grand-mean centered work intensity variable. This has been done as a robustness check (not shown in the models below). The regression coefficient of household work intensity does not significantly change even when following this very strict approach.

7. Results

To start inspecting the relationship between social investment-oriented policies and household income, I first look at how they correlate on average between countries, combining all years. The resulting 29 data points show a strong and almost linear between-country correlation between SI index scores and average household incomes: the Pierson's correlation index amounts to 0.87.[16] This is depicted by the thick black line in Figure 1. The strong correlation comes as no surprise: as observed also in chapter #3#, wealthier countries are also those which invest more in social policies. Nevertheless, not all within-country correlations go in this same direction. Within-country correlations – based on over-time variation within each country – are represented in Figure 1 by the thin dashed lines. The vast majority of within-country correlations is also positive. There are however exceptions, as in the case of Luxembourg, Belgium, and even more so for the UK and Italy, which all show negative correlations (although in none of these cases the correlation index is statistically significant). There is in fact variation from country to country in how SI and household incomes are associated over time.[17] It thus makes sense to disentangle the between- and the within-country effect of the policy variables.

[Figure 1]

16 The same strong correlation is observed when taking years separately instead of pooling them: the correlation index slightly varies from 0.86 (for 2008 and 2010) to 0.89 (2006).

17 An example may help to clarify this. While the income trend through time is overall positive for all countries, the trend of budgetary welfare effort on SI is actually negative, for instance, in Italy (See chapter #3#). The (bivariate) within-country correlation for Italy is in fact found negative.

Still, the aggregate bivariate picture neglects two crucial aspects: it does not control for household characteristics (the compositional effect, whereas differences in aggregated incomes could be due to differences in the socio-demographic composition of country samples), and it ignores the nuisance potentially added by the general trend of incomes over time, positive for all countries, though with a marked slump around at the crisis outbreak in 2008. The hybrid multilevel model allows us to look at the association between the budgetary effort put by each country on SI and household incomes, while controlling for differences between households. Table 1 reports the results from models. I start from the empty model (i.e. no independent variables) so to check how much variance is found at each level. The ICC at the country level is 0.40 and about 0.2 at the country-years level. Hence, the variance at the country-years level is small relative to the total variance (circa 2%). Nevertheless, as shown above, this does not mean that there are no changes in the dependent variable between years. Moreover, the variance component at the country-years level is statistically significant. Put it otherwise, my analyses follow this logic: the variance due to differences between countries (including policies) is overall 42%, indeed high. This is the variation which virtually all works based on aggregated country-level comparisons seek to explain. Within this, 5% ([0.02/0.40]*100) is the share targeted by my WE estimations. Although the variance between countries takes the lion's share when looking at the effects of social policies on households' income, being unbiased, the estimates the WE are more reliable than a simple look at the BE. The latter are not only potentially spurious to some unobserved across-country difference. Arguably most important, between-country differences in wealth already trivially explain between-country differences in households' income, aside from showing a high correlation with the policy effort scores. Focusing on the WE (over time changes within countries) solves these issues. In the following I hence address mainly the results regarding WE estimates.

In Model 1 I add household-level variables, all grand-mean centered. All but work intensity are taken as control variables. For this latter, a random slope is added: the country- and country-years-specific effect of work intensity is left free to vary around the average positive effect (1262€)[18]. As expected, variance components of the random slope at both levels are found significant. #All household-level coefficients shows the expected signs (#ADD short discussion on controls?). I then start adding the country-level variables, each split in the BE- and WE-components as explained above. In Model 2, the composite index for SI is added. SI budgetary welfare effort seems to

18 Since household work intensity is measured on a 0 to 1 scale (-.68 to .32 when grand-mean centered), it makes more sense to divide the coefficient by 10, so to interpret it for a meaningful change of .1 in the independent variable. That is, for a .1 increase of work intensity, monthly disposable income is expected to increase by 126€ (=1262/10). A model specification including a categorical variant of household work intensity (the one used below to show the marginals: jobless, very low, low, mid, high, very high) has also been tried. The core results stay the same as those presented below.

account for the 54% of the variance found at the country level. However, the WE is not significant. The figure stays the same when adding country-level controls, all found not significant, with the exception of the WE of the unemployment rate, significant (α=0.05) and slightly positive. Hence, over and above the household-level compositional effect, the policy effort put on SI seems to matter, although just in explaining differences between countries. The BE estimate could nevertheless be biased due to unobserved heterogeneity. Moreover, countries which score high on SI are the "wealthier", i.e. those in which households' income is on average higher. Since reverse causation cannot be ruled out, although I use the standard term "BE", it is more appropriate to simply speak of a significant association between SI and incomes between countries.

Table 1. hybrid multilevel regressions. DV: household disposable income (PPS, 2005 prices)

	Model 0 EMPTY MODEL	Model 1 MICRO	Model 2 SI	Model 3 SI + CONTROLS	Model 4 SI x WI	Model 5 SI x WI TIME	Model 6 SI x WI SP xWI	Model 7 SI x SP x WI
Household-level variables								
Work Intensity		1262***	1262***	1261***	1279***	1279***	1277***	1477***
		(113)	(113)	(113)	(84)	(84)	(68)	(73)
Education of the HH head (Low)								
Medium		299***	299***	299***	299***	299***	299***	299***
		(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
High		1015***	1015***	1015***	1015***	1015***	1015***	1015***
		(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
Age of the HH head		7***	7***	7***	7***	7***	7***	7***
		(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Age^2		-1***	-1***	-1***	-1***	-1***	-1***	-1***
		(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
No. of children <18		-186***	-186***	-186***	-186***	-186***	-186***	-186***
		(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Single-parent HH		-514***	-514***	-514***	-514***	-514***	-514***	-514***
		(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)
Immigrant in the HH		-216***	-216***	-216***	-216***	-216***	-216***	-216***
		(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
Pensioner(s) in the HH (No)								
One or more		59***	59***	59***	59***	59***	59***	59***
		(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
All-pensioner HH		313***	313***	312***	313***	313***	313***	313***
		(5)	(5)	(5)	(5)	(5)	(5)	(5)
Extended family		-75***	-75***	-75***	-75***	-75***	-75***	-75***
		(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)
Country(years)-level variables (BE & WE)								
Social Investment (BE)			553***	412***	807***	808***	476**	416***

		(70)	(100)	(129)	(129)	(146)	(121)	
Social Investment (WE)		59	-25	169	190	360**	352**	
		(41)	(63)	(93)	(100)	(124)	(124)	
Social Protection (BE)			402***	401***	401***	802***	998***	
			(109)	(109)	(110)	(150)	(136)	
Social Protection (WE)			179*	178*	160*	-110	-95	
			(70)	(70)	(74)	(140)	(139)	
GDP per capita (BE)			-0	-0	-0	-0	-0	
			(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	
GDP per capita (WE)			-0	-0	-0	-0	-0	
			(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	
Unemployment rate (BE)			-10	-10	-10	-10	-13	
			(23)	(23)	(23)	(23)	(22)	
Unemployment rate (WE)			-8**	-8**	-7*	-7*	-7*	
			(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	
SI x WI (BE)				506***	506***	82	31	
				(105)	(105)	(137)	(112)	
SI x WI (WE)				210**	210**	392***	387***	
				(74)	(74)	(108)	(107)	
SP x WI (BE)						513***	716***	
						(130)	(117)	
SP x WI (WE)						-294*	-278*	
						(129)	(128)	
SI x SP (BE)							-355***	
							(95)	
SI x SP (WE)							-829	
							(519)	
SP x SI x WI (BE)							-346***	
							(90)	
SP x SI x WI (WE)							-964*	
							(472)	
Year dummies					ns	ns	ns	
					(.)	(.)	(.)	
Variance components								
Var (Country)	1095661***	1051864***	482826***	283841***	185384***	185836***	142021***	90581***
Var (Country-years)	51405***	39285***	38611***	39397***	38402***	38202***	37589***	37048***
Var (Household)	1588485***	1109098***	1109097***	1109097***	1109098***	1109098***	1109098***	1109099***
Level-3 Cov (const.,WI)		560880***	380310***	285122***	157915***	158133***	101988**	52342**
Level-3 Var (WI)		367534***	367302***	366932***	202697***	202727***	130835***	83376***
Level-2 Cov (const.,WI)		32200***	31865***	32590***	31519***	31491***	30832***	30243***
Level-2 Var (WI)		33133***	33137***	33125***	31941***	31953***	31210***	30544***
AIC	27131354	26562578	26562556	26562544	26562524	26562538	26562524	26562514
BIC	27131403	26562824	26562826	26562888	26562892	26563017	26563027	26563066

Notes: ns = none of the time dummies found significant (omitted from Models 5-6-7).

The fact that the WE of SI is not found significant in the first place does not mean that it cannot become significant for specific levels of household variables. That is, interaction effects can matter, as specified in H1. According to H1, I expect the returns to SI to increase (hence maybe becoming significant) with increasing household work intensity. Model 4 to 7 add stepwise the interaction effects understood by H1 and H2. In Model 4 both for the BE and WE, the cross-level interaction term between SI and household work intensity is found significant: the "returns to SI" do change by levels of work intensity. Model 5 tests whether the results change when adding time dummies to control for possible common time trends: no time dummy is significant (not shown in Table 1), and the coefficients remain the same. Time dummies are also included in the following models. Model 6 adds the interaction between SP and household work intensity, while Model 7 adds the third-order interaction term between both policy indices (SI and SP) and work intensity, so to finally test H2.

In order to better interpret the interactions, I first plot the marginal effects (WE and BE) of the relevant policy variables against levels of household work intensity (following Brambor et al. (2005)). For a clearer presentation, the variable work intensity is broken down each .2 interval, so to observe the effect of the policy indices for households with no (0), very low (up to .2, threshold commonly used in the scope of EU2020 poverty indicators), low (.4), medium (.6), high (.8), and "full" work intensity (1). Figure 2 shows the marginal effect of SI from Model 6. Since we know BE estimates to be potentially spurious to unobserved heterogeneity between indeed very different countries, we focus on the WE, which controls for all unobserved factors, giving an unbiased estimate of the average within-country effect. Marginal effects for BE are also shown here and in the following figures for the sake of completeness. The WE in Figure 2 exactly shows what hypothesized above. The "returns" to SI increase with increasing levels of household work intensity, being not even significant for households which are jobless or with very low work intensity. This is in fact a clue which points in the direction of the existence of a Matthew effect (intended as higher income-returns to SI for household better inserted in the labour market).

[Figure 2]

* No effect (flat line for the marginal effect)

An exactly opposed gradient is observed when looking at the marginal effect of SP (WE) for different levels of household work intensity, plotted in Figure 3. While the BE seems again driven by across-country general differences in wealth, the WE is not significant, though negatively sloped. Just for the sake of checking that WEs indeed depict a more accurate and substantively valid

picture, it is interesting to note how the negative slope is what one would theoretically expect. Although the confidence interval crosses the zero-line all along the work intensity spectrum, if it was statistically significant, the within effect of SP would be higher for household with no or low work intensity and lower for those with high work intensity. Since SP-oriented policies are in fact social transfers targeting those out of work, this yet nuanced picture makes theoretically sense.

[Figure 3]

Figure 4 depicts the three-way interaction in Model 7, differentiating between low and high scores of the SP index. For both WE and BE, the gradient of the effect of SI across levels of work intensity appears steeper for low scores of SP. This matches with H2. For countries which invest less on SP (black line in Figure 4) – the bundle of cash transfers aimed at protecting those out of work providing a variety of income maintenance guarantees – the Matthew-effect gradient observed in Figure 2 above also applies. Increased budgetary efforts on SI-oriented policies reward those households better inserted into the labour market more, while having no (average) effect among those jobless or with very low work intensity. Nevertheless, when observing the marginal effect for high SP scores (dashed line in Figure 4), a puzzling picture emerges. In countries which score comparatively high on the SP dimension, SI seems to have no effect (both WE and BE): the confidence intervals in Figure 4 cross the zero line all along the work intensity range. This could simply indicate that there is indeed no direct effect of social investment policies on income in countries with more generous welfare states. Instead, its gains only flow to increased work.

[Figure 4]

The apparently puzzling results could be partly explained by at least 3 points (#provisional: comments most welcome#):

(1) the focus on budgetary effort behind SP policies is not apt to grasp what social investment advocates means when speaking of minimum income guarantees. Spending effort does not tell anything about the policy design, effectiveness and efficiency: it is rather the generosity, coverage and other aspects connected to quality rather than to the quantity expressed by the policy outlay that matters in their theoretical framework. Hence, better proxies for "welfare generosity" should be used; (2) The null SI-effect observed for high SP scores could be also symptom of an empirical issue. We know that countries with higher budgetary efforts on SI are by and large also those with higher efforts on SP. The high collinearity between the two variables could jeopardise the attempt of

looking at a so complex interaction, whereas the variance that the two policy indices can explain independently from each other is very low; (3) On the other hand, the null effect of SI for high SP-scores could simply point in the direction of diminishing marginals returns to budgetary welfare efforts for one or both policy dimensions. For instance, in countries where the effort on SI is already very high (e.g. Scandinavian countries) the room for further improvements is relatively little, whereas "SI-laggards" have a lot of room for catching up with the best performers, this leading to naturally higher marginal effects of SI. Since we know that countries that score high on SI score high also on SP, this could explain why the line for high-SP in Figure 4 is flat. Empirically, those country with higher SP effort also have high SI effort, and hence potentially lower returns to SI relative to less developed welfare states.

8. Summary and conclusions

[To be written]

References

Abrassart, A., & Bonoli, G. (2015). Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy*, *44*(04), 787–806. https://doi.org/10.1017/S0047279415000288

Ahn, S.-H., & Kim, S.-W. (2015). Social investment, social service and the economic performance of welfare states: Economic performance of welfare states. *International Journal of Social Welfare*, *24*(2), 109–119.

Armingeon, K., & Bonoli, G. (2006). *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*. London, New York: Routledge.

Bell, A., & Jones, K. (2015). Explaining Fixed Effects: Random Effects Modeling of Time-Series Cross-Sectional and Panel Data. *Political Science Research and Methods*, *3*(01), 133–153.

Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, *33*(3), 431–449.

Bonoli, G., Cantillon, B., & Van Lancker, W. (forthcoming). Social investment and the Matthew effect: limits to a strategy. In A. Hemerijck (Ed.), *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press.

Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., & Vanhercke, B. (2015). *Social Investment in Europe. A study of national policies*. Brussels: European Commission: DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Brady, D., & Burroway, R. (2012). Targeting, Universalism, and Single-Mother Poverty: A Multilevel Analysis Across 18 Affluent Democracies. *Demography*, *49*(2), 719–746.

Brambor, T., Clark, W. R., & Golder, M. (2005). Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses. *Political Analysis*, *14*(1), 63–82.

Cantillon, B. (2009). The Crisis and the welfare state: The need for a new distributional agenda. *Kwartaalschrift Economie*, *6*(4), 489.

Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, *21*(5), 432–449.

Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful are European Welfare States?* Oxford, New York: Oxford University Press.

Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, *12*(04), 553–564. https://doi.org/10.1017/S1474746413000080

DiPrete, T. A., & Eirich, G. M. (2006). Cumulative Advantage as a Mechanism for Inequality: A Review of Theoretical and Empirical Developments. *Annual Review of Sociology*, *32*(1), 271–297. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.32.061604.123127

Enders, C. K., & Tofighi, D. (2007). Centering predictor variables in cross-sectional multilevel models: A new look at an old issue. *Psychological Methods*, *12*(2), 121–138.

Esping-Andersen, G., Hemerijck, A., Gallie, D., & Myers, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press.

European Commission. (2013a). Investing in children: breaking the cycle of disadvantage. COM(2013) 690 provisoire, Brussels: 20 February 2013.

European Commission. (2013b). *Social protection budgets in the crisis in the EU*. Luxembourg: Publications Office.

European Commission. (2013c). Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. COM(2013) 83 final, Brussels: 20 February 2013.

Fairbrother, M. (2014). Two Multilevel Modeling Techniques for Analyzing Comparative Longitudinal Survey Datasets. *Political Science Research and Methods*, *2*(01), 119–140.

Ghysels, J., & Van Lancker, W. (2011). The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy*, *21*(5), 472–485.

Giddens, A. (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. Malden, Mass: Polity Press.

Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *22*(2), 242–256.

Hemerijck, A., Burgoon, B., Di Pietro, A., & Vydra, S. (2016). Assessing Social Investment Synergies (ASIS). report written for the Europan Commission - DG-EMPL.

Kautto, M. (2002). Investing in services in West European welfare states. *Journal of European Social Policy*, *12*(1), 53–65.

Le Grand, J. (1982). *The Strategy of Inequality*. Oxford: Allen and Unwin.

Merton, R. K. (1968). The Matthew effect in science. *Science*, *159*(3810), 56–63.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.

Natali, D., & Vanhercke, B. (2015). *Social Policy in the European Union: State of Play 2015*. ETUI - OSE.

Obinger, H., & Starke, P. (2015). Welfare state transformation: Convergence and the rise of the supply side model. In S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. D. Levy, F. Nullmeier, & J. D. Stephens (Eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (pp. 465–481). Oxford University Press.

OECD. (2011). *Divided We Stand. Why inequality keeps rising*. Paris: OECD Publishing.

Pavolini, E., & Arlotti, M. (2015). Growing Unequal: Child Care Policies in Italy and the Social Class Divide. Presented at the 22nd International Conference of Europeanists (CES), Paris, 8-10 July.

Rigney, D. (2013). *The Matthew effect: How advantage begets further advantage*. Columbia University Press.

Ronchi, S. (2016). The Social Investment Welfare Expenditure data set (SIWE): a new methodology for measuring the progress of social investment in EU welfare state budgets. GK-SOCLIFE Working Paper Series, 16-2016.

Rovny, A. E. (2014). The capacity of social policies to combat poverty among new social risk groups. *Journal of European Social Policy*, *24*(5), 405–423.

Schmidt-Catran, A. W. (2016). Economic inequality and public demand for redistribution: combining cross-sectional and longitudinal evidence. *Socio-Economic Review*, *14*(1), 119–140. https://doi.org/10.1093/ser/mwu030

Schmidt-Catran, A. W., & Fairbrother, M. (2016). The Random Effects in Multilevel Models: Getting Them Wrong and Getting Them Right. *European Sociological Review*, *32*(1), 23–38. https://doi.org/10.1093/esr/jcv090

Taylor-Gooby, P. (Ed.). (2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., & Palier, B. (2011). The EU needs a social investment pact. *Observatoire Social Européen*, *Opinion Paper No. 5*.

Vandenbroucke, F., & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, *21*(5), 450–471.

Van Kerm, P. (2007). Extreme Incomes and the Estimation of Poverty and Inequality Indicators from EU-SILC (Vol. No. 2007–01).

Verbist, G., Förster, M. F., & Vaalavuo, M. (2012). *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: review of new results and methods*. OECD Publishing.

Verbist, G., & Matsaganis, M. (2012). The redistributive capacity of services in the EU. *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour Market Participation, Social Redistribution and Income Poverty in the EU. Oxford University Press (te Verschijnen)*.

Ward, T., & Özdemir, E. (2013). Measuring low work intensity – an analysis of the indicator. Presented at the ImPRovE Discussion Paper No. 13/09, Antwerp.

Annex 1. Country-years sample composition. Frequency statistics.

Country	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	*Total*
AT	3,667	4,261	4,772	5,364	4,457	4,464	4,712	4,694	4,710	4,443	*45,544*
BE	4,245	4,112	4,710	5,039	4,982	4,558	4,480	4,341	4,220	4,431	*45,118*
BG	-	-	-	3,193	3,213	4,015	4,394	4,597	3,940	3,381	*26,733*
CH	-	-	-	-	5,337	5,489	5,492	5,399	5,328	5,072	*32,117*
CY	-	3,086	2,954	2,844	2,703	2,358	2,860	2,961	3,590	3,537	*26,893*
CZ	-	3,346	5,698	7,307	8,415	7,092	6,562	6,354	6,175	5,755	*56,704*
DE	-	10,261	10,618	10,555	9,796	9,446	9,349	9,650	9,324	8,884	*87,883*
DK	5,583	4,915	4,663	4,700	4,664	4,539	4,440	4,048	3,981	3,904	*45,437*
EE	3,255	3,366	4,523	4,117	3,775	3,709	3,705	3,670	3,974	4,224	*38,318*
EL	4,670	4,055	4,152	4,077	4,718	4,780	4,680	3,939	3,625	4,799	*43,495*
ES	11,326	10,311	9,665	9,824	10,327	10,079	10,183	9,660	9,325	9,004	*99,704*
FI	9,449	9,426	9,069	8,916	8,643	8,243	8,538	7,233	7,863	8,669	*86,049*
FR	7,900	7,577	7,795	8,114	7,996	7,865	8,171	8,411	8,805	8,008	*80,642*
HU	-	5,353	5,954	6,764	6,752	7,149	7,260	8,625	8,316	7,597	*63,770*
IE	2,087	4,098	4,298	4,192	3,723	3,276	3,555	3,322	3,099	3,300	*34,950*
IT	18,790	16,924	16,420	15,890	15,774	14,940	13,875	14,074	14,065	13,120	*153,872*
LT	-	3,597	3,623	3,763	3,582	3,544	3,767	3,634	3,681	3,431	*32,622*
LU	3,095	3,142	3,364	3,434	3,329	3,456	3,903	4,405	4,748	3,031	*35,907*
LV	-	2,978	3,272	3,321	3,861	4,129	4,378	4,611	4,466	4,293	*35,309*
MT	-	-	-	-	2,679	2,574	2,647	2,857	3,095	3,102	*16,954*
NL	-	7,592	7,433	8,523	8,495	7,598	7,909	8,079	7,832	7,767	*71,228*
NO	5,062	4,779	4,779	4,915	4,508	4,212	4,006	3,510	4,552	4,578	*44,901*
PL	-	13,260	12,073	11,510	11,217	10,148	9,913	9,822	10,004	9,732	*97,679*
PT	3,892	3,527	3,316	3,223	3,258	3,432	3,484	3,886	4,274	4,497	*36,789*
RO	-	-	-	5,828	5,589	5,388	5,270	5,189	4,993	5,118	*37,375*
SE	4,476	4,860	5,407	5,672	5,857	5,642	5,262	4,926	4,789	4,339	*51,230*
SI	-	7,226	8,258	7,544	7,741	7,871	7,876	7,730	7,732	7,462	*69,440*
SK	-	4,249	4,100	4,028	4,407	4,270	4,319	4,137	4,219	4,266	*37,995*
UK	-	-	8,103	7,310	6,767	6,391	4,854	4,912	5,262	6,784	*50,383*
Total	*87,497*	*146,301*	*159,019*	*169,967*	*176,565*	*170,657*	*169,844*	*168,676*	*169,987*	*166,528*	*1,585,041*

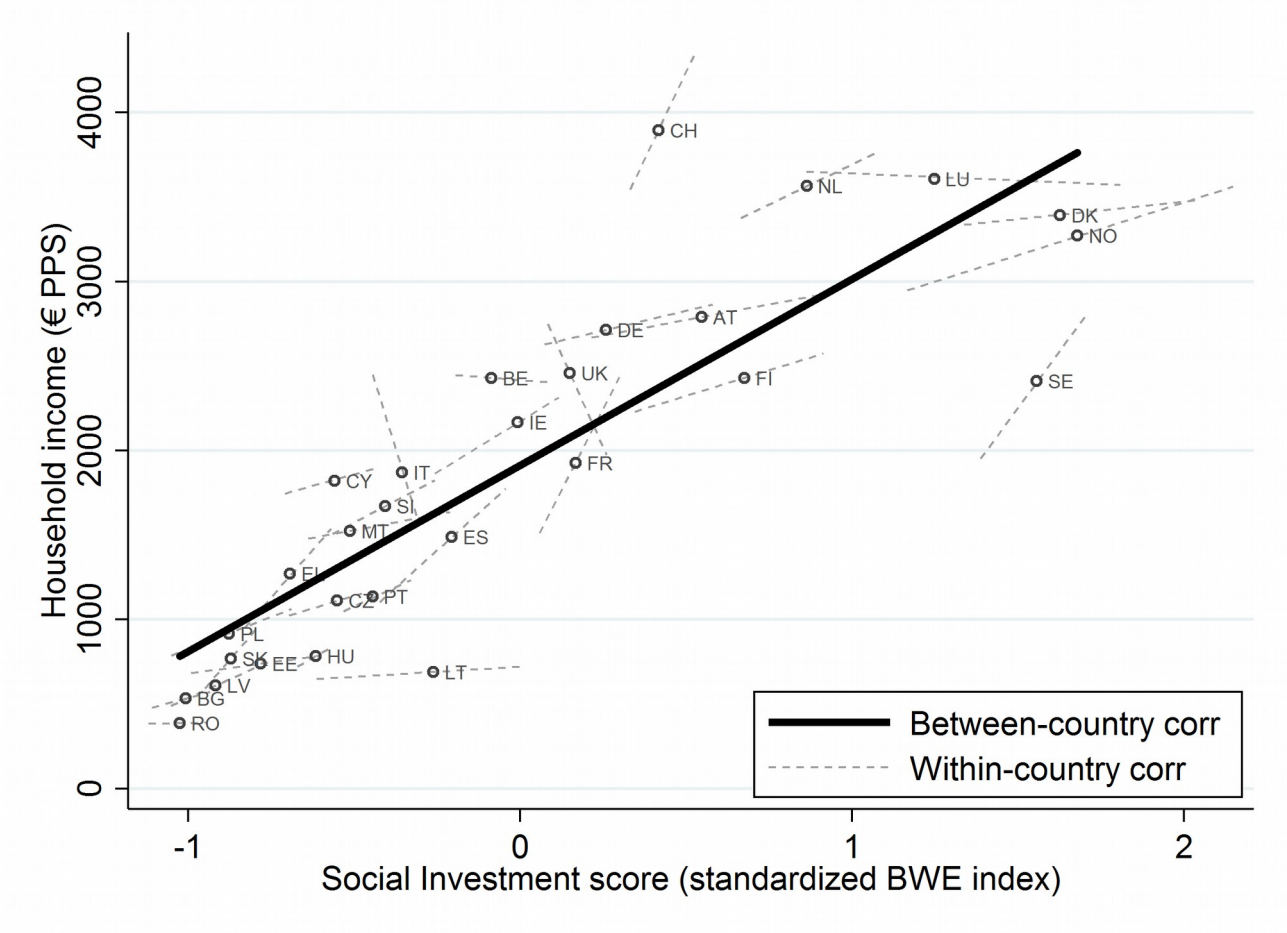
Annex 2. Allocation of welfare programmes in the two basci welfare dimensions for the composition of the two composite policy indices for social protection and social investment

Category	Function	Social programmes included
Social protection	WORKING AGE cash benefits	– Out-of-work income support (all unemployment schemes) – Early retirement – Housing benefits – Disability pensions – Disability early retirement – Minimum income support
	FAMILY/CHILDREN cash benefits	– Family/children: cash benefits (excluding parental leaves)
	OLD AGE cash benefits	– Old age pensions and other cash benefits – Survivors' benefits
Social investment	WORKING AGE services	– Active Labour Market Policies – Rehabilitation of the disabled
	FAMILY/CHILDREN services	– Family/children: benefits in kind (+ parental leaves)
	OLD AGE services	– old age benefits in kind
	EDUCATION	– Education (ISCED 1-4)
	R&D	– R&D (public sources; includes higher education)
Others (excluded)	HEALTHCARE	– Health & Sickness spending
	DISABILITY	– Disability programmes not included in any function
	SOCIAL EXCLUSION not elsewhere classified	– Social exclusion n.e.c.: remainders not included in any function

Notes: The construction of the composite policy indices is explained in depth in the previous empirical chapter and in an methodological appendix. This table just serves to give the reader an idea on what is meant when I refer to budgetary welfare effort for social protection and social investment.

More details on the data (Social Investment Welfare Expenditure dataset – SIWE) and the procedure followed for computing the composite policy indices can be found in Ronchi (2016).

Figure 1. Between-country and within-country correlations between household income and social investment policy effort



Note: (single country-years data points are not plotted to make the graph readable)

Figure 2. Marginal effects of SI for levels of household work intensity (from Model 6)

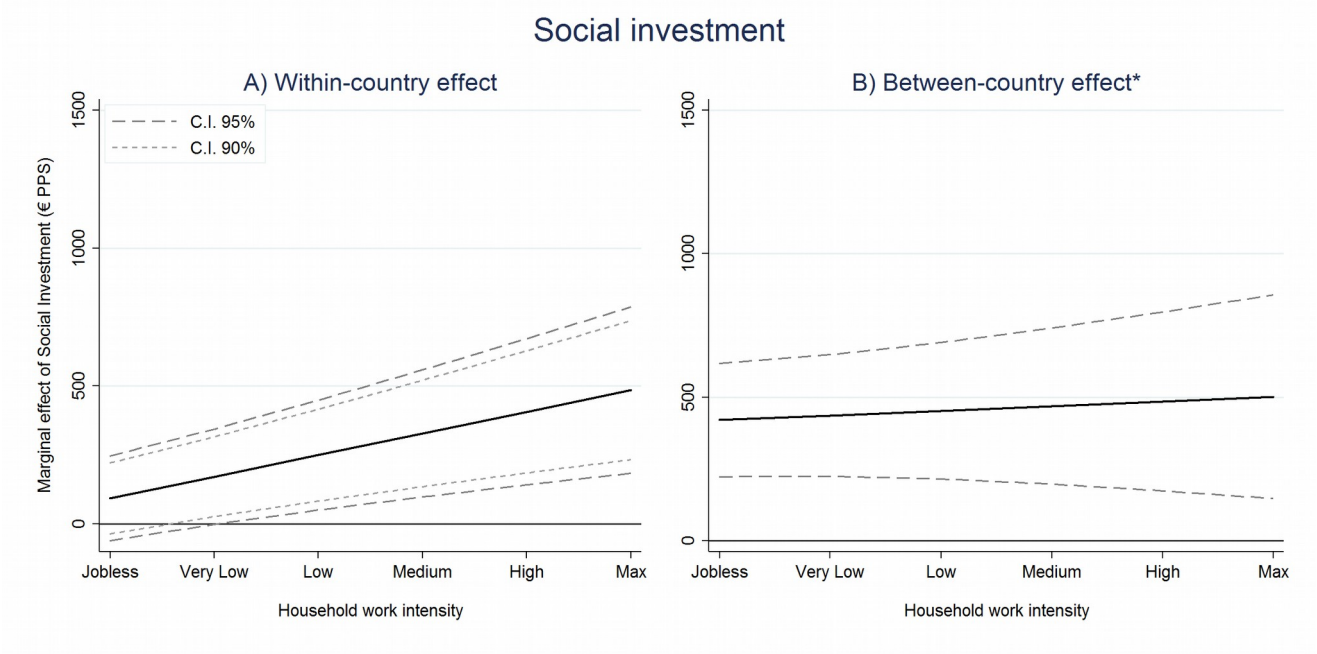
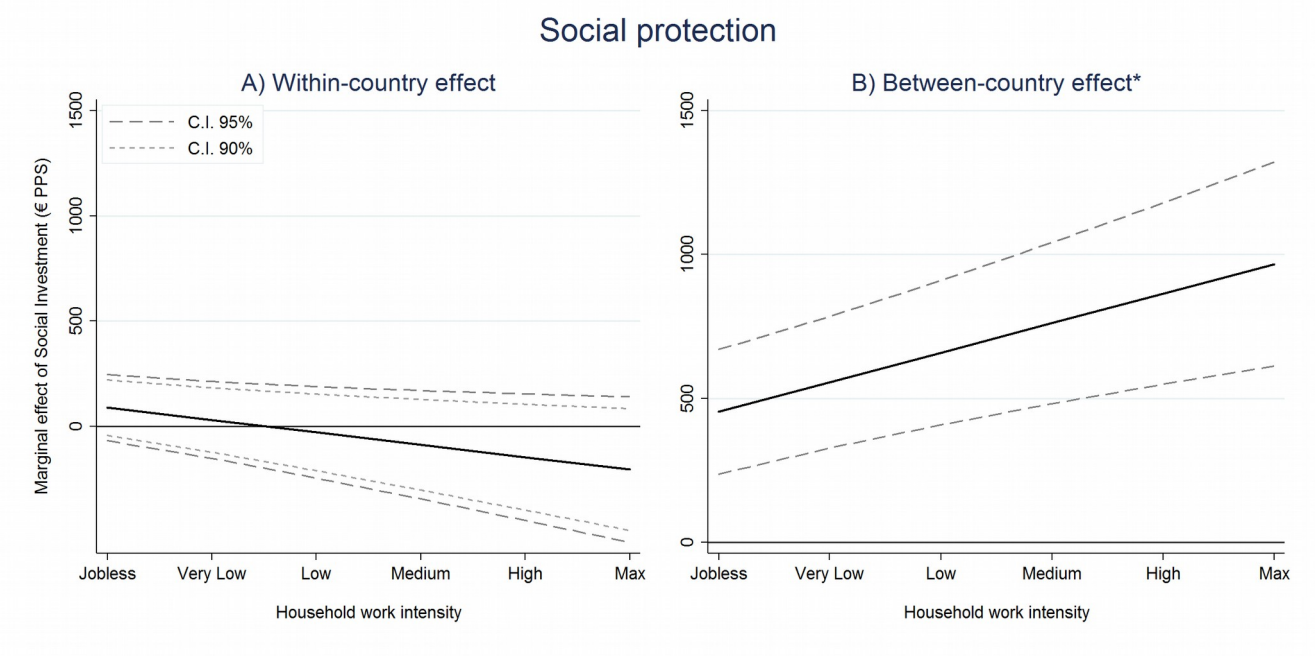
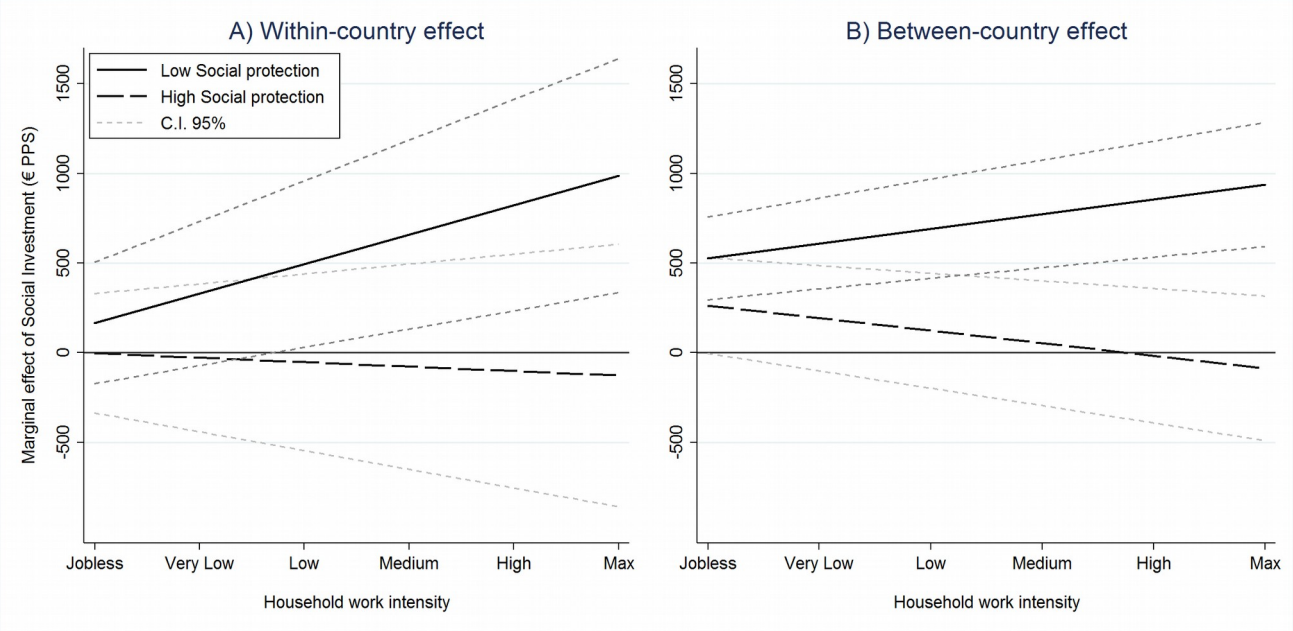


Figure 3. Marginal effects of SP for levels of household work intensity (from Model 6)



errata corrige: y-axis is Social Protection (not Investment)

Figure 4. Marginal effect of Social Investment for different levels of household work intensity and by High/Low SP scores (three-way interaction from Model 7)



VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

4

SERVICIOS SOCIALES

FAMILY AND WELFARE IN THE POST-INDUSTRIAL ERA. NEW SOCIAL RISKS IN SPAIN AND ITALY.

Guillén, Ana M.
aguillen@uniovi.es

Luque Balbona, David
luquedavid@uniovi.es

Grupo 5.1

Assessing changes and outcomes of Family Policies

espanet SPAIN

FAMILY AND WELFARE IN THE POST-INDUSTRIAL ERA. NEW SOCIAL RISKS IN SPAIN AND ITALY[1]

Abstract

In post-industrial societies, the well-being of families and households depends to a large extent on the efforts made by welfare states to address the New Social Risks (NSR). The post-industrial period requires that welfare states in advanced economies pay attention to NSRs and needs throughout the life cycle in order to support economic growth and improve competitiveness. This paper examines the extent to which the two welfare states mentioned above have adapted to the requirements of the post-industrial era before the crisis began and whether the reforms introduced were in the direction of that adjustment. And, on the other hand, what impact the crisis and the austerity policies have had on the paths of adaptation to the post-industrial era. The objective of this paper is to assess the extent to which the Spanish and Italian welfare states have addressed the NSR in terms of the composition and effort of social spending, paying special attention to family policies and care provisions. The paper is structured as follows. Firstly, the analysis focuses on the main features that characterize Spain and Italy as post-industrial societies, through the analysis of the processes of de-industrialization and the de-standardization of employment, changes in the family model and demographic evolution. Secondly, we focus on the analysis of the reconfiguration of social spending over the last two decades in order to evaluate the effort that has been made in both countries to provide adequate coverage to NSR. The text concludes by highlighting the factors that have facilitated and made difficult such adaptation.

Keywords: Family, new social risks, social expenditure, welfare state adjustment, post-industrialism.

[1] This paper is a result of the activities carried out by members of the PROMEBI (Promoting Employment and Welfare in Europe) Research Group at the University of Oviedo and has been financially supported by the Government of Asturias, Spain (Ref. FC15-GRUPIN14-086).

Introduction

In European countries welfare states "were built during the postwar years, with one key objective: to protect family (male) breadwinners against the consequences of losing their ability to extract an income from the labor market" (Bonoli, 2007: 495). But since then, the structure of social risks has changed drastically. In post-industrial societies the well-being of families and households depends to a large extent on the efforts made by welfare states to address the New Social Risks (NSR) that include, among others, precarious employment, long-term unemployment, a working poor, single parenthood, or inability to reconcile work and family life.

Since the late 1970s the Italian and Spanish welfare states have dramatically expanded and also undergone a deep process of Europeanization and catching up with the more advanced EU welfare states. Nonetheless, in recent decades, profound changes have taken place in developed societies, leading to the upsurge of increasing economic, labor and social insecurity. The proportion of well-paid and open-ended contracts has tended to decrease in labor markets coupled with a growth of precarious, temporary and atypical jobs, to the point that in-work-poverty has become of widespread incidence. The dualization of labor markets has constituted more often than not the result of institutional frameworks that combine good jobs and extensive access to social protection on the one hand and precarious employment with limited access to welfare state provisions on the other. The recent economic and financial crisis has but accentuated such trends.

Spain is a political economy characterized by an extreme pro-cyclical behaviour of its labor market, so that large numbers of jobs are created during expansionary phases and they are also destroyed in large amounts during recession phases, this posing severe challenges to social protection whenever a crisis takes place because of the coincidence of rocketing unemployment with ample new social needs. Italy does not suffer from such a trait, but rather from lower activation rates. However, both the Spanish and Italian welfare states came under strong pressure to introduce rationalization measures during the crisis in order to regain credibility in the face of financial markets: budgetary cuts became the norm since mid-2010 (Pavolini et. al., 2015). At present, pressure has diminished but the reduction of public deficits is still a must and will continue to be so for several years.

Furthermore, Spain and Italy possess some of the most intensely aging societies among OECD countries (specifically, second and third respectively after Japan), due to very long average life expectancy coupled with extremely low fertility rates, only partially compensated for by intense immigration fluxes. Also, social values and the structure of families and gender roles have been profoundly altered in recent decades.

All the aforementioned processes of change are conducive to the appearance of NSR, as different from traditionally covered risks or Old Social Risks (OSR). By the former, we understand "...situations in which individuals experience welfare losses and that have arisen as a result of the socioeconomic transformations that have taken place during the past three to four decades and that are generally subsumed under the heading of post-industrialization. The most important of these are deindustrialization and the tertiarization of employment, the massive entry of women into the labor force, increased instability of family structures, and the de-standardization of employment" (Bonoli, 2007: 498).

In developed economies, NSR are catered for, with different intensities, by the redesign and recalibration of existing policies and the introduction of new policies aimed at the promotion of labor market activation, effective minimum income schemes, reconciliation policies and public care provision for children and the elderly, among others.

This paper aims to assess to what extent the Spanish and Italian welfare states have addressed new risk policies in terms of social expenditure composition and effort, focusing particularly on family and care policies. By comparing two very similar case studies, we question whether social effort has adjusted in parallel to labor and societal post-industrialization.

The first section of this paper is dedicated to establishing the main traits of the Spanish and Italian welfare states as post-industrial societies as regards: a) de-industrialization and de-standardization of employment; b) instability in family structures; and c) demographic evolution. The second section is devoted to the analysis of the reconfiguration of social expenditure in order to elicit how much effort has been made in order to shift protection from old to new risks. Thirdly, we analyse a set of factors that can help to explain the different trajectories followed by Spain and Italy with regard to NSRs in general, and family and care policies, in particular. The paper concludes with a section with a tentative conclusion.

1. Spain and Italy as post-industrial societies: main characteristics

New social risks arise from the shift from an industrial society, when welfare states were originally designed, to a post-industrial society. But, what are the distinguishing characteristics of post-industrial societies? In this section we focus on the de-standardization of employment, changes in the family model and demographic aging as the main characteristics of postindustrial societies.

1.1. Deindustrialization and de-standardization of employment

One of the main characteristics of postindustrial societies is that the economy undergoes a transition from the production of goods to the provision of services. During the 1990s, Italy and Spain experienced an (incomplete) transition towards a new 'post-industrial' order, which altered

occupational structures, as well as family and gender relations (Marí-Klose and Moreno Fuentes, 2013). First, a rapid decline in the agricultural and industrial employment occurred, while the service sector became the main catalyst of employment growth. Second, the new postindustrial economy opened up new job opportunities for women, but often at a high price in terms of job quality (Moreno and Marí-Klose, 2016).

The expansion of service employment has altered labor markets especially at their lower end, consisting of low-skill, low-value-added jobs. As a result, in postindustrial societies, a labor market career is very different from "that of the standard male worker of the *trente glorieuses*, characterized by full-time, continuous employment from an early age and with a steadily rising salary" (Bonoli, 2007: 499-500). Table 1 shows the degree of de-standardization and precarization of employment in Italy and Spain.

Table 1 *De-standardization and precarization of employment, 2015 (%)*

	Spain	**Italy**
De-standardization of employment		
Employment service sector	75.9	69.6
Total non-permanent-full time employees	52.9	51.0
Part-time employment	*15.6*	*18.3*
Temporary employees	*20.9*	*10.8*
Self-employed persons	*16.4*	*21.9*
Precarization of employment		
Unemployment rate	22.1	11.9
Unemployment rate (less than 25 years)	48.3	40.3
Long-Term Unemployment (12 months or more) (% of total unemployment)	51.6	58.1
In-Work at-risk-of-Poverty (2014)	12.5	11.0
Low-wage earners (% all employees excluding apprentices) (2010)	14.7	12.4
Young people (15-29 years) Neither in Employment nor in Education and Training	19.4	25.7

Source: Eurostat.

Regarding de-standardization of employment, in Spain the service sector employed in relative terms more workers than in Italy and also more workers had temporary contracts but part-time employment is more extended in Italy. If the self-employed are added, more than half of the labor force in both countries does not enjoy the Fordist standard.

Regarding precarization of employment, in 2015 the unemployment rate was much higher in Spain than in Italy but Long-Term Unemployment is higher in Italy. The precariousness of employment and labor market instability make remunerations intermittent and insufficient to ensure an existence without poverty. As Table 1 shows, Italy and Spain registered a high level of in-work poverty rate.

Another characteristic of post-industrial labor markets is the increasing number of NEETs (Neither in Employment nor in Education and Training), an indicator of the mounting difficulty of school-to-work transitions.

1.2. Changes in the family model: Women´s entry into the labor market

The service sector has created a large number of jobs that has facilitated the incorporation of women into paid work. This has meant that the traditional division of labor within couples has collapsed. The domestic and care work that used to be carried out by women now needs to be externalized.

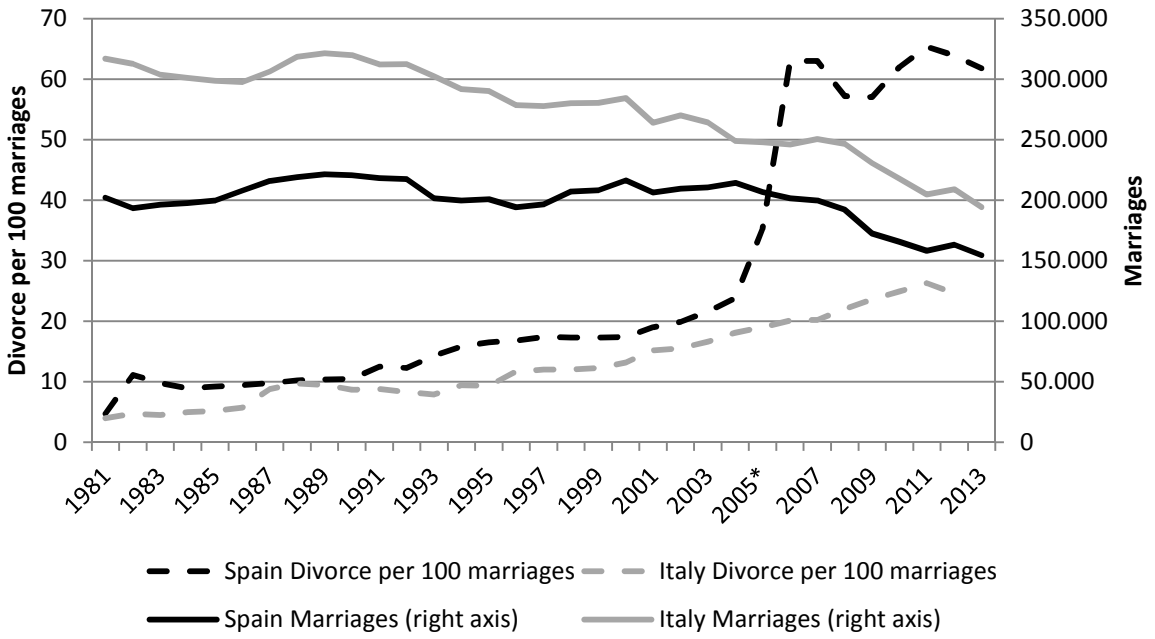
In the last two decades, the incorporation of women into the labor market has been much more intense in Spain than in Italy. In Spain, the female activity rate rose from 45.8% in 1995, when it was 11 percentage points below the EU-15, to 69.0% (+23.2 pp) in 2015, ranking slightly above the EU-15 average. In Italy the activation of women has been more contained, from 42.4% in 1995 to 54.1% (+11.7 pp) in 2015, remaining 14 percentage points below the EU-15 average.

The increase in female employment, especially in Spain, has had an impact on the growing number of dual-earner households, with new problems arising from the difficulty of reconciling work and family life. In Spain, families headed by a male breadwinner decreased from 61.8% of the total in 1990 to 31.6% in 2010, while dual-earner families increased from 30% in 1990 to 51% in 2010 (Moreno Mínguez, 2015). In addition, there is a growing gap between the desired and the real fertility rate. Thus, women who have reached the age of thirty in Spain and Italy have on average half the children they would have liked to have (Marí-Klose and Marí-Klose, 2006).

In sum, the massive incorporation of women to the labor market in Spain has hit the traditional cornerstone of care provision, the availability of full-time housewives.

Other salient changes in the family model, affecting its stability, comprise the decrease of marriages and the increase of divorces (Figure 1). The number of marriages has fallen in both countries during the last thirty years, the latest economic crisis period showing a steeper decrease. Divorce rates have tended to increase intensely, showing a smoother trajectory in Italy. In Spain, the rocketing increase from 2005 onwards, then moderated by the crisis years, is due to the change in legislation regulating divorce: “express divorce” was approved to facilitate marriage dissolutions, this meaning that the requirement of 2 years of previous separation was suppressed.

Figure 1. *Evolution of number of marriages and the divorce rate*



Source: Eurostat. Extracted 15.03.16

With regard to the composition of households, there are the same proportions of households headed by only one progenitor in both countries (13% in 2011) but a larger proportion of them are composed of a married couple in Italy (77%) than in Spain (72%) while consensual unions are higher in Spain (12%) than in Italy (7%).

1.3. Demographic change: aging population

Another major feature of post-industrial societies is the demographic transition from an industrial regime, with a strong increase in population, to a post-industrial regime, with very low mortality and birth rates, which has resulted in a marked aging of the population.

Table 2 *Demographic changes*

	1980	1990	2000	2010
	Spain			
Proportion of population aged 65 years and more	10.8	13.4	16.7	16.8
Proportion of population aged 0-14 years	26.0	20.2	14.9	14.9
Proportion of population aged 80 years or over	1.7	2.8	3.8	4.9
Median age of population	30.5	33.4	37.4	39.9
Life expectancy (less than 1 year)	75.4	77.0	79.3	82.4
Fertility rates	2.2	1.4	1.2	1.4
	Italy			
Proportion of population aged 65 years and more	13.1	14.7	18.1	20.4
Proportion of population aged 0-14 years	22.6	16.8	14.3	14.1
Proportion of population aged 80 years or over	2.1	3.1	3.9	5.8
Median age of population	33.8	36.9	40.1	43.3
Life expectancy (less than 1 year)		77.1	79.9	82.2
Fertility rates	1.6	1.3	1.3	1.5

Source: Eurostat. Extracted on 14.03.16.

In 2010, in Spain, the percentage of people over 65 was of 16.8 and in Italy 20.4. Over the last 30 years, the aging of the Italian and Spanish population has been considerable, with an exponential growth of the population aged over 80. These figures will increase in the coming years because of comparatively lower birth rates and higher life expectancies (see Table 2). With respect to population aging, Italy shows a more intense profile than Spain, even though both can be termed as deeply aged societies even when compared with other European countries belonging to the Eurozone.

Population aging produces growing pressures on Long Term Care (LTC) provision. Traditionally, women have played a central role in care delivery in Southern European countries, while the public sector has tended to act in a subsidiary way. Such an arrangement has had to face the profound socioeconomic changes described above. Families continue to deliver care but the demand of services in order to achieve work-life balance has tended to grow very rapidly.

In sum, this section provides evidence of a rapid and intense "postindustrial style" change in both the Italian and Spanish societies. In general, Spain has acquired more marked postindustrial characteristics than Italy, the labor market having become more precarious and the de-standardization of employment deeper. The changes in the family model are also more profound in Spain than Italy because of the more extensive female activity rate, the corresponding greater increase in dual-earner households, and the growth of households headed by only one progenitor. Nevertheless, population aging is more marked in Italy.

We move now to the analysis of how the welfare expenditure in these countries has been reoriented in order to cover new socials risks stemming from the hitherto assessed changes.

2. The reconfiguration of social expenditure. Reflecting the postindustrial contexts?

In this section, we first focus on the evolution of social expenditure during recent decades in Italy and Spain in order to find out to what degree an effort in NSR has taken place and, also, whether significant differences may be ascertained between the two countries and when compared with the EU-15 averages. In short, as Tepe and Vanhuysse (2010) pose, the question to be answered is how population aging and the rise of the risk society have affected the allocation of budgets to different welfare programs. In the second part of the section we analysis briefly the development of some more direct policies related with families such as care policies.

2.1 Evolution of expenditure in Old and New Social Risk policies

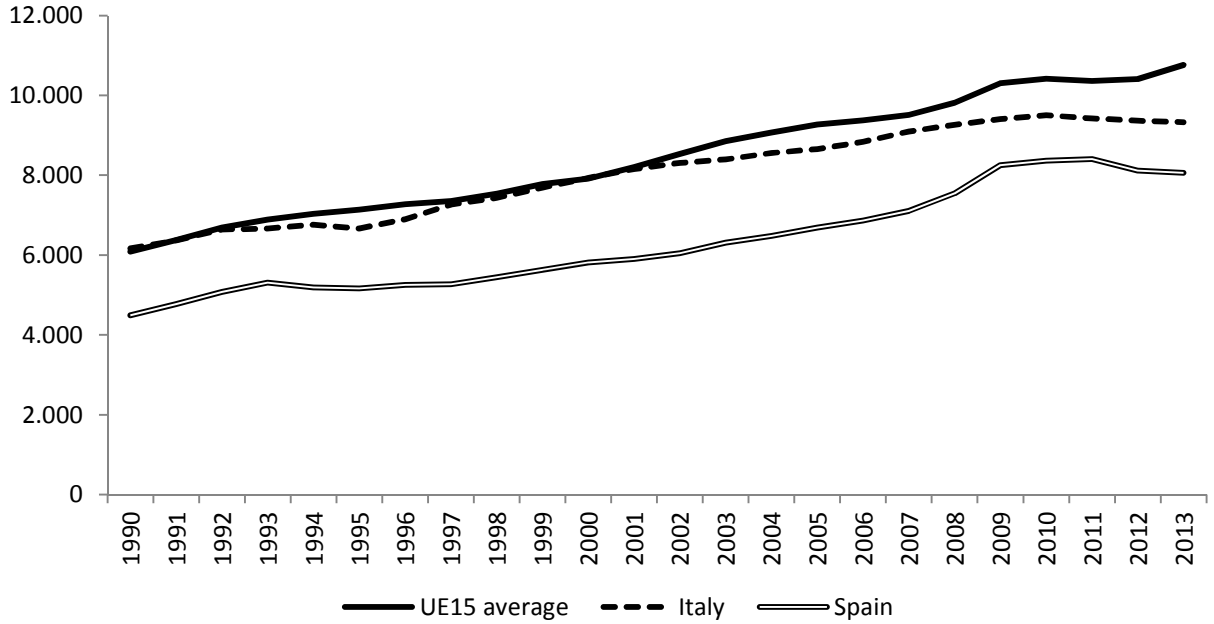
Figure 2 shows the evolution of public expenditure on social protection per capita, at constant prices and constant PPPs in Italy, Spain and the EU-15 average since 1990. In 1990, public social expenditure per head in Spain represented 73.1 per cent of the EU-15 average. In Italy this

percentage reached 101.3 in 1990. In 2013, the latest available data, these percentages were 74.9 and 86.6, respectively. During the last two decades until 2013, the increase of public social expenditure per head in Spain (3,574) and Italy (3,158) was similar, both lower than the EU-15 average (4,671).

Regarding the definition of what OSR and NSR policies are, we follow the Bonoli (2007) criteria:

> "Policies that aim above all at replacing the income of the family father in a context of full employment are considered industrial [old] social policies. These include old age and survivor cash benefits, incapacity cash benefits and services, and unemployment cash benefits. In contrast, policies that aim at protecting individuals from the consequences of postindustrial socioeconomic trends in the labor market or in the family field are counted as new social risk policies. These include spending for families (cash and services), active labor market policies, old age services, and social assistance (cash and services). This is a rough distinction, partly dictated by the breakdown of expenditure data chosen by the OECD" (Bonoli, 2007, 507-8).

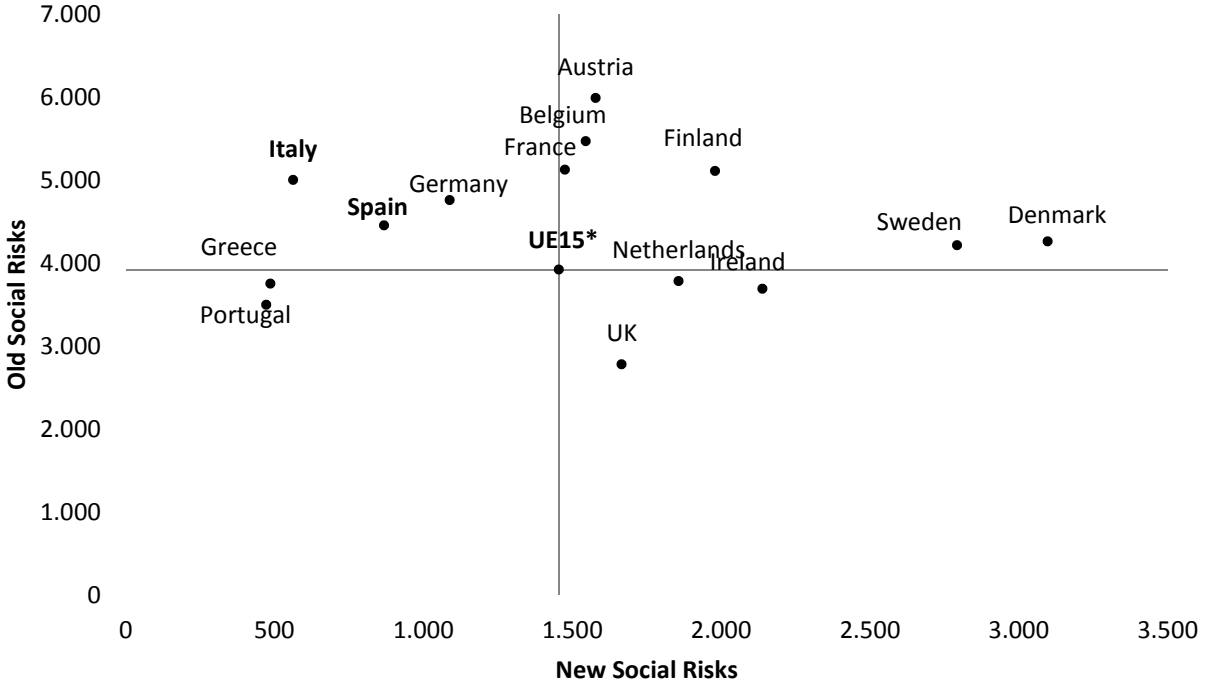
Figure 2 *Evolution of public social expenditure, per head, at constant prices (2010) and constant PPPs (2010), in US dollars*



Source: Eurostat, extracted on 13.01.17.

So, as to the distribution of spending between OSRs and NSRs, in 2011, Spain and Italy spent less than the EU-15 average on NSR but more on OSR policies, particularly Italy (Figure 3). As Taylor-Gooby (2004) already pointed out, Mediterranean countries moved comparatively slowly, in the context of an expanding welfare state with great reliance on family systems.

Figure 3 *Spending on Old and New Social Risk policies, 2011 (Per head, at constant prices (2005) and constant PPPs (2005), in US dollars)*



Note: Following Bonoli (2007: 507-8) **Old Social Risk** policies include: *Old age* and *Survivor cash benefits*, *Disability* (cash benefits and service) and *Unemployment cash benefits*; **New Social Risk** policies include: spending for *Families* (cash and service), *Active labor market policies*, *Old age services*, and *other social policy areas* (cash and service).
*UE-15 excluding Luxembourg as not all date are available for that country.
Source: Data extracted on 24 May 2016 from OECD.Stat.

Table 3 reproduces the evolution of the ratio between expenditure on OSR policies and expenditure on NSR policies in both countries. In 1990, Italy spent 12 times more resources on OSR than on NSR, and Spain 10; while in 2011 this ratio was reduced to 9 and 5, respectively. So, the recalibration between OSR and NSR policies has been much more pronounced in Spain than in Italy.

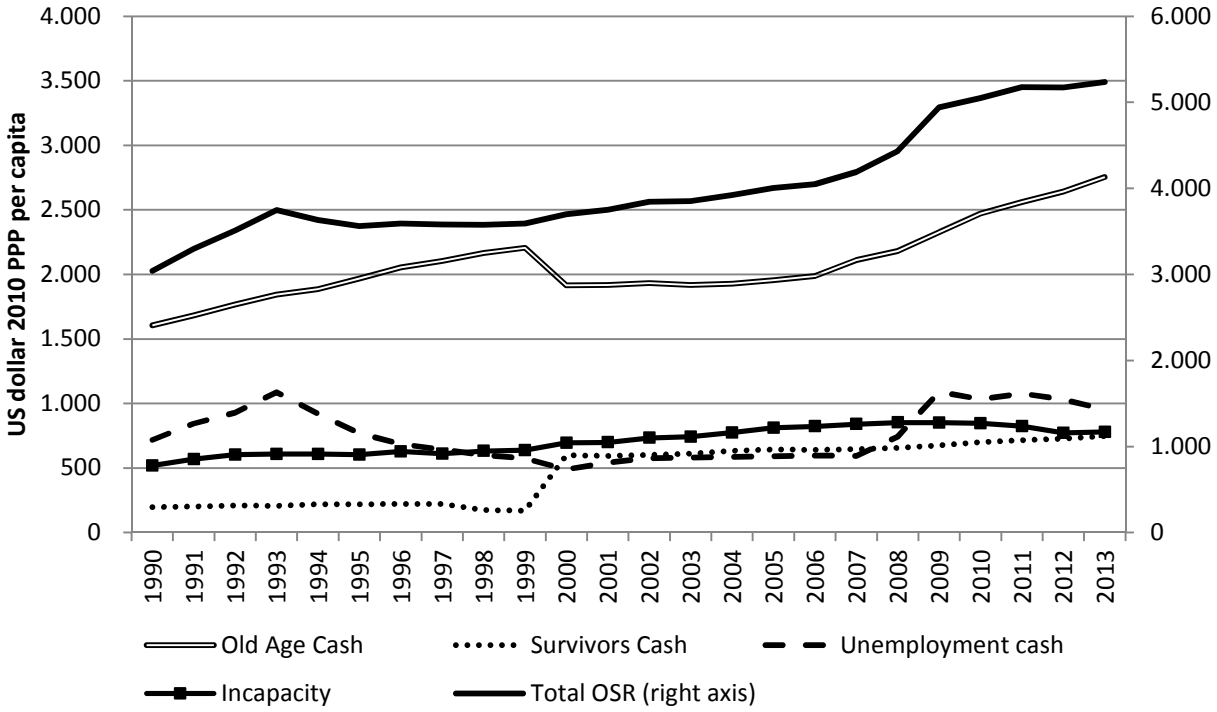
Table 3 *Ratio expenditure Old Social Risk policies/ expenditure New Social Risk policies*

	1990	**1995**	**2000**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Italy	12,0	15,8	8,1	7,9	7,8	8,2	8,2	8,2	9,0	9,2	9,1	9,4
Spain	10,0	12,8	6,0	4,9	4,7	4,6	4,6	4,7	4,7	5,1	6,0	6,2

Source: Data extracted on 02 Nov 2016 12:23 UTC (GMT) from OECD.Stat

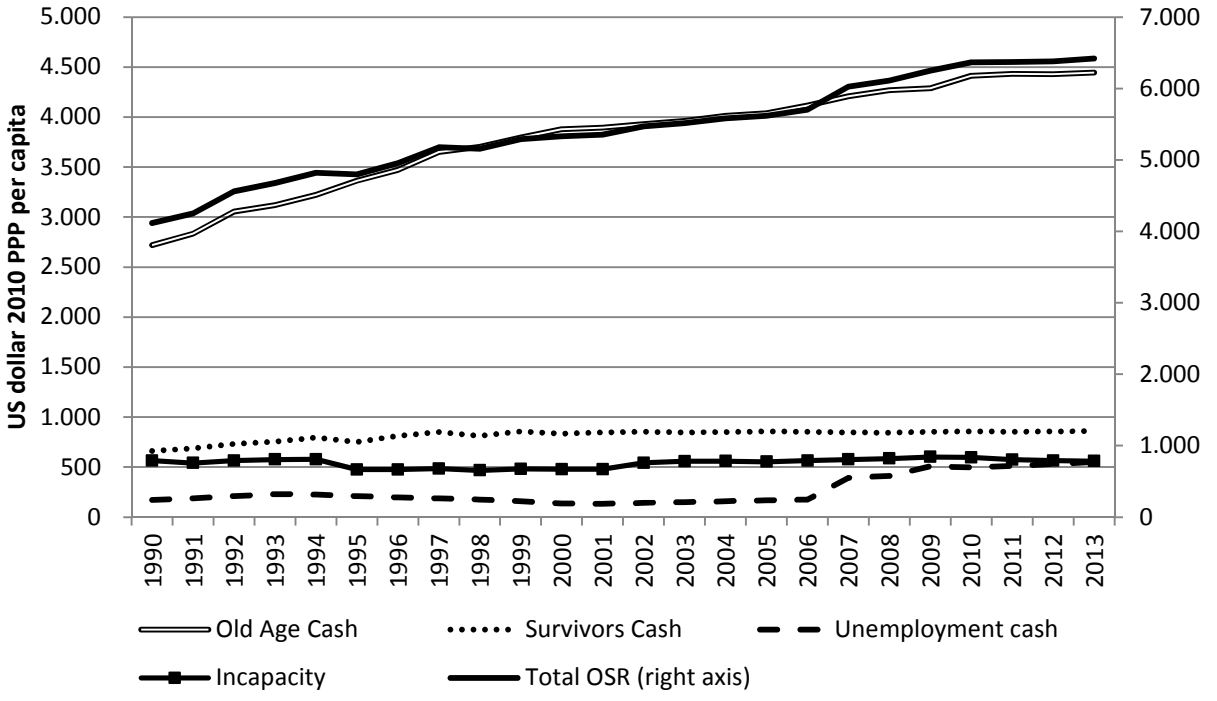
As to composition of expenditure on OSRs, the evolution by main functions in Spain and Italy are shown in Figures 4 and 5 respectively.

Figure 4 *Evolution of expenditure on OSR policies by main function, SPAIN (per head, at constant prices (2010) and constant PPPs (2010), in US dollars)*



Source: Data extracted on 02 Nov 2016 12:23 UTC (GMT) from OECD.Stat.

Figure 5 *Evolution of expenditure on OSR policies by main function, ITALY (per head, at constant prices (2010) and constant PPPs (2010), in US dollars)*



Source: Data extracted on 24 May 2016 from OECD.Stat.

Regarding the composition of expenditure on OSR policies, the main distinctive characteristic of Spain is its recurrent high expenditure on unemployment cash benefits as for almost half of the last thirty years, Spain has had unemployment rates above 20 per cent and only four with rates of less than 10 per cent (Garrido and Gutiérrez, 2016: 33).Whilst Italy is labeled as a "pension state" due to its high expenditure on old-age pensions despite the "never-ending pension reform" (Franco, 2002: 211).

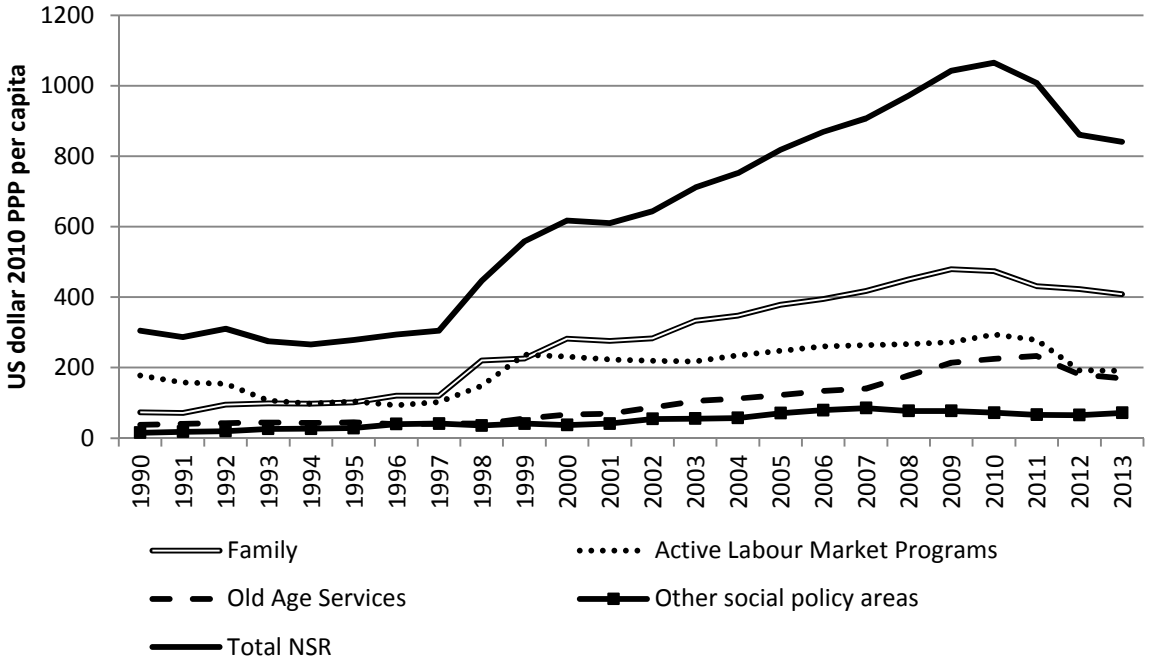
Spain, despite intense population aging, maintained a moderate increase of expenditure on old-age cash benefits until 2008 (in particular from 1,600 US dollars per head in 1990 to 1,990 in 2006) because of successive restrictive 'parametric' reforms introduced in the pension system since 1985. But in the period 2009-2013 the increase of the expenditure was much higher because of the entering in the system of new pensioners with higher pensions (the old pension average increased from 720 euros in 2008 to 1,020 in 2015 and the number of pensioners increased by 840,000). In contrast, in Italy, despite the fact that several reforms were launched to contain spiraling pension costs and put a stop to uncontrolled benefit expansion in the 1990s, the increase of expenditure has been more pronounced (from 2,235 to 3,586) (Schludi, 2005: 122). The above average concentration of expenditure on old age constitutes the Italian main trait that has possibly prevented any profound recalibration of social security spending (Ranci and Migliavacca, 2015: 37). As a result, Spain in 2010 spent less on old-age cash benefits than Italy in 1990, at constant prices.

In Italy, the increase of expenditure on the other main OSR policies (survivors, incapacity and unemployment) has been moderate in the last decade. In the case of Spain, massive unemployment generated by the crisis has pushed expenditure on unemployment cash benefits to the same level registered at the beginning of the 1990s.

As far as expenditure by function on NSR policies is concerned, Figures 6 and 7 reproduce the evolution of expenditure: family, active labor market policies, old-age services, and other social policy areas. In Spain, during the years of intense economic growth (from mid-1990 until the outbreak of the international financial crisis), the increase was concentrated mainly on family policies: from 63.2 US dollars per capita in 1990 to a maximum of 410.6 in 2010 (+550.0%), and old-age services: from 32.9 in 1990 to a maximum of 200.4 US dollars per capita in 2011 (+508.0%). Family policies were oriented towards the reconciliation of work and family life (León and Pavolini, 2014). As for old-age services, increases in expenditure were linked to the passing of a National Law for Long-term Care (commonly known as the Dependence Law) in December 2006.This new norm established for the first time a universal right to long-term care for individuals with reduced autonomy.

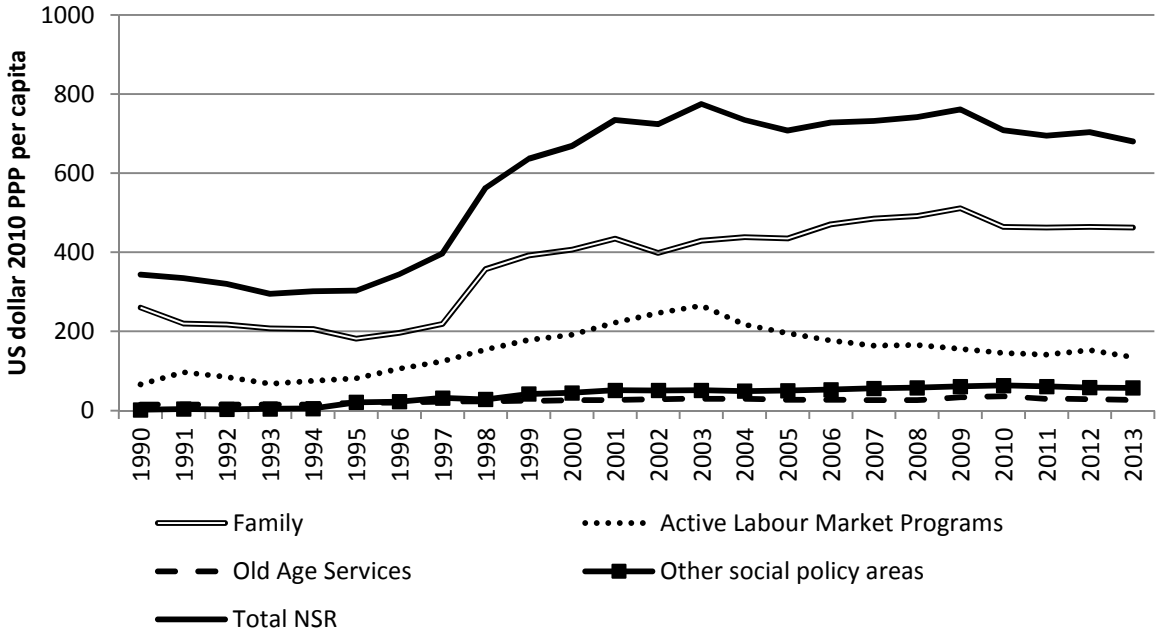
Starting in 2010, expenditure on NSR policies began to decrease especially in the family policy domain, later affecting LTC and ALM policies. The total expenditure on NSR policies decreased from a maximum of 1,065 US dollars per capita in 2010 to 840 in 2013, the latest data available.

Figure 6 *Evolution of expenditure on NSR policies by main function, SPAIN (per head, at constant prices (2010) and constant PPPs (2010), in US dollars)*



Source: Data extracted on 02 Nov 2016 12:23 UTC (GMT) from OECD.Stat

Figure 7 *Evolution of expenditure on NSR policies by main function, ITALY (per head, at constant prices (2010) and constant PPPs (2010), in US dollars)*



Source: Data extracted on 02 Nov 2016 12:23 UTC (GMT) from OECD.Stat

In Italy, expenditure on NSR policies remained stable at around 750 US dollars per capita since 2000. It was in the second half of the 90s when Italy increased its expenditure on Family policies and Labor market programs, but not on old-age services and other social policy areas (Figure 7). While spending on families continued to grow slightly since 2000, the positive trend of increased emphasis and spending on ALMPs came to an abrupt halt in 2003, specifically from a maximum 265 US dollars per capita in 2003 to 134 in 2013. It was the starting point of a longer trend towards "less active" labor market policies (Jessoula and Vesan, 2011).

Expenditure on old-age services in Italy has been maintained albeit at very low levels (from 14 US dollars per capita in 1990 to a maximum of 36 in 2010) as compared to the evolution of expenditure in Spain (from 38US dollars per capita in 1990 to a maximum of 232 in 2011). In Italy, in the absence of public support, the demand for personal services has not found solutions in the expansion of public provision. Families with care needs, i.e., families with frail elderly and to some extent young children, have had to resort to the market (Da Roit and Sabatinelli, 2013).

In the same way, expenditure on other social policy areas (including, for example, minimum income schemes) has remained at an extremely low level in Italy (from 2 US dollars per capita in 1990 to a maximum of 63 in 2010) in contrast with Spain (from 15 in 1990 to a maximum of 77 in 2008, reduced to 57 in 2013). Neither Spain nor Italy has introduced a fully-fledged and inclusive minimum income scheme at the national level. However, in Spain, all the Autonomous Communities introduced anti-poverty schemes in the brief period between 1988 and 1995 (Arriba, 2009). In this respect, Italian regions could be divided into three macro-groups: the autonomous regions of the North with a longer tradition of managing regional minimum income schemes, a group of regions which, despite a very differentiated institutional and socio-economic context, have introduced pilot regional MIS in the mid-2000s; and a larger group of regions that did not implement uniform criteria for income support to be applied to their entire territory, and that, in the best cases, limited their anti-poverty interventions to top up national funding for social policies destined to municipalities (Natili, 2016: 6-7).

To sum up, this section shows that in both Italy and Spain, and in general in the Southern European countries cluster, expenditure on NSR policies is lower than the UE-15 average. Nevertheless, Spanish expenditure on NSR policies is greater than the Italian. In contrast, Italy spends more on OSR policies than Spain, thus reducing the resources available for other policy areas and NSR policies. From the longitudinal point of view, in the last two decades, the recalibration of the expenditure between OSRs and NSRs has been much more pronounced in Spain than in Italy. Spain spends more than Italy in three of the four main functions covered by NSRs (active labor market programs, old-age services, and other social policy areas such as minimum income). Expenditure on

family policies is similar in both countries, slightly higher in Italy. The fiscal consolidation policies implanted since 2010 have affected very negatively the expansion of NSR policies in Spain.

2.2. Care policies as a response to the post-industrial context

Childcare and long-term care have been two important areas of welfare expansions related to NSR (Estevez-Abe and Naldini, 2016). In this section we focus on care provisions for children and elderly as policies oriented toward the reconciliation of work and family life in a context of expansion of the post-industrial family model.

With regard to childcare, the massive incorporation of women into the labor market in Spain has resulted in a growing demand of early child education and care. A great improvement in terms of coverage occurred with the 1990 Organic Law of Education, which introduced three years of voluntary pre-schooling albeit of universal access and subject to the same regulations and conditions as elementary schooling. Almost 100% of children between 3 and 5 years of age are in school at present. The enrolment rate of children under the age of 3 has also increased during recent years. In 2013, the percentage of children under 3 in formal childcare was 2 p.p. greater than the EU-15 average. This expansion is related to the "Educa3" program set up in 2008. In contrast, in 2013, in Italy the percentage of children under the age of 3 in formal childcare was 12 p.p. lower than the EU-15 average (León and Pavolini, 2014). In Italy, early childcare policies are less developed than in Spain: only 21% of children under 3 are in formal childcare (see Table 5)

Table 5 *Formal childcare coverage: % over the population of less than 3 years of age*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU15	29	29	30	33	32	33	35	32	33
Spain	37	38	39	38	33	37	39	36	35
Italy	25	26	25	28	25	22	25	21	21

Source: UE-SILC database.

Nonetheless, more than half of the children under 3 (57%) were cared for only by their parents in Spain in 2013. Before the crisis this percentage was 43%. In Italy, the percentage was 48% for the same year, in line with that of the UE-15, being reduced from 54% in 2007 (see Table 6).

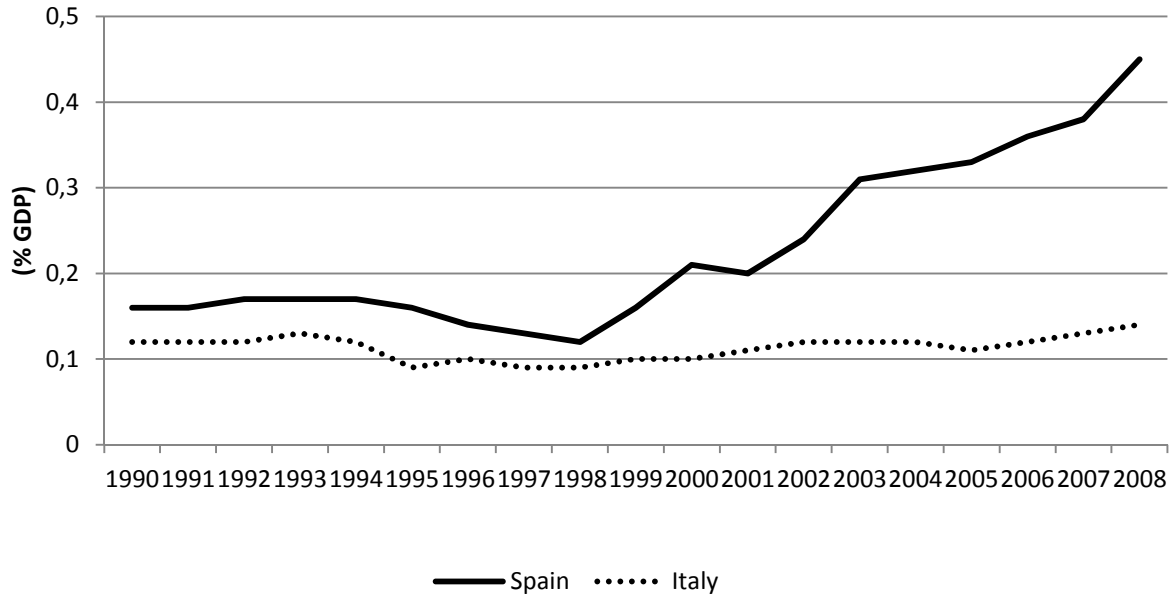
Table 6 *Children cared for only by their parents: % over the population of less than 3 years*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU15	49	51	49	49	49	49	48	48	48
Spain	45	45	43	47	52	49	49	52	57
Italy	53	50	54	52	56	57	45	48	48

Source: UE-SILC database.

As regards LTC policies, Figure 8 shows the evolution of expenditure as a percentage of GDP on care for elderly in Italy and Spain during the last two decades. Before the crisis, Spain improved its comparative underdeveloped system of long-term care protection. Expenditure on care for the elderly increased from 0.16% of GDP in the 1990s to 0.45% in 2008. In Italy, spending on elderly care has shown more stability.

Figure 8 *Evolution of expenditure on care for the elderly (% GDP)*

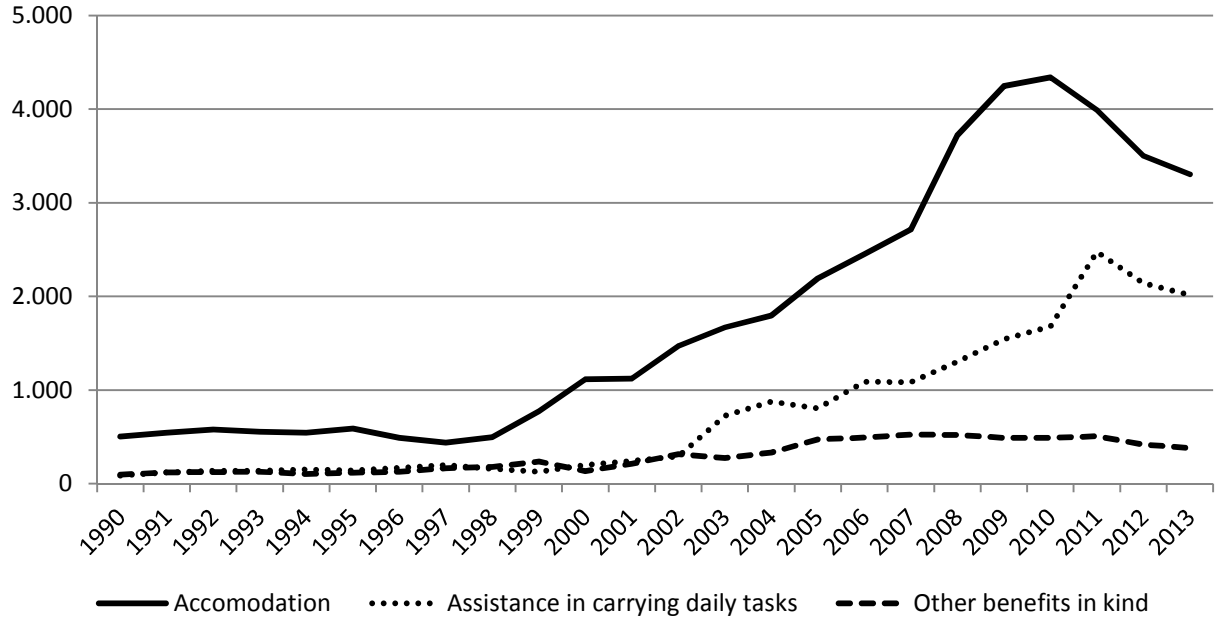


Source: ESPROSS database.

The financial crisis has brought about important cutbacks in services provided or funded by different levels of government, such as cutbacks in the recent Spanish Long-Term Care Bill of 2006, commonly known as the Dependence Law (LAPAD).

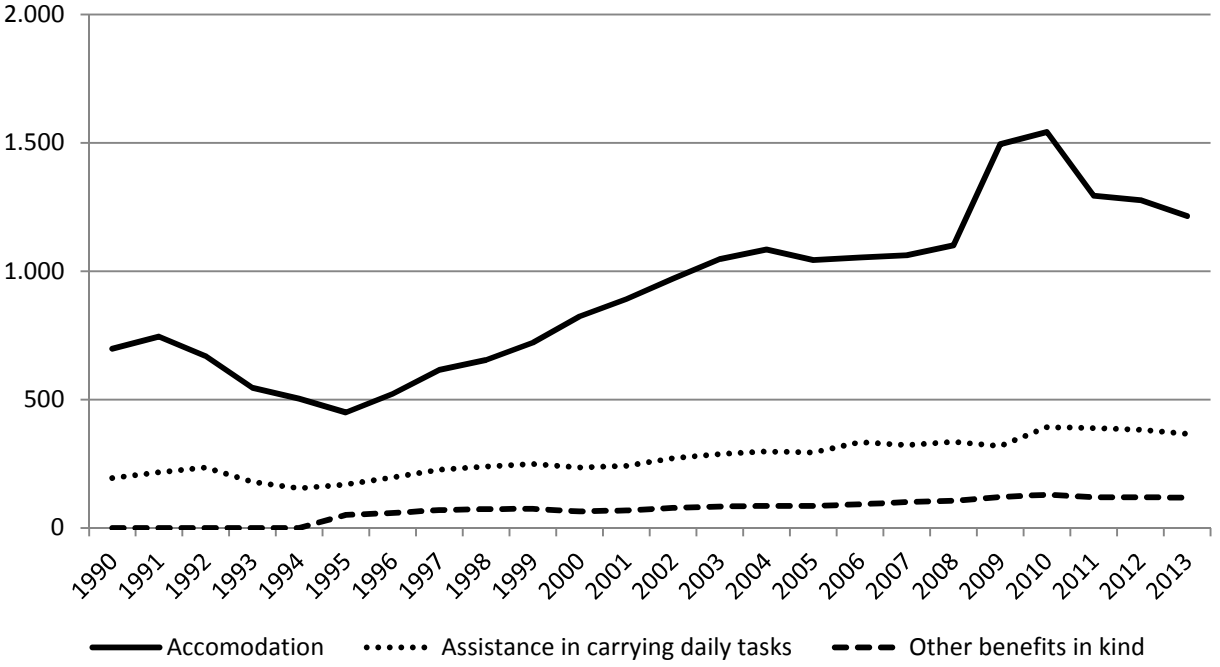
Figures 9 and 10 focus on the evolution of expenditure on old age (in-kind benefits by type). Significant progress may be ascertained as to “accommodation” and “assistance in daily tasks” in Spain, while only as to the former in Italy. However, the crisis has reverted the tendency in Spain.

Figure 9 *Evolution of expenditure on Old Age: Benefits in Kind by type. SPAIN (million euros)*



Source: ESPROSS database.

Figure 10 *Evolution of expenditure on Old Age: Benefits in Kind by type. ITALY (million euros)*



Source: ESPROSS database.

In short, a greater effort toward the improvement of social care (including childcare and LTC) may be elicited in Spain as compared with Italy, even despite cutbacks enacted in the former during the crisis.

3. Availability of resources, population attitudes and politics: how different?

After defining the structural context conditions in the first section, we now analyse a set of factors that can help to explain the different trajectories followed by Spain and Italy during the last two decades. We focus especially on the types of policies that more directly affect families such as support for parent´s (women) market participation. We have divided the analysis of the two countries into two periods; first we analyse the pre-crisis period and then, more briefly, the current crisis period.

3.1 Pre-crisis NSR policy developments

Higher social needs (structural context conditions) may most likely translate into higher spending on the social programmes that deal with those needs. Still, demand–side factors constitute a necessary but not sufficient condition to explain the proneness of a welfare state to adopt NSR policies. The reconfiguration of social expenditure, and especially its intensity, responds not only to the "problem pressure" but also to various other factors. Particularly, a context of budgetary strain could easily render NSR problematic. Investment in NSR policies is clearly easier when resources do not need to be extracted from other (OSR) policy areas. Hence, the strong economic growth registered in Spain during recent decades eased the passing of NSR reforms. In fact, in the period 1990-2007, GDP growth at market prices on a yearly average was 3.2% in Spain. In this way, Spain was able to confront the run up to the euro through rationalization and recalibration rather than retrenchment.

However, resources generated by the strong economic growth in Spain could be used in different ways. It is important to consider simultaneously the role of ideas as a factor accelerating or retarding the process of change (Mätze and Ostner, 2010). Population attitudes on which policy areas should be reinforced constitute another important factor for the developing of NSR policies. Pensions, the cornerstone of OSR policies, still have strong population support as compared to other areas of social policy in Spain (Special Eurobarometer 161, European Commission, 2004). Nevertheless, regarding gender equality, in the last decades there was an important change in cultural values among Spaniards: Spain is now at the top of European countries in regards gender equality attitudes (Special Eurobarometer 428, European Commission 2015). These more gender-symmetric attitudes could explain, at least in part, the intense development of reconciliation and care policies in Spain, a cornerstone of NSR policies. As Ferragina and Seeleib-Kaiser (2015, 1) point out, "during the 2000s public opinion, that increasingly seems to support a "modernized" family lifestyle in which mothers are employed, seems to have played an essential role in explaining policy change". Public opinion increasingly matters for changing policies and it can

partially explain the policies aimed at facilitating the incorporation of women into the labor market passed in the late 1990s and, especially, in the 2000s.

In addition to the demand-side factor, the availability of public resources, and population attitudes/values, it is important to take into account the preferences of the actors involved in the policy-making process, i.e. whether they translate into bringing them into the political arena. OSR policies typically have by and large well-mobilized constituencies of support, entrenched through the institutional structures of policy (Taylor-Gooby, 2004). Contrarily, as far as NSRs are concerned, there is limited scope for the mobilization of the potential beneficiaries of new policies, and the position of more traditional actors, such as political parties and social partners, is crucial (Bonoli, 2005).

The return to power of the centre-left party (PSOE) in 2004, after eight years of conservative rule, played a clear role in the development of NSR polices (Marí-Klose and Moreno-Fuentes, 2013). It opened, together with the rest of the factors analyzed, a window of opportunity to reorient the Spanish welfare state. In the first part of Zapatero´s presidency (2004-2008), his 'love affair with the unions' introduced a wide range of measures to favor NSR bearers, such as incentives to favor the residential autonomy of young people, to promoting female employment and work-life balance, among others. But especially, the bills on LTC (the so-called Dependence Law of 2006) and the Equality Law (passed in 2009) were backed by most political actors, among them trade unions, business associations and political parties.

The "Educa3" Plan introduced in 2008, with the aim of increasing public childcare services for children aged 0-3 years, was also clearly framed in a social investment logic. Moreover, there was an increase of cash transfer for families: the introduction of a universal cash benefit/tax relief for working mothers of children aged 0-3, and the creation of a one-time universal allowance of €2,500 at the birth of a child (Rodríguez-Cabrero et al., 2015).

Indeed, during Zapatero´s time of office there was an important increase of the power resource of women. Zapatero´s government was the first (and only) parity government in the recent history of Spain. As Huber and Stephens (2000) point out, it had an important influence in the development of welfare policies, particularly in the expansion of reconciliation policies.

Family policy in Spain in this period follows what Estévez-Abe and Naldini (2016: 33) call *election-oriented policy shifts:* "politicized policy shifts that occur when political leaders take up a particular issue to mobilize voters and follow through their electoral promises once they seize power". Following the authors, it is more likely when the political party system is not too fragmented, the agenda setting power is centralized in the hands of the Prime Minister, and the

government is stable and single party majority government rules. “These systems are more suited to producing big policy changes”.

In Italy, with similar structural context conditions (post-industrialism) to those in Spain, the evolution of social investment policies until the 2008 crisis was quite different. Regarding the availability of resources, Italy experimented higher austerity pressure than Spain in the pre-crisis period. This made it more difficult to expand social investment as another part of the welfare state (Garritzmann *et al*., 2016). Moreover, the policy legacies are probably affecting social investment reform: other related programmes mattered too. Italy had introduced a non-means-tested care allowance scheme for the disabled (*indennità di accompagnamento*) as early as the 1980s (Da Roit et al., 2007). About 70 percent of the recipients of this cash benefit (around €508 a month in 2014) consist of frail elderly people who require assistance in their daily life. As there is no restriction on how the money is spent, this allowance encouraged a reliance on cheap migrant care workers (Van Hooren, 2012). So, “Italian cash allowance eased the pressure on the government to intervene into LTC” (Estévez-Abe and Naldini, 2016, 335). If the majority of stakeholders see no policy problems, there will be no ‘problem-oriented’ policy shifts.

In as far as attitude is concerned, Italy ranks low among European countries in regards gender equality attitudes (Special Eurobarometer 428, 2015). “Changing family practices, that is citizen’s mass behavior, gives crucial impulses, but most importantly it is organized interests such as the women’s movement, the trade unions, or (in Italy) the Catholic Church that act as mediators or obstacles of family policy reform” (Mätzke and Ostner, 2010: 473). In Italy care is still considered very much a family matter (León and Pavolini, 2014). In sum, in Italy the work-family conciliation issue “has not become the core of new social policy paradigm” (Knijn and Saraceno, 2010: 452).

If Spain follows an *election-oriented policy shift* in the politics of defamilialization of care, in contrast, in Italy each government was much more short-lived, tended to be coalition-based (thus weakening the link between political promises and policy outcome) and changed more frequently. In this institutional/political context, the ever-fragile balance between the governing coalition partners, it is more difficult that important changes come from the top (Estévez-Abe and Naldini, 2016).

From below (demand-side), the political cleavages work as a conditioning factor of actor interest and its influence in the policy agenda. In Italy, traditional actors, third-sector organizations, and above all local and regional governments have failed to give voice to claims for encompassing policy solutions to NSRs. According to Roit and Sabatinelli (2013), there is a lack of mobilization of social and political actors in favor of NSR policies. In this context, families with care needs tend to pursue private solutions. The transition toward a post-industrial society as to social care has been

regulated essentially by market mechanisms, an extensive gray market, labor market deregulation, and the availability and willingness of undocumented migrants, all have allowed for the creation of scarcely regulated care markets, tolerated, recognized, and sustained by the same actors who did not politically mobilize for reforms" (Roit and Sabatinelli, 2013, 447). While a broad gray market also exists in Spain, in this case involving both migrants and nationals, efforts to foster public provision have been greater.

3.2 The effect of the crisis on NSR policies

Social policy development in Spain changed dramatically with the outbreak of the global economic and financial crisis and the bursting of its own construction bubble. During the crisis, especially since the public debt crisis of 2010, fiscal consolation measures have had a negative impact on policies more closely associated with NSR in Spain. Also the policy-making process has been substantially altered with very limited interaction space between social and political actors, especially since the arrival in power of the Conservative Party (PP) with an absolute majority at the end of 2011 (Luque and González, 2015).

The return of mass unemployment since the onset of the economic crisis has broken down the dichotomy of new and old social risks (Crouch and Keune, 2012). As we saw in Section 2, in the crisis period, the increase of social expenditure has been concentrated on compensatory programs (unemployment and old-age pensions) while the expenditure cuts were focused on less consolidated NSR policies (family, ALMP, old-age services). The implementation of the 2006 LTC Act has been confronted with difficulties and has been delayed largely due to budget cuts. The "Educa 3" program and the universal childbirth benefit of 2,500 euros (baby cheque) were cancelled and the expansion of parental leave has been postponed (Rodríguez-Cabrero, 2015). However, to date, around a million dependants have gained access to either services or subsidies for care and paternal leave, introduced before the crisis, albeit not expanded, has remained in place.

Both in Italy and in Spain, priority has been given during the crisis to fiscal consolidation policies. In both countries there has been an oversimplification of the policymaking process: "decisions were centralised at national government level, leaving less and less space for parliament and the social partners, especially the trade unions, or to sub-national units of government" (León, Pavolini and Guillen, 2015, 191).

In Italy, in the context of economic crisis, improvement in social policy was found mainly in schemes related to unemployment benefits (Jessoula, Pavolini and Strati, 2015). The previous "unemployment insurance" and "unemployment insurance with reduced eligibility" schemes were replaced by two new schemes: ASPI (*Assicurazione Sociale per l'Impiego*) and mini ASPI. The

whole architecture of ASPI and Mini-ASPI is a step "towards a more inclusive and less dualised income protection for the unemployed, and it can be evaluated positively from an SI point of view, as it tries to cover `outsiders´ (atypical workers, etc.) better" (Jessoula, Pavolini and Strati, 2015, 11). Following the argument of Sachi and Roh (2016, 369), the Italian government "had to buy the acquiescence of potential opponents to employment deregulation within their own majorities, by expanding social rights". In this way the Italian government could reconcile "the double objective of structural adjustment (…) to ensure the financial viability of the country and to maintain their support base in parliament, at the polls and in the society at large" (Sachi and Roh, 2016, 368).

Retrenchment policies and cuts in social spending "have been justified by the Italian and Spanish governments through a ´there is no alternative´ or TINA legitimation strategy" (León et al, 2015: 182). With respect to the policy-making process, new limitations on the autonomy of national governments with regard to the design of socioeconomic policies have arisen. These are related to the supervision of national politics by supranational institutions (Luque and Gonzalez, 2015).

Conclusions

Regarding NSRs, Spain and Italy have experimented a post-industrial style change: de-standardization and precarization of employment, changes in the family model and aging population. But the incorporation of women into the labor market has been much more intense in Spain than in Italy. Nevertheless, policy trajectories of both countries differed during the 1990s and 2000s. The recalibration of social expenditure between OSR and NSR has been much more pronounced in Spain than in Italy.

As this paper has shown, demand–side factors constitute a necessary but not sufficient condition to explain the proneness of a welfare state to adopt NSR policies. It is important to take into account more factors such as financial constrictions, population attitudes, welfare policy legacies, and, last but not least, the preferences of the actors involved in the policy-making process.

In Spain, before the outbreak of the crisis, the demand–side factors (problem pressure) together with a solid fiscal position of public finances, more egalitarian attitudes of the population, and the preferences of the actors involved in the policy-making process (return of PSOE to the national government), opened a window of opportunity to reorient social policies towards NSR. In contrast, in Italy, with similar structural conditions (post-industrialism) to those in Spain, innovation in its welfare state has been limited by higher fiscal constraints, the policy legacies (state pension), a more traditional family culture and the preferences of policy-making actors.

Since the onset of the economic crisis, it is also important to take into account how the decision-making process has been deeply transformed in both countries. Italy did not sign a Memorandum of

Understanding, but took instructions on reform guidelines at crucial moments from the leadership of the European Central Bank and the European Commission. Spain obtained a loan from the EU to deal with the difficulties of its banking system, which means some form of conditionality. Policies of fiscal consolidation constituted the cornerstone of the common reform process that was put into effect in both countries (Guillen and Pavolini, 2015).

In respect to care and family policy, in the last two decades Spain has broken the male-dominated model that acted as a barrier to the expansion of care and policies. A new path has been taken towards a dual-earner family model (Naldini and Jurado, 2013). Spain was a "fertile land" for family and care policies before the outbreak of the crisis. In contrast, in Italy policy change has been very limited in family and care policies: "a quasi-frozen landscape" (Leon and Pavolini, 2014: 355). But since 2010, policies of fiscal consolidation have especially affected the less consolidated NSR policies in Spain, namely family policies and care provisions.

References

Arriba, A. (2009). "Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance". *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2, 81-99.

Bonoli, G. (2007): "Time matters. Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520.

Crouch, C. and Keune, M. (2012) "The governance of economic uncertainty". In: Bonoli, G. and Natali, D. (eds) *The Politics of the New Welfare State*. Oxford, Oxford University.

Da Roit, B. and Sabatinelli, S. (2013) "Nothing on the move or just going private? Understanding the freeze on child and eldercare policies and the development of care markets in Italy", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 20(3), 430-453.

Estévez-Abe, M., and Naldini, M. (2016) "Politics of defamilialization: A comparison of Italy, Japan, Korea and Spain", *Journal of European Social Policy*, 26(4), 327-343.

European Commission (2015) *Special Eurobarometer 428 "Gender equality".* European Opinion Research Group EEIG, available at https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/special-eurobarometer-428-gender-equality_en

European Commission (2004) *Special Eurobarometer 161 "The future of pension systems".* European Opinion Research Group EEIG, available at https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S216_56_1_EBS161

Franco, D. (2002) "Italy: a never-ending pension reform". In Feldstein, M., & Siebert, H. (Eds.) *Social security pension reform in Europe.*University of Chicago Press.211-262).

Garritzmann, J., Häusermann, S., Palier, B., and Zollinger, C. (2016) *WOPSI - The World Politics of Social Investment. Background paper*. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2795451

Guillén, A. M., and Pavolini, E. (2015) "Welfare states under strain in southern Europe: overview of the special issue", *European Journal of Social Security*, 17(2), 147-157.

Jessoula M., Pavolini E. and Strati F. (2015a) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed – Italy*, European Commission, Brussels, available at: http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp

Jessoula, M., and Vesan, P. (2011) "Italy: limited adaptation of an atypical system", in Clasen, J. and Clegg, D (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe.* Oxford University Press, Oxford.

Knijn, T., and Saraceno, C. (2010) "Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands: different timing, increasingly different approaches", *Journal of European Social Policy*, 20(5), 444-455.

León, M., and Pavolini, E. (2014) "Social Investment or back to 'Familism': The impact of the economic crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain". *South European Society and Politics*, 9(3), 353-369.

León, M., Pavolini, E., and Guillén, A. M. (2015) "Welfare rescaling in Italy and Spain: political strategies to deal with harsh austerity", *European Journal of Social Security*, 17(2), 182-201.

Luque Balbona, D. and González Begega, S. (2015) "Austerity and Welfare Reform in South-Western Europe. A Farewell to Corporatism in Italy, Spain and Portugal". *European Journal of Social Security*, 17(2), 272-91.

Marí-Klose, P. and Marí-Klose, M. (2006) *Edad del cambio. Jóvenes en los circuitos de la solidaridad intergeneracional*, Madrid, Centro de Investigación Sociológicas.

Marí-Klose, P. and Moreno-Fuentes, F.J. (2013): "The Southern European Welfare model in the post-industrial order: Still a distinctive cluster?", *European Societies*, 15(4), 475-492.

Mätzke, M. and Ostner, I. (2010) "Postscript: Ideas and agents of change in time", *Journal of European Social Policy*, 20(5), 468-476.

Moreno Mínguez, A. (2015) "De la familia de un sustentador económico a la familia de doble ingreso", in *España 2015. Situación social*, Madrid CIS: 315-320.

Moreno, L. and Marí-Klose, P. (2016) "Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición", in del Pino. E. and Rubio Lara. J. (eds.) *Los Estados de bienestar en la encrucijada.* Madrid, Tecnos.139-160.

Naldini, M. and Jurado, T. (2013) "Family and welfare reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European perspective", *Population Review*, 52(1), 43-61.

Natili, M. (2016) The politics of minimum income protection. Explaining policy trajectories of regional minimum income schemes in Italy and Spain, PhD dissertation, Università Degli Studi di Milano, defended 25 February 2016.

Pavolini, E.; León, M.; Guillén, A.M. and Ascoli, U. (2015) "From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain". *Comparative European Politics,* 13(1), 56-76.

Ranci, C. and Migliavacca, M. (2015) "Everything needs to change, so everything can stay the same: the Italian welfare state facing new social risks", in Ascoli, U., & Pavolini, E. (Eds.) *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*. Policy Press, 21-48.

Rodríguez-Cabrero, G.; Arriba, A.; Marbán, V. and Moreno-Fuentes, F. J. (2015) *ESPN Thematic Report on Social Investment – Spain*. European Commission, Brussels, available at: http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp

Sachi, S. and Roh, J. (2016) "Conditionality, Austerity and Welfare: Financial Crisis and Its Impact on Welfare in Italy and Korea", *Journal of European Social Policy*, 26(4), 358-373.

Schludi, M. (2005). *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press.

Taylor-Gooby, P. (2004) "New Social Risks and Welfare States: New Parading and New Politics?" in P. Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, Oxford University Press: 209-38.

Tepe, M. and Vanhuysse, P. (2010) "Elderly bias, new social risks and social spending: change and timing in eight programs across four worlds of welfare, 1980-2003", *Journal of European Social Policy*, 20(3), 217-234.

Van Hooren, F. J. (2012) "Varieties of migrant care work: Comparing patterns of migrant labour in social care", *Journal of European Social Policy*, *22*(2), 133-147.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN LA FINANCIACIÓN DE LOS CUIDADOS A LA INFANCIA Y A LA POBLACIÓN DEPENDIENTE EN EUROPA.

Matus-López, Mauricio
mmatlop@upo.es

Rodríguez-Modroño, Paula
prodmod@upo.es

Grupo 5.1

Assessing changes and outcomes of Family Policies

espanet SPAIN

Resumen

En el presente trabajo se proyecta en un horizonte de 40 años el gasto en infancia y el de mayores dependientes para 28 países europeos y se estima su impacto en proporción al cambio demográfico. Para la proyección se utilizan datos de gasto público en infancia y dependencia, crecimiento poblacional y crecimiento del PIB de las bases de datos de Eurostat y Fondo Monetario Internacional. Con este ejercicio de simulación se identifican los países europeos que, de no cambiar sus políticas desprotegerán a menores y mayores, o desprotegerán a una población más que a otra. Estos resultados permiten anticipar los impactos que la tendencia actual y su sostenimiento tendrán en el futuro y señalar a aquellos países que deben revisar su actual diseño de políticas de cuidados a la infancia y a la población dependiente.

Palabras clave: políticas familiares; dependencia; gasto social; austeridad

1. Introducción

Existen dos fuerzas que están modificando los recursos que los estados de bienestar europeos dedican a los cuidados a la infancia y a la población mayor dependiente. La primera es el propio cambio demográfico, que ha disminuido la proporción de menores y ampliado la población de mayores. Según los datos de población de Eurostat (2017a) hace 25 años había la mitad de menores de 5 años que mayores de 65 años en la Unión Europea 27 (29,3 y 64,6 millones en 1990). En la actualidad, los menores representan solo un tercio de la población mayor (25,9 y 95,2 en 2015, respectivamente), y en 2060, la población mayor de 65 años en la UE28 será casi 5 veces la población menor de 6 años.

La segunda fuerza es la contención del gasto público, que se impone con la entrada de los paradigmas neoliberales a comienzos de los años noventa y que se consolida con las políticas de austeridad de los últimos años. Aunque, existe un amplio consenso sobre el inicio hace al menos tres décadas de un proceso de reconfiguración del estado de bienestar en la mayoría de las democracias capitalistas (Taylor-Gooby, 2002; Palier, 2010; Hemerijck, 2012), la recesión de 2008 ha marcado el comienzo de una nueva era de "austeridad permanente" (Pierson, 2002) o, como denomina Jessop (2015), “duradera”. La introducción de duras políticas de austeridad en toda Europa es prueba del empeoramiento de esta tendencia general (Farnsworth e Irving, 2011, 2015;

Matsaganis, 2012; Karger, 2014; Pavolini *et al.*, 2015). Estos programas de austeridad están siendo acompañados de recortes sociales, generalmente legitimados con el pretexto de salvar las finanzas públicas y de que la antigua protección social ya no es sostenible en las circunstancias actuales (Romano y Punziano, 2015). Aunque la austeridad se está aplicando en todos los países avanzados, en los países europeos rescatados, sometidos a estrictos programas de reformas, la presión fiscal es aún mayor.

Como consecuencia de estas políticas de recalibración (Ferrera *et al.*, 2000) y de recortes se está asistiendo al desarrollo de un nuevo contrato social en los países occidentales, sobre la base de una nueva combinación o *mix* de obligaciones familiares y provisión mercantil y pública de los trabajos de cuidados. Respecto a las políticas de atención a la dependencia o cuidados de larga duración (CLD), parece existir cierta tendencia de convergencia en financiación y provisión siguiendo una misma lógica: desarrollar programas de bienestar social en el marco de una economía de mercado. En concreto, las políticas de CLD se mueven entre dos fuerzas. La primera es la contención del gasto social público y la segunda es la orientación del gasto hacia actividades de mercado (Rodríguez-Modroño y Matus-López, 2014, 2016; Matus-López, 2015).

En cuanto a las políticas familiares y de cuidados a menores (CFI), estas se han visto en parte más protegidas que otras políticas sociales con el enfoque de la inversión social, debido a su carácter instrumental para la mejora del crecimiento y la competitividad. Aunque este enfoque también ha contribuido a la reorientación funcional de los estados de bienestar (Morel *et al.*, 2012; Rodríguez-Modroño y Matus-López, 2016). Sin embargo, las políticas familiares también se han visto seriamente limitadas con la austeridad, especialmente en los países del Sur de Europa. La austeridad está teniendo impactos devastadores sobre los avances tardíos realizados por estos estados para cubrir los cuidados a menores y mayores dependientes (León y Pavolini, 2014; Guillén *et al.*, 2016).

De modo que esta nueva era de austeridad representa un desafío clave para el futuro de los Estados de bienestar que requiere un reconocimiento pleno de la amplitud de sus costes económicos y de su impacto no solo en el corto, sino también en el largo plazo. Este estudio pretende precisamente contribuir a esta discusión de los cambios en los Estados de bienestar y sus consecuencias futuras intentando responder a las siguientes preguntas de investigación. Si partimos de que estamos en una era de austeridad permanente y en las próximas décadas se van a continuar las tendencias de los últimos años, ¿se mantendrá un gasto acorde a la transición demográfica?, ¿se verán afectados positiva o negativamente los menores y mayores dependientes?, ¿a quiénes afectará más? Para responder a estas preguntas se estudia la evolución del gasto en CLD y CFI entre 2010-13 en relación a la evolución del PIB en 28 países europeos y se efectúa un análisis de la proyección

de estos gastos en el horizonte 2060, con objeto de distinguir aquellos países con políticas pro-infancia o pro-dependencia.

La siguiente sección presenta la metodología del estudio, incluyendo el objeto de estudio, las fuentes de los datos, y la metodología utilizada para el análisis de la proyección. La sección tercera presenta los resultados y la cuarta sección concluye con una discusión de las principales implicaciones.

2. Metodología

Objeto

El objeto de estudio lo conforman 28 países europeos para los que se dispone de toda la información: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido, más el promedio de la Unión Europea.

Fuentes

Las fuentes de información y variables utilizadas fueron las del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el Producto Interior Bruto (PIB) 2000-2015, en millones de dólares de 2010, y las proyecciones del PIB 2016-2021 del *World Economic Oulook* de octubre de 2016. La tasa histórica de crecimiento medio fue calculada sobre el periodo 2000-2015. Los datos de población total, menores de 6 años y de 65 y más años hasta 2013 y las proyecciones de población (Europop2013[1]) para los tres grupos para 2013-2060 corresponden a Eurostat (2017a), asumiendo el escenario principal.

El gasto público en dependencia o cuidados de larga duración (CLD) se obtuvo de la UE para 2010 (Lipszyc *et al.,* 2012) y 2013 (Comisión Europea, 2014) y se encuentra expresado en porcentaje del PIB. Las estimaciones de crecimiento del gasto se obtuvieron de las proyecciones en el escenario medio[2] (*AWG reference scenario*) y escenario de riesgo[3] (*AWG risk scenario*) para 2013-2060 (Comisión Europea, 2015).

[1] These population projections were produced using data for 1 January 2013 as a starting point and therefore include any modifications made to demographic statistics resulting from the 2011 population census exercise. They were developed based on application of a main input dataset of assumptions on future developments for fertility, mortality and net migration (including statistical adjustment) covering the time period 2013 to 2080.

[2] Combines the assumptions of the "demographic" and the "constant disability" scenarios. This scenario issued in the multilateral budgetary surveillance at EU level. It is based on the assumptions of the reference scenario for LTC expenditure projections of the 2009 Ageing Report. Specifically, it is assumed that half of the projected gains in life expectancy are spent without disability (i.e. demanding care), taking thus an intermediate position between the "demographic" and "constant disability" scenario assumptions.

[3] Keeps the assumption that half of the future gains in life expectancy are spent with no care-demanding disability, as in the "AWG reference scenario". In addition, it combines it with the "cost and coverage convergence scenario" by

El gasto en políticas familiares se obtuvo de Eurostat (2017b) para el periodo 1990-2014, con distinta longitud de serie según el país en cuestión. Su estimación de escenario medio y de riesgo para 2060 se basa en variaciones de la desviación estándar histórica de cada serie y país, con una variación negativa de una desviación estándar de para el escenario medio y una variación positiva de tres desviaciones estándar para el escenario de riesgo. El criterio 1/3 es discrecional basado en la evidencia histórica de menor flexibilidad a la baja que al alza.

Definiciones

Los cuidados de larga duración (CLD) comprenden los gastos sociales y sanitarios de servicios para las personas con condiciones crónicas y discapacidades que necesitan cuidados permanentes. Tiene dos componentes, uno de salud y otro de servicios sociales. El componente sanitario se obtiene de las cuentas satélites de salud y se refiere a servicios de enfermería y personales (asistencia para las actividades de la vida diaria), y cubre cuidados paliativos y cuidados provistos en instituciones de larga duración o a domicilio. El gasto social incluye el gasto en asistencia para la realización de las actividades instrumentales de la vida diaria.

Los gastos en cuidados a familias e infancia (CFI) se inician entre 1990 y 1995 según el país y comprenden el apoyo financiero a hogares para el cuidado de hijos u otros familiares y servicios sociales de protección a la familia, especialmente menores. Incluyen tanto prestaciones económicas (Asignación por hijo a cargo, Prestaciones por nacimiento o adopción, Prestaciones por permisos de paternidad, Subsidio de natalidad, Otras prestaciones en efectivo) como en especie (Educación infantil 0-6 años, Alojamiento, Asistencia a domicilio, Otras prestaciones en especie) (Comisión Europea, 2011).

Método

Se llevaron a cabo tres análisis. El primero estudió la evolución del gasto en CLD y CFI entre 2010-13. Según los resultados, los países fueron clasificados en un cuadrante de doble entrada: expansión/recortes y dependencia/infancia, según aumentaron o redujeron los importes de gasto público para cada tipo en el periodo.

En segundo lugar, se analizaron estas evoluciones en proporción al PIB. Corresponde a un análisis de sensibilidad que compara las variaciones de cada tipo de gasto público y las variaciones del PIB para cada país entre 2010 y 2013. Para ello se calcularon la elasticidad del gasto en cuidados a la dependencia con respecto al PIB (E_{CLD}) y la elasticidad del gasto en cuidados a la infancia (E_{CFI}) con respecto al PIB, como sigue:

assuming convergence upwards of unit costs to the EU-average as well as coverage convergence upwards to the EU-average.

$$E_{CLD} = (\ln CLD_{2013} / \ln CLD_{2010}) / (\ln PIB_{2013} / \ln PIB_{2010})$$

$$E_{CFI} = (\ln CFI_{2013} / \ln CFI_{2010}) / (\ln PIB_{2013} / \ln PIB_{2010})$$

Los resultados permitieron clasificar a los países en un segundo cuadrante de doble entrada: elástico/inelástico y dependencia/infancia. Los países con valores mayores que 1 muestran una variación porcentual mayor del gasto público en CLD y/o CFI que la variación del PIB. Un valor menor a 1 muestra una variación porcentual menor del gasto público en CLD y/o CFI que la variación del PIB.

Por último, en el tercer análisis, se utilizaron las proyecciones de la UE para CLD hasta 2060 en dos escenarios: medio y de riesgo y se proyectó el gasto en CFI. Este último, al no estar disponible, se estimó para dos escenarios. El primero, denominado escenario medio, se basa en el supuesto de que el gasto público como porcentaje del PIB varía negativamente una desviación estándar de la evolución histórica de cada país para 2013 y 2060. Esta desviación se calculó sobre el periodo 1994-2014 para 19 países. Las excepciones fueron: Lituania desde 1996, Letonia desde 1997, Estonia y Hungría desde 1999, Chipre, Polonia y Rumanía desde 2000, Bulgaria a partir de 2005 y Croacia a partir de 2008. El segundo escenario, de riesgo, asumió una desviación al alza de hasta tres veces la desviación estándar de cada país hasta 2060, basada en el mismo periodo histórico.

Luego se estimaron las dotaciones per cápita de cada gasto y cada escenario, en dólares constantes de 2010. Los per cápita se calcularon sobre el total de la población de 65 y más años de edad para CLD, y sobre menores de 6 años de edad para CFI. Las poblaciones son las estimadas por la UE para 2060 y las estimaciones de crecimiento del PIB son las del FMI hasta 2021 de cada país y sus respectivas tasas históricas medias para el periodo restante hasta 2060. El indicador utilizado para comparar los resultados fue la relación entre gasto público en CLD per cápita sobre gasto público en CFI per cápita. Los resultados se presentaron en dos cuadrantes de doble entrada: relación CLD per cápita / CFI per cápita en 2013 y en 2060. Un cuadrante para el escenario medio y otro para el escenario de riesgo. Estas estimaciones están aún sujetas a modificaciones y nuevas sensibilizaciones.

3. Resultados

A continuación se presentan los principales resultados de los tres análisis realizados: evolución del gasto público en dependencia e infancia en el periodo 2010-2013; evolución de ambos gastos en relación a la evolución del PIB; análisis de la proyección pro-infancia y pro-dependencia en el horizonte 2060.

3.1 Gasto en cuidados en un contexto de austeridad y crisis, 2010-2013.

No todos los países se han visto igualmente afectados por la crisis. En términos agregados, ocho de los 28 países mostraron retrocesos netos en sus economías en 2010-2013. El mayor retroceso se produjo en Grecia, con la crisis económica, política y social más importante de los últimos años en Europa, que le hizo perder un 18% del PIB. Pero no fue el único. Un segundo grupo, compuesto por Chipre, Portugal y España mostraron retrocesos totales de 8,63%, 6,85% y 5,21% respectivamente. Y un tercer grupo con Italia, Croacia y Eslovenia lo hicieron un 3,95%, 3,5%, y 3,12%. El octavo país, Irlanda, mostró una variación casi neutra; -0,06% (Figura 1).

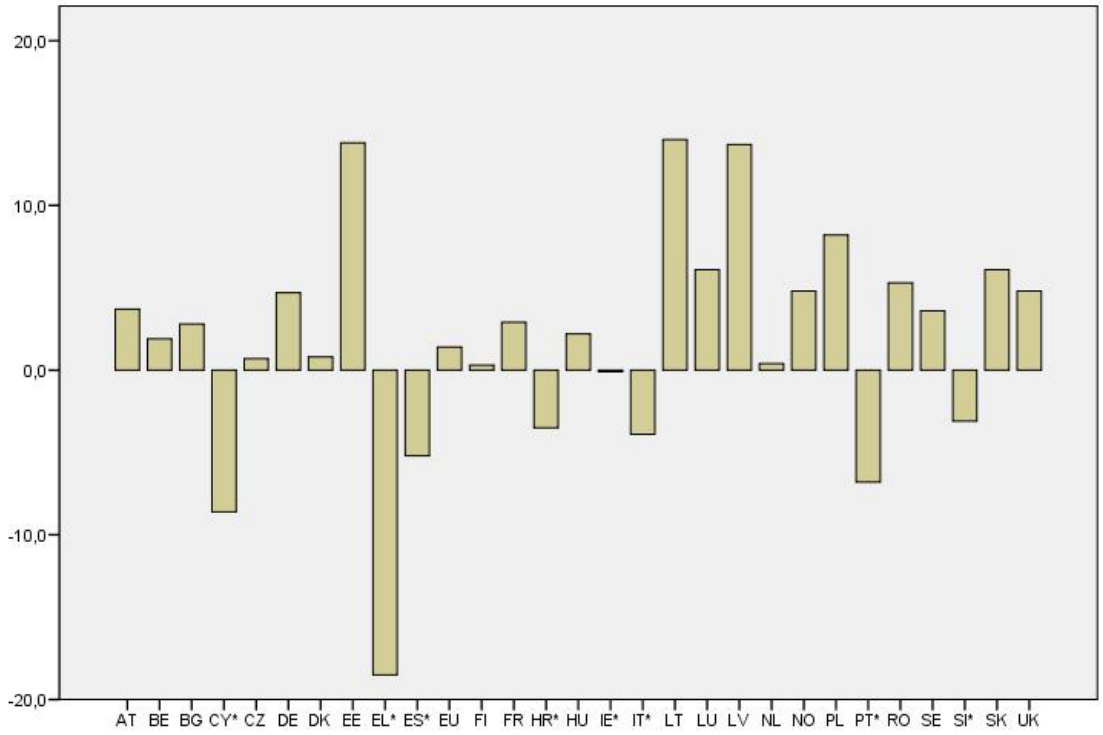


Figura 1: Variación real del PIB. 28 países europeos y media de la UE. 2010-2013

Fuente: FMI (2016).

La desaceleración, crisis y, en algunos casos recesión, presionó a los gobiernos a realizar ajustes presupuestarios. Las variaciones de los gastos en cuidados fue en parte una reducción extraordinaria en respuesta al momento económico, pero también forma parte de una política de ajuste de medio y largo plazo que ya se venía produciendo.

Del total de países analizados, nueve mostraron reducciones netas en ambos componentes del gasto público. Como era de esperar, la mayor variación negativa la registró Grecia con caídas totales de más del 60% en CLD y cercana al 10% en CFI. Una tendencia que se repite en Eslovenia e Irlanda. No obstante, en los seis restantes (Austria, Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Reino Unido y República Checa), se dio una reducción de ambos gastos a pesar del crecimiento de sus economías durante este periodo (Figura 2).

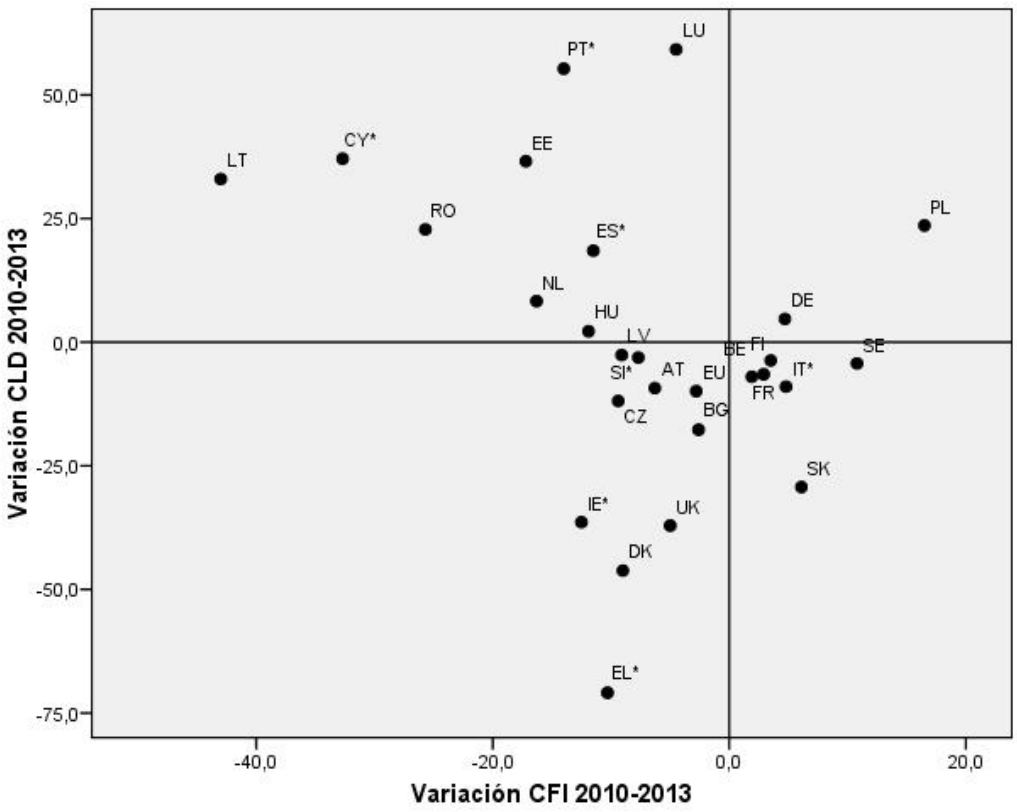


Figura 2: Gasto público en cuidados a la infancia y gasto público en cuidados a la dependencia. 28 países europeos y media de la UE 2010-2013. Variación porcentual

Nota: * Países con reducción porcentual del PIB real. Fuente: Elaboración propia a partir de Lipszyc *et al.* (2012), Comisión Europea (2015) y Eurostat (2017b).

Al comparar la evolución del gasto público en CFI y en CLD se aprecia un mayor ajuste en gastos en infancia que en dependencia. Solo ocho países no redujeron sus gastos en infancia y sus aumentos fueron menores del 15%, con la excepción de Polonia que lo hizo en 16,5%. En cambio, once países aumentaron sus gastos en dependencia, y ocho de ellos con incrementos mayores al 15%. Nueve de esos once países se caracterizaron además por compatibilizar una reducción en CFI con un aumento en gasto en CLD. Únicamente Alemania y Polonia aumentaron el gasto público en los dos conceptos.

La preferencia por reducir gasto en CFI más que en CLD se debe en parte a que en algunos casos, los sistemas de CLD estaban en desarrollo y sus servicios en expansión, por lo que partían de niveles muy bajos y presupuestos más manejables. Los casos más claros son los de España y Portugal, que pese a registrar descensos en la actividad económica y reducir presupuesto en CFI, aumentaron moderadamente sus dotaciones reales de gasto público en CLD entre 2010 y 2013. Ambos sistemas tenían para entonces poco más de cinco años desde su creación. Algo similar a lo ocurrido con Lituania, Chipre y Rumanía, que sin disponer de un sistema formal de CLD, han impulsado los servicios relacionados con la atención a personas dependientes y mayores.

Otra cuestión que es importante considerar es la evolución de los países que hacia 2013 tenían un gasto público en CLD superior al 2% del PIB: Países Bajos, Finlandia, Francia, Bélgica,

Suecia y Dinamarca.[4] En todos ellos existe una tendencia a controlar un gasto que se ha expandido notablemente en las últimas décadas. Así, no es de extrañar que este grupo de países represente una parte importante de aquellos que redujeron el peso de este gasto en el PIB. Solo los Países Bajos registraron un ligero alza, y Dinamarca, la mayor reducción de todo el grupo (superado únicamente por Grecia).

El peso en relación al PIB se torna, por tanto, relevante. Para ello, se estimaron las elasticidades de ambos gastos públicos con respecto al PIB. Los valores mayores que 1 muestran que el gasto público en CLD o CFI aumentó o se redujo en mayor proporción de lo que lo hizo el PIB. Valores menores que 1 muestran el comportamiento contrario; que los gastos en CLD o CFI fueron menos sensibles a la caída o al alza del PIB.

Los resultados muestran que casi todos los países registraron elasticidades muy cercanas a 1. Es decir, sus variaciones respecto al PIB se ajustan más o menos de forma similar en CLD y CFI (Figura 3).

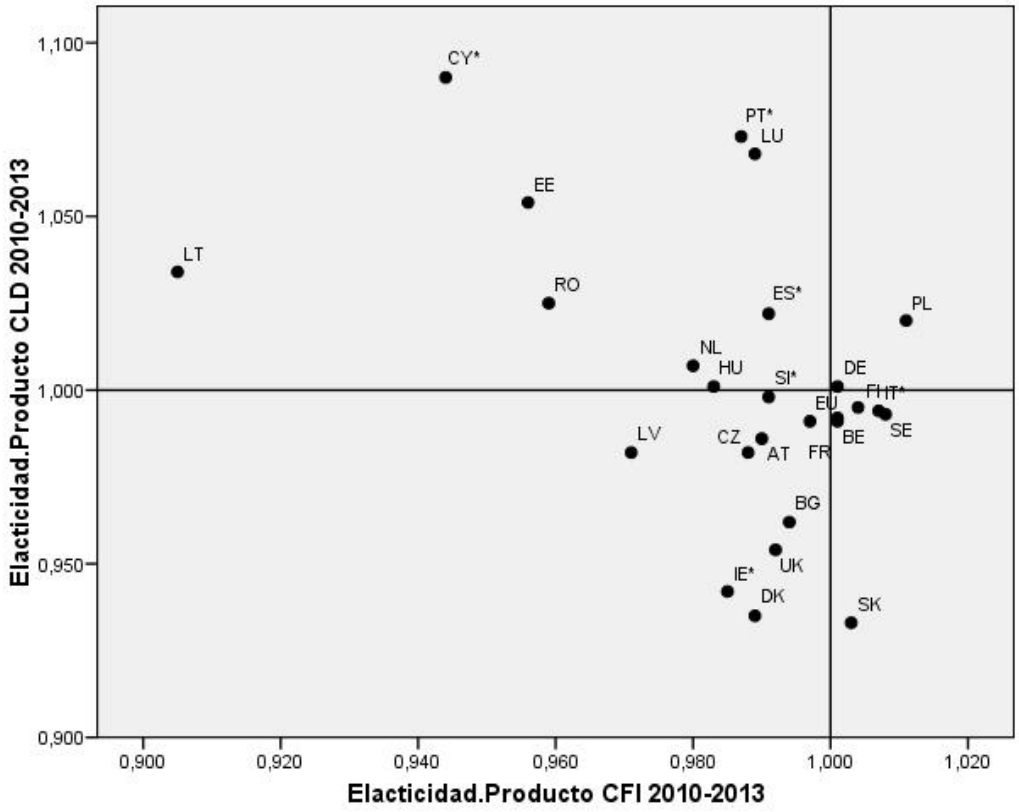


Figura 3: Elasticidad-Producto del gasto público en cuidados a la infancia (CFI) y de cuidados a la dependencia (CLD). 28 países europeos y media UE. 2010-2013

Nota: * Países con reducción porcentual del PIB real. Fuente: Elaboración propia a partir de Lipszyc *et al.* (2012), Comisión Europea (2015) y Eurostat (2017b).

En el gráfico anterior, una nube de puntos compuesta por Lituania, Chipre, Estonia, Rumanía, Portugal y Luxemburgo, se aleja del eje central y se dispersa hacia un gasto público más

[4] También Países Bajos, pero no se dispone del gasto público en CLD para 2010.

elástico en CLD y menos inelástico en CFI. Es decir, que los gastos de infancia son menos flexibles que los de dependencia, en relación a la variación del PIB. Una posible causa de esta distribución está más bien en la variabilidad de los gastos en CLD, debido a que sus montantes son relativamente pequeños en estos países. Con la excepción de Lituania y Luxemburgo, estos no superan el 0,6% del PIB.

3.2 Proyecciones de gasto en cuidados a la dependencia y gasto en infancia. 2013-2060

Uno de los problemas de realizar proyecciones es que existen pocos trabajos que propongan evoluciones futuras de gastos, tanto de CLD como de CFI. Respecto a los CLD, principalmente porque existe escasa información histórica sobre el gasto en este tipo de servicios. Muchos países europeos han implementado estas políticas sólo en la última década. Unos las han incorporado en el concepto más amplio de servicios sociales y otros han creado sistemas nuevos de gestión de estos servicios. Asimismo, la definición ha ido ajustándose y aunque los gastos médicos de cuidados a la dependencia pueden extraerse de las cuentas satélites de salud, la parte de gastos sociales no es igualmente identificable.

En 2012 un documento de trabajo de la Comisión Europea presentó estimaciones de gasto público en CLD para 2010 y una proyección hasta 2060 (Lipszyc *et al.*, 2012). Para ello se basaron en las cuentas nacionales satélites de salud y en información solicitada a cada uno de los países. En 2015, esta misma institución presentó nuevas proyecciones en el informe *The 2015 Aging Report*. Con las mismas fuentes, presentó el gasto público en CLD como porcentaje del PIB en la UE para 2013 y reajustó las proyecciones hasta 2016.

En el presente trabajo se utilizaron los datos de 2010 y 2013 de cada fuente y las proyecciones hasta 2060 del documento de la UE (Comisión Europea, 2015). En este último trabajo se seleccionaron los dos escenarios promedios: uno que combina evoluciones futuras demográficas, sociales y económicas esperadas y otro que supone evoluciones al alza en los determinantes de costes. Ambos escenarios dan una imagen de mínimos y máximos esperados de la evolución en cada país (Figura 4).

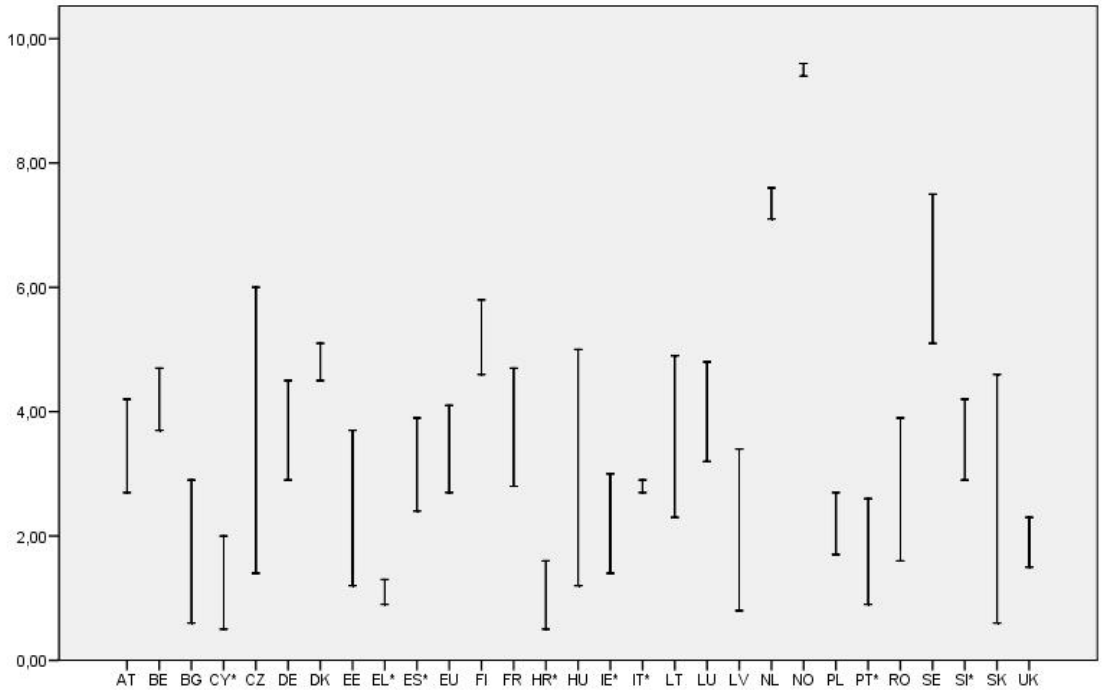


Figura 4: Gasto de CLD por países. Porcentaje del PIB. 28 países europeos y media UE 2060. Máximo en escenario de riesgo y mínimo en escenario medio

Nota: * Países con reducción porcentual del PIB real. Fuente: Comisión Europea (2015).

En esta proyección se aprecia una variación limitada en los casos de mayor gasto proporcional al PIB: Países Bajos y Noruega, con valores superiores al 7%, pero con brechas menores a medio punto porcentual. Otros en cambio presentan mayor incertidumbre debido a que el rango de ambas predicciones supera incluso los dos puntos. Este es el caso de Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa y República Eslovaca. En casi todos los casos, la explicación se encuentra en los bajos niveles de gasto inicial. Las proyecciones sobre montantes menores elevan la dispersión de evoluciones futuras.

Como ya se comentó en la metodología, la proyección para CFI se realizó teniendo en cuenta su evolución desde 1994 a 2014. Por lo tanto, dependen de la variabilidad histórica de cada gasto público en cada país. Las variaciones son menores, ya que la variabilidad entre países también es menor. Por ejemplo, la desviación estándar de gasto público en CLD en 2013 fue de 87,5% de la media. En CFI para el mismo año, fue del 41,9% de la media (Figura 5).

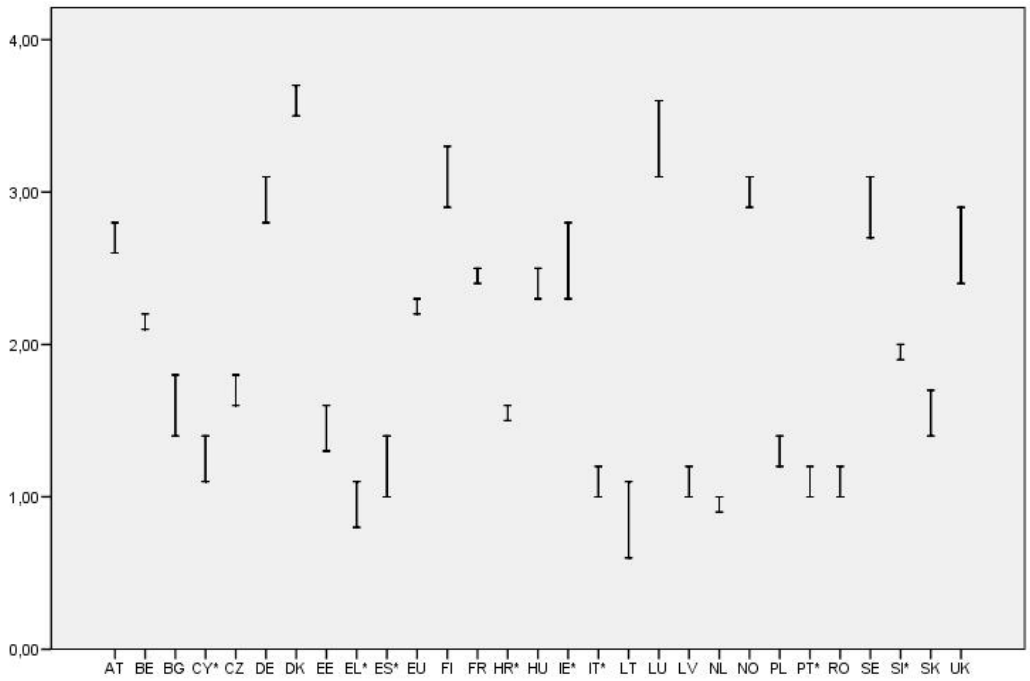


Figura 5: Gasto de CFI por países. Porcentaje del PIB. 28 países europeos y media UE 2060. Máximo en escenario de riesgo y mínimo en escenario medio

Nota: * Países con reducción porcentual del PIB real. Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2017a, b).

Pese a que las variaciones entre uno y otro escenario son menores a medio punto porcentual en la mayoría de los países europeos, se pueden identificar algunos con mayor incertidumbre que otros. La conjugación de éstos y los de las proyecciones de CLD hacen tomar con precaución los resultados para Bulgaria, Lituania, Estonia y Eslovaquia.

3.3 Proyecciones pro-infancia y pro-dependencia en un horizonte de gasto público a 2060

Las siguientes figuras representan la relación entre gasto público en CLD per cápita sobre gasto público en CFI per cápita (en dólares constantes de 2010) en 2013 y en 2060 para el escenario medio y para el escenario de riesgo. En las dos figuras, un amplio número de países se sitúa por debajo del 1 en su relación de gastos per cápita en CLD y CFI, es decir tanto en 2013 como en 2060 su gasto per cápita en políticas de apoyo a la familia y cuidado de menores es superior al gasto per cápita en cuidado de dependientes. Aunque se observa en el futuro un mayor peso del gasto per cápita en dependencia.

En el caso del escenario medio (Figura 6), la mayoría de países se ubican por debajo de la línea de 45 grados. Esta línea muestra una evolución neutra. Es decir, los puntos situados en la línea representan países en los que el gasto per cápita en dependencia sigue manteniendo la misma proporción del gasto per cápita en infancia en 2060 a cómo era este en 2013. Los puntos situados bajo la línea de 45 grados son países en los que el gasto per cápita en dependencia aumenta más que el gasto per cápita en infancia. De manera que casi la totalidad de los países muestran un

desplazamiento temporal a favor del gasto per cápita en dependencia que en infancia en el horizonte 2060.

Solo ocho países se encuentran a la izquierda de la línea de 45 grados (Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia y Reino Unido), es decir, son los únicos que presentan una tendencia más pro-infancia que pro-dependencia. Sin embargo, su peso en el total europeo conduce a que la media de la UE se encuentre también sobre la línea divisoria.

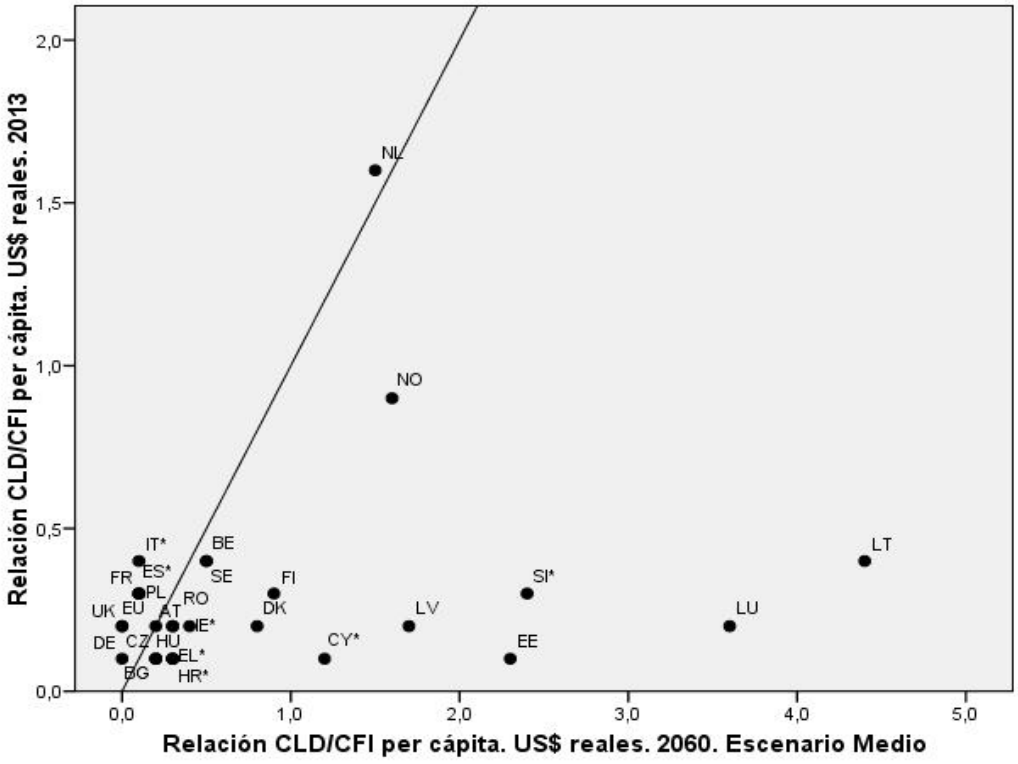


Figura 6: Resultado de la relación de gasto público per cápita CLD/CFI. 28 países europeos y media UE 2013 y 2060. Escenarios medios

Fuente: Elaboración propia.

La nube de puntos que más se aleja hacia una tendencia pro-dependencia está compuesta en parte por aquellos países sobre los que se debe tener precaución por la variabilidad de sus indicadores, como Lituania y Estonia, o por países con bajo gasto en dependencia en 2013, lo cual explicaría este comportamiento.

El caso es distinto para los otros dos puntos alejados: Países Bajos y Noruega. Ambos parten con modelos consolidados de cuidados a la infancia y a la dependencia y muestran proyecciones más o menos estables a futuro. En ambos casos los gastos en dependencia en 2013 eran, proporcionalmente al gasto en infancia, de los más elevados de Europa. Así, en el escenario medio de 2060, se mantienen entro los de mayor gasto. Países Bajos con proporciones similares entre ambos tipos de gasto per cápita y Noruega con una leve inclinación hacia un aumento de los gastos per cápita en dependencia.

En el escenario de riesgo (Figura 7) las tendencias generales son similares. Una vez más un grupo de países, principalmente de Europa del Este, muestran un desplazamiento hacia indicadores

pro-dependencia. Una tendencia que hay que considerar con los determinantes señalados de variabilidad y de bajo gasto inicial. Noruega y Países Bajos vuelven a situarse por encima del grupo de países, pero cercanos a la línea de 45 grados.

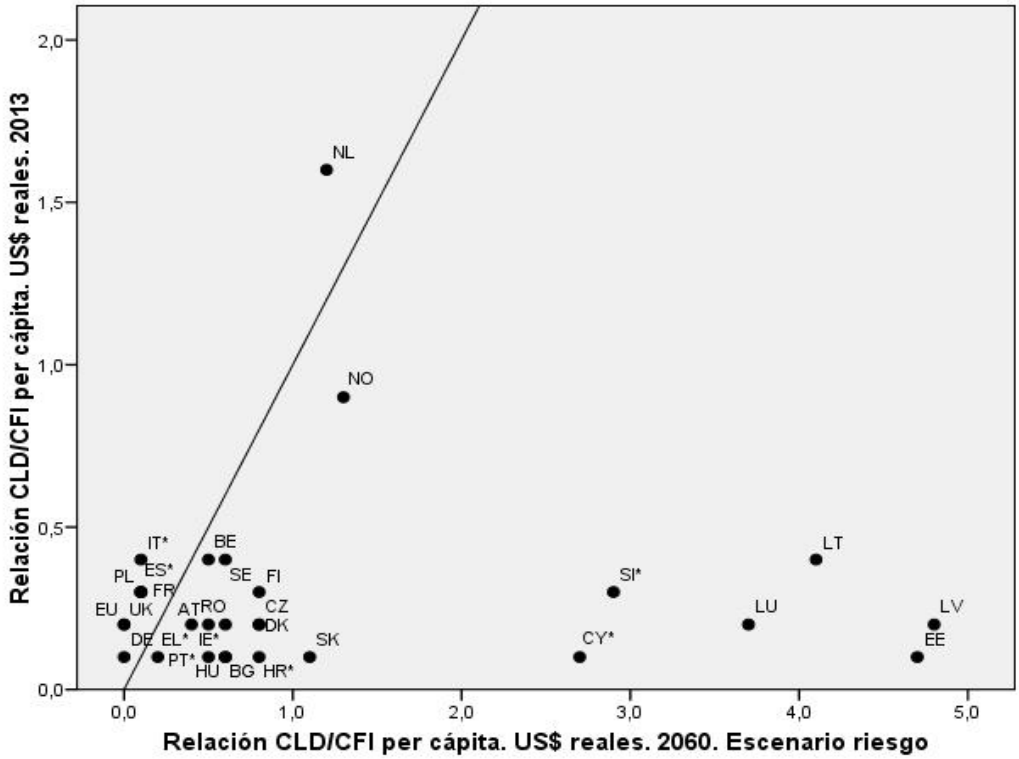


Figura 7: Resultado de la relación de gasto público per cápita CLD/CFI. 28 países europeos y media UE 2013 y 2060. Escenarios de riesgo

Fuente: Elaboración propia.

Para poder comparar mejor ambos escenarios es conveniente ampliar los dos últimos gráficos sobre la línea de puntos central, limitando las razones a 1. En este ejercicio (Figura 8) se pueden apreciar cinco cuestiones. En primer lugar, la mayoría de los países europeos tienen razones inferiores a 1 (20 países en el escenario medio y 19 en el escenario de riesgo), esto es, tienen y seguirán teniendo en 2060 un gasto per cápita en dependencia inferior al gasto per cápita en políticas familiares. A pesar de que los países europeos aumentan su gasto en dependencia, estos incrementos no compensan suficientemente el envejecimiento de la población. En segundo lugar, dos terceras partes de los países europeos se encuentran en este rango de valores, es decir la variación entre los países europeos es escasa. En tercer lugar, existe una mayoría en ambos escenarios que muestra una tendencia pro-dependencia. En cuarto lugar, el escenario de riesgo y el escenario medio no muestran grandes diferencias agregadas. El número de países por debajo y por encima de la línea de 45 grados se mantiene. En quinto lugar, los países con mayor peso poblacional y económico de Europa muestran una tendencia pro-infancia: Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España. Además de Polonia y la media de la UE. Es decir, el aumento del gasto público en dependencia en proporción a las personas de 65 y más años de edad en 2060 es menor que el aumento del gasto en infancia con respecto a la población menor de 6 años en 2060.

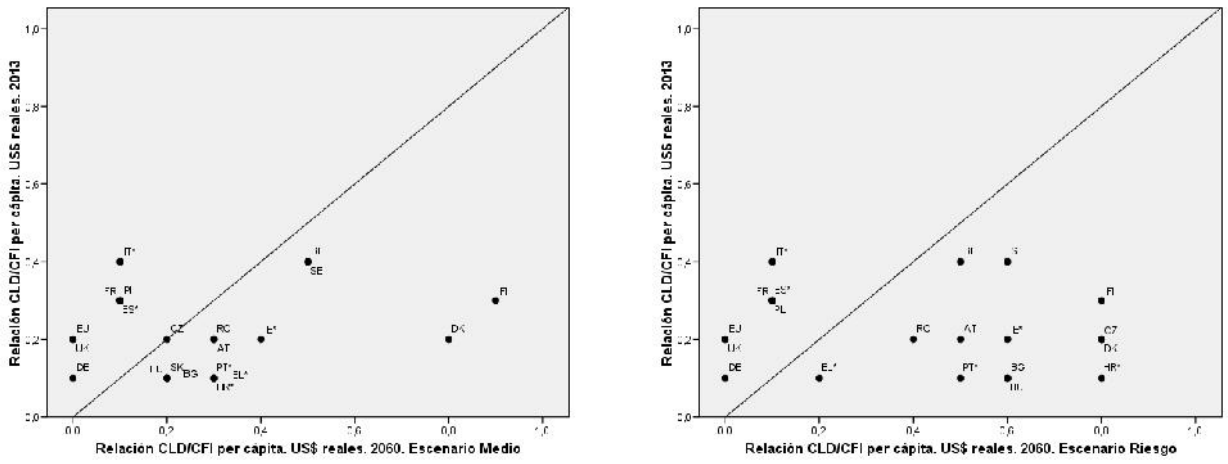


Figura 8: Resultado de la relación de gasto público per cápita CLD/CFI. 28 países europeos y media UE 2013 y 2060. Escenarios medios y de riesgo. Selección de países con razones menores a 1 en ambos años

Fuente: Elaboración propia.

Por último, los países con modelos de cuidados a la dependencia más consolidados y con mayor presupuesto en 2013, muestran una tendencia pro-dependencia en el escenario medio 2060: Dinamarca, Finlandia, Suecia y Bélgica. Si se analiza el escenario de riesgo, siguen una tendencia pro dependencia países que hoy tienen los gastos públicos más bajos respecto a Europa: República Checa, Croacia, Bulgaria, Rumanía, Hungría y Portugal. A estos últimos se une Austria, que parece ser más sensible al escenario de riesgo.

4. Discusión y Conclusiones

Desde principios de los noventa la lógica neoliberal ha guiado las reformas en las políticas sociales y de cuidados de los países europeos, orientándolas hacia un fortalecimiento de los principios de eficiencia económica en la provisión de los cuidados. Las reformas se han llevado a cabo buscando un equilibrio entre dos fuerzas, la ampliación de la cobertura de los servicios de acuerdo a las crecientes necesidades sociales de cuidados y la contención del gasto público (Rodríguez-Modroño y Matus-López, 2016).

La crisis económica mundial de 2008 ha servido para agudizar las presiones sobre la contención del gasto público. Como expresan Farnsworth e Irving (2015), la austeridad se ha convertido en la lógica organizadora del gasto público, sobre todo del gasto social. La mayoría de los países europeos han reducido o contenido sus gastos sociales, incluyendo aquellos destinados a las políticas de cuidados. De los 28 países analizados, solo Alemania y Polonia aumentaron sus gastos tanto en dependencia como en políticas familiares y de cuidados a la infancia durante el período 2010-2013. El resto redujo en uno u otro sentido sus gastos y diez países mostraron reducciones netas en ambos componentes del gasto público. Destacan los ajustes realizados en ambos gastos en los países europeos sometidos a vigilancia como Grecia o Irlanda. Pero no solo en los países en recesión se han impuesto las políticas de austeridad. En siete países europeos se

redujeron ambos gastos pese a que sus economías crecieron durante este periodo, evidenciando que el discurso de la austeridad domina las políticas sociales de todos los países, incluso de aquellos sin recesión o con esta ya finalizada. El mayor ajuste se ha dado más en gastos en infancia que en dependencia, debido a que muchos de los sistemas de atención a la dependencia estaban iniciando su desarrollo, como los de países del Sur de Europa o del Este, por lo que partían de niveles muy bajos y presupuestos más manejables. Por el contrario, aquellos países europeos que partían de mayores gastos en dependencia en relación a su PIB, han intentado controlarlos.

Teniendo en cuenta esta tendencia sostenida de austeridad para los próximos años, la proyección de los gastos en dependencia e infancia per cápita y la relación entre ambos en 2060 muestran para la mayoría de países europeos un desplazamiento a favor del gasto per cápita en dependencia. Incluso los países con modelos de cuidados a la dependencia más consolidados y con mayor presupuesto en 2013 (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Bélgica), siguen mostrando una tendencia pro-dependencia en el escenario medio 2060. Solo los países con mayor peso poblacional y económico de Europa muestran una tendencia pro-infancia en los próximos años.

Sin embargo, los incrementos en el gasto para la dependencia no son suficientes para compensar el creciente envejecimiento de la población europea. Mientras que la población menor de 6 años en la UE28 se reducirá en un 4% en el periodo 2013-2060, la población mayor de 65 años aumentará en un 60%. Aunque el gasto en dependencia se incrementa en los próximos años, normalmente más que el gasto en infancia, el esfuerzo es mínimo en comparación con las necesidades del cambio demográfico. De manera que el gasto per cápita en políticas de apoyo a la familia y cuidado de menores seguirá siendo superior al gasto per cápita en cuidado de dependientes en 2060.

El análisis efectuado muestra, por tanto, un crecimiento en los gastos de provisión pública de cuidados de las próximas 5 décadas insuficiente con respecto al incremento de la demanda de cuidados. Este déficit de cuidados formales conlleva, sobre todo en una época como la actual de bajos salarios y precarización de las relaciones laborales, que los cuidados deban ser proporcionados por los hogares a través de trabajo informal, remunerado o no remunerado, incrementando las desigualdades tanto de clase y etnia, como de género. Los hogares se ven y verán forzados a emplear, muchas veces sin contrato, a trabajadores de forma precaria y a bajo coste o a proveer estos cuidados por miembros de la familia, normalmente mujeres. Esta refamilización en la provisión social de los cuidados tiene repercusiones negativas cruciales sobre la participación laboral de las mujeres de forma estable y a tiempo completo, la fecundidad, o el mismo desarrollo de los países. La participación laboral de las mujeres se ve seriamente afectada tanto por el cuidado de los hijos (Thévenon, 2009; Hegewisch y Gornick, 2011; Boeckmann *et al.*, 2015), como por el cuidado a mayores dependientes (Kotsadam, 2011), especialmente cuando no existe una provisión

pública adecuada o asequible (Saraceno, 2010), los hogares no disponen de recursos financieros suficientes (Sarasa y Billingsley, 2008), o se requieren cuidados intensivos (Crespo, 2006). Esta situación afecta a todos los países europeos, pero especialmente a los del sur de Europa, donde un importante porcentaje de mujeres proporciona cuidados informales intensivos a sus familiares mayores (Naldini *et al.*, 2016). De manera que en la medida en que se ofertan menos servicios públicos de cuidados a menores, mayores o dependientes que los demandados por la sociedad, se transfiere la responsabilidad y carga de trabajo de cuidados a las familias, limitando la autonomía de las mujeres para desarrollar ya sea su carrera profesional como, en general, su vida.

Bibliografía

Boeckmann, Irene, Misra, Joya, Budig, Michelle (2015) "Cultural and institutional factors shaping mothers' employment and working hours in postindustrial countries" en *Social Forces*, vol. 93, núm. 4, pp. 1301–1333. DOI: 10.1093/sf/sou119

Comisión Europea (2011) *ESSPROS Manual. The European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS)* disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917481/KS-RA-11-014-EN.PDF/ee86d517-3348-4c20-94ee-a37c330755b1

Comisión Europea (2014) "The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies". European Economy 8-2014. Economic and Financial Affairs disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf

Comisión Europea (2015) "The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)". European Economy 3-2015. Economic and Financial Affairs disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

Crespo, Laura (2006) "Caring for Parents and Employment Status of European Mid-Life Women". Working Paper No. 0615, Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI).

Eurostat (2017a) *Population data, Population projections data* disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables Acceso el 06/01/2016.

Eurostat (2017b) *Social protection data* disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database Acceso el 6/01/2016.

Farnsworth, Kevin, Irving, Zoë (eds.) (2011) *Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems*. Bristol: Bristol University Press.

Farnsworth, Kevin, Irving, Zoë (eds.) (2015) *Social Policy in Times of Austerity. Global Economic Crisis and the new Politics of Welfare*. Bristol: Policy Press.

Ferrera, Maurizio, Hemerijck, Anton, Rhodes, Martin (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta Editora.

FMI (2016) *World Economic Outlook* disponible en http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/

Guillén, Ana M., González-Begega, Sergio, Luque Balbona, David (2016) "Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar Mediterráneo" en *Revista Española de Sociología*, vol. 25, núm. 2, pp. 261-272.

Hegewisch, Ariane, Gornick, Janet C. (2011) "The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries" en *Community, Work & Family*, vol. 14, núm. 2, pp. 119-138.

Hemerijck, Anton (2012) *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

Jessop, Bob (2015) "Neoliberalism, finance-dominated accumulation and enduring austerity: a cultural political economy perspective" en Farnsworth, K., Irving, Z. (eds) *Social Policy in Times of Austerity. Global Economic Crisis and the new Politics of Welfare*. Bristol: Policy Press, pp. 87-112.

Karger, Howard (2014) "The Bitter Pill: Austerity, Debt, and the Attack on Europe's Welfare States" en *The Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. 41, núm. 2, pp. 33-54.

Kotsadam, Andreas (2011) "Does informal eldercare impede women's employment? The case of European Welfare States" en *Feminist Economics*, vol. 17, núm 2, pp. 121–44. DOI: 10.1080/13545701.2010.543384

León, Margarita, Pavolini, Emmanuele (2014) "Social investment or back to Familism: the impact of the economic crisis on family and care policies in Italy and Spain" en *South European Society and Politics*, vol. 19, núm. 3, pp. 353-369.

Lipszyc, Barbara, Sail, Etienne, Xavier, Ana (2012) "Long-term care: need, use and expenditure in the EU-27", *European Economy Economic Papers* 469, Economic and Financial Affairs disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp469_en.pdf

Matsaganis, Manos (2012) "Social policy in hard times: The case of Greece" en Critical *Social Policy*, vol. 32, núm. 3, pp. 406 – 421. DOI: 10.1177/0261018312444417

Matus-López, Mauricio (2015) "Tendencias en las políticas de atención a la dependencia de ancianos y sus reformas" en *Cadernos de Saúde Pública,* vol. 31, núm. 12, pp. 2475-2481. DOI: 10.1590/0102-311X00039315

Matus-López, Mauricio, Rodríguez-Modroño, Paula (2014) "Presiones de oferta y de- manda sobre políticas formales de cuidados en Latinoamérica" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* núm. 60, pp. 103-30.

Morel, Nathalie, Palier, Bruno, Palme, Joakim (eds.) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Naldini, Manuela, Pavolini, Emmanuele, Solera, Cristina (2016) "Female employment and elderly care: the role of care policies and culture in 21 European countries" en *Work, employment and society*, vol. 30, núm. 4, pp. 607–630.

OCDE (2016) *Health at a Glance 2016.* Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Palier, Bruno (2010) *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pavolini, Emmanuele, León, Margarita, Guillén, Ana M., Ascoli, Ugo (2015) "From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain" en *Comparative European Politics*, vol. 13, núm. 1, pp. 56-76.

Pierson, Paul (2002) "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies" en *Revue Française de Sociologie*, vol. 43, núm. 2, pp. 369-406. DOI: 10.2307/3322510

Rodríguez-Modroño, Paula, Matus-López, Mauricio (2016) "Políticas de cuidados a la infancia y mayores dependientes. Evolución y condicionamiento pro-mercado" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 66, pp. 99-130.

Romano, Serena, Punziano, Gabriella (2015) "Introduction: The Remains of the European Social Contract". *The European Social Model Adrift. Europe, Social Cohesion and the Economic Crisis.* Farnham: Ashgate, pp. 1-15.

Saraceno, Chiara (2010) "Social inequalities in facing old-age dependency: a bi-generational perspective" en *Journal of European Social Policy*, vol. 20, núm. 1, pp. 32–44.

Sarasa, Sebastian, Billingsley, Sunnee (2008) "Personal and household caregiving from adult children to parents and social stratification" en Saraceno, C. (ed.) *Families, Ageing and Social Policy: Intergenerational Solidarity in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 123–46.

Taylor-Gooby, Peter (2002) "The Silver Age of the Welfare State. Perspectives on Resilience" en *Journal of Social Policy*, vol. 31, núm. 4, pp. 597-621. DOI: 10.1017/S0047279402006785

Thévenon, Olivier (2009) "Increased Women's Labour Force Participation in Europe: Progress in the Work-Life Balance or Polarization of Behaviours?" en *Population*, vol. 64, núm. 2, pp. 235-72.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

Grupo 5.2

Infancia y políticas sociales

Coordinación:

Silvia Bustamante Elvira
(Observatorio de la Infancia de Andalucía)

Francisco Jesús Alaminos Romero
(Observatorio de la Infancia de Andalucía)

Ainhoa Rodríguez García de Cortázar
(Observatorio de la Infancia de Andalucía)

espanet SPAIN

Las representaciones sociales de la infancia y adolescencia influyen en las políticas sociales diseñadas para estos grupos, por lo que es necesario analizar creencias, modelos e imaginarios sobre la infancia y en sus cambios en la actualidad. Según la Convención de los Derechos del Niño y otras fuentes normativas, la elaboración de políticas sociales ha de desarrollarse con la participación de niños y niñas. Por ello, queda mucho por andar para alcanzar este objetivo en cuanto a acceso, demanda, diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de políticas destinadas a la infancia.

Este grupo de trabajo pretende contribuir al debate sobre políticas sociales destinadas a la infancia y adolescente, compartir y visibilizar investigaciones, estudios y ensayos que analicen cuestiones relacionadas con las representaciones sociales de la infancia y/o con el diseño y evaluación de políticas de infancia, para facilitar el desarrollo de redes de investigadores/as y profesionales que trabajen con infancia que, en última instancia, contribuyan a mejorar estas políticas.

Consideramos de especial interés para este grupo de trabajo abordar aquellas políticas dirigidas al bienestar infantil en ámbitos como: protección, educación, salud, medio ambiente, espacios públicos y ciudad, pobreza, migraciones, etc. Asimismo, conocer y debatir sobre intervenciones, experiencias y acciones con niños, niñas y adolescentes, que utilicen metodologías que incluyan la participación de la infancia y adolescencia y tengan un enfoque de derechos respetuoso con la diversidad (sexual y de género, de clase, de nacionalidad, cultural, funcional, etc.), para promover la inclusión, la igualdad y la justicia social en la infancia.

Invitamos a la comunidad científica y profesional a enviar a este grupo de trabajo comunicaciones sobre:

. Políticas sociales destinadas a la infancia y adolescencia o que influyen particularmente en estos grupos sociales.

. Investigaciones y experiencias de participación política y social de la infancia y adolescencia.

. Representaciones sociales de la infancia y adolescencia, y su influencia en políticas sociales.

. Propuestas de diseño, implementación y evaluación de políticas de infancia y adolescencia.

. Vulneraciones de derechos de la infancia y adolescencia en la construcción de estas políticas.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Raúl Flores: La transmisión inter-generacional de la pobreza: factores, procesos y propuestas de intervención
- Antidio Martínez de Lizarrondo Artola, Itziar Herrero Larrea, Oihane Etayo Ballesteros: Una aproximación a la Transmisión Inter-generacional de la Pobreza en Navarra
- Xavier Montagud Mayor: Las paradojas de la crisis en la política de protección a la infancia vulnerable en la Comunidad Valenciana
- Leandro de Lajonquière, Luís Adriano Salles Souto, Simone Zanon Moschen: La función

política de la escuela en la educación infantil y básica

- Carmen Mercedes Martorell Gómez, José Vicente Pérez Cosín: Acogimiento familiar en familia educadora. Un modelo de políticas para la atención a la Infancia desde el ámbito local
- Julia Ramiro Vázquez: Las políticas emocionales de la infancia e internet en España
- Lourdes Gaitán Muñoz, Kepa Paul Larrañaga Martínez, Concepción Portellano Pérez: Criterios para la evaluabilidad de los planes de infancia en España
- Julia Espinosa Fajardo, Lucía Del Moral: Evaluación de proyectos de infancia desde un enfoque de capacidades y un enfoque feminista
- Mónica Domínguez-Serrano, Oscar Marcenaro Gutiérrez, Astrid Agenjo Calderón: Validando capacidades relevantes para el bienestar infantil a través de un cuestionario
- Eloi Mayordomo, Xavier Millan: Avances, límites y retos en la garantía de los derechos de la Infancia en Cataluña. Una aproximación desde el ámbito municipal
- Sergio Palacio Martín, Adriana Alonso Quijada: Re-inventando un Sistema de Participación Infantil Municipal con Niñas y Niños
- María José Aguilar-Idañez: Vulneración de derechos de la infancia inmigrada en los medios de comunicación. Un análisis del tratamiento informativo de los Menores Migrantes No Acompañados en la prensa canaria
- María Isabel Zavala, Katherine Oliveri, Loreto Martinez, Erika Roffler, Jesús Jiménez-Morago: La protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en medidas de protección: Una aproximación comparativa de la normativa jurídica y los avances y desafíos en Chile y España
- José Félix Mendiguren Abrisqueta: Una aproximación valorativa sobre las políticas legislativas en España ante la realidad de niñas y niños disconformes con el género asignado
- Gloria María Caravantes López de Lerma y Marta Climent: La adolescencia en el territorio: una comparativa sobre barrios vulnerables de la Comunidad Valenciana
- Jaime Machicado, Paula Rojas: Niños, niñas y adolescentes: descubrirse como ciudadanía activa en políticas locales
- Patricia García Leiva, María Soledad Palacios Gálvez, Juan Manuel Domínguez Fuentes, Elena Morales Marente, Iván Rodríguez Pascual, María Isabel Hombrados Mendieta: Ágora infantil: un programa de participación infantil en las escuelas
- Ángela María Sánchez Barrilao: Plan de mejora de la convivencia a través del modelo dialógico de resolución de conflictos

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA INMIGRADA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Aguilar-Idáñez, María-José
mariajose.aguilar@uclm.es

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

Dada la capacidad performativa de los medios de comunicación, comprobar empíricamente si éstos vulneran o no los derechos de la infancia, así como analizar los mensajes y metamensajes con los que se caracteriza y adjetiva a estos niños y niñas, constituye un importante indicador para determinar si los mensajes informativos contribuyen a la integración y/o al rechazo de los/as menores que migran sin referentes familiares que les acompañen. En esta comunicación se aborda, en perspectiva de derechos de la infancia inmigrada, el tratamiento informativo en la prensa escrita de la inmigración irregular de niños y niñas que viajan sin referentes familiares adultos (nombrados habitualmente como menores migrantes no acompañados, MMNA), durante el periodo de mayor densidad de este flujo migratorio a Canarias. El estudio tiene como objetivo identificar y describir la realidad construida en la prensa canaria de este hecho migratorio, analizando todas las piezas informativas y el grado de cumplimiento de la normativa nacional e internacional de protección de menores en las mismas. Realizada con un enfoque interdisciplinar, el diseño metodológico de investigación es mixto (cuantitativo y cualitativo): analiza las 1702 piezas publicadas en los cuatro periódicos de mayor tirada y lectores en Canarias, según el Estudio General de Medios. Se ha elaborado una exhaustiva ficha hemerográfica de análisis de cada pieza, en la que se recogen todos los aspectos formales y de contenido, textuales y visuales, verificando si se protegen o se vulneran los derechos reconocidos por la legislación internacional, nacional y autonómica. Asimismo, se analizan los diferentes códigos y manuales de estilo periodístico que deben orientar el abordaje mediático del hecho migratorio desde el punto de vista ético. Como resultado principal se constata y verifica una sistemática vulneración en la prensa canaria de los derechos de la infancia inmigrada en general, y de los menores no acompañados en particular. Por ello, también se proponen algunas medidas de mejora.

Palabras clave:

Inmigración, menor migrante no acompañado, medios de comunicación, derechos de la infancia, infancia inmigrada.

Este texto es una elaboración integrada en el Proyecto I+D+I DER2015-65840-R “Diversidad y Convivencia: los derechos humanos como guía de acción”, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la sociedad, Ministerio de Economía y Competitividad.

1. Introducción

Dada la capacidad performativa de los medios de comunicación, comprobar empíricamente si éstos vulneran o no los derechos de la infancia, así como analizar los mensajes y metamensajes con que se adjetiva y caracteriza a las niñas y niños que migran solos, constituye un importante indicador para determinar si los mensajes informativos publicados en la prensa contribuyen a la integración y/o al rechazo de esta infancia que migra sin referentes familiares que les acompañen.

Presentamos, en perspectiva de derechos de la infancia inmigrada, algunos aspectos relevantes de un estudio realizado sobre el tratamiento informativo en la prensa escrita canaria, de la inmigración irregular de menores de edad, en el período comprendido entre 2004 y 2008. Estos años representan el período de mayor densidad del flujo migratorio a Canarias de menores migrantes no acompañados, y por ello las piezas informativas publicadas durante dicho período constituyen el universo de estudio. Hemos analizado, textual y visualmente, todos los aspectos formales y de contenido de las 1702 piezas informativas publicadas durante el período, verificando si se protegen o se vulneran los derechos reconocidos por la legislación nacional e internacional. En este texto sólo mostraremos algunos de esos aspectos, por la necesaria limitación de espacio. En todo caso, ya avanzamos que, en la prensa escrita, se constata y demuestra una sistemática vulneración de los derechos de la infancia inmigrada en general, y de los menores no acompañados en particular.

2. Infancia inmigrada y medios de comunicación en perspectiva de derechos

La prensa debe desempeñar una tarea educativa, además de servir de soporte para informar a la población adulta de los valores y acontecimientos relacionados con el mundo de la infancia (Van Dijk, 2006). Sin embargo, en el tratamiento de la inmigración irregular en la prensa española (incluyendo a menores que migran solos) destacan cinco encuadres noticiosos representativos: "la información sobre políticos y/o representantes del gobierno y sobre Ley de Extranjería; entrada irregular de inmigrantes en patera; actuaciones sobre menores inmigrantes; los inmigrantes como delincuentes y vinculados con mafias u organizaciones delictivas, y acciones de gestión de fronteras a nivel comunitario para potenciar la inmigración legal y frenar la llegada masiva de inmigrantes" (Igartua, Muñiz y Cheng, 2005: 166). Es de decir, los medios de comunicación criminalizan la llegada de personas extranjeras, contribuyen a crear alarma social y generan o reafirman actitudes xenófobas y racistas entre la población, ya que "hablamos de unos miles de personas, que al parecer vendrían a saturar nuestros países, cuando resulta que en dos o tres días entran, por puertos y aeropuertos, esa misma cifra total de personas que acaban quedándose en nuestro país pese a no disponer de permiso de residencia" (Aierbe, 2006: 292).

Estos hechos chocan frontalmente con lo que ha de ser el papel de los medios en este ámbito: "los medios de comunicación públicos y privados están llamados a conocer y difundir los derechos de la infancia y la adolescencia, respetar la intimidad e imagen de este segmento de la población, así como su derecho a recibir una información adecuada, a su desarrollo integral" (Federación Iberoamericana de Ombudsman, 2005: 13). Los riesgos del tratamiento inadecuado de los menores en la prensa son múltiples: "la integridad del menor, su correcto desarrollo físico, mental y moral, sus derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, su derecho a la protección de sus datos de carácter personal, su correcta educación en los derechos fundamentales y en actitudes tolerantes, sus correctos hábitos de trabajo y de ocio, su salud alimenticia, su indemnidad sexual" (Martínez, 2009: 61). Por ello, han de tenerse en cuenta una serie de consideraciones legales:

- Los menores tienen derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen.
- La difusión de información o la utilización de imágenes o nombre de los menores en los medios de comunicación que puedan implicar una intromisión ilegítima en su intimidad, honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses, determinará la intervención del Ministerio Fiscal, que instará de inmediato las medidas cautelares y de protección previstas en la Ley y solicitará las indemnizaciones que correspondan por los perjuicios causados.
- Se considera intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen del menor, cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses, incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales (Bou, 2007: 7-8).

Tenemos, por tanto, el deber supremo de proteger el derecho a la intimidad y a la propia imagen del menor. Así lo establece numerosa jurisprudencia, entre la que podemos destacar, la Sentencia del Tribunal supremo de 19 de noviembre de 2008[1], que ratifica que la imagen como el honor y la intimidad conforma un derecho fundamental de la persona, perteneciendo a los derechos de la personalidad, concretándose en la facultad exclusiva del titular de difundir o publicar su propia imagen, pudiendo en consecuencia evitar o impedir la reproducción y difusión, limitando que sea reproducida públicamente. Tratándose de menores, titulares activos de derechos fundamentales, hay

[1] Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección1ª). Sentencia núm. 1120/2008 de 19 noviembre. RJ 2008\6055. Recurso de Casación núm. 793/2005. Jurisdicción: Civil. DERECHO A LA PROPIA IMAGEN: INTROMISION ILEGITIMA: existencia: fotografía de dos niños de corta edad ataviados con trajes típicos iniciando el gesto de darse un beso en un carro de caballos en la Feria de Sevilla: utilización por periódico con fines publicitarios en portada de suplemento y en edición digital durante largo período de tiempo: falta de consentimiento de los padres: ausencia de interés cultural o accesoriedad de la imagen.

que partir de la idea que, a no ser que concurse el consentimiento de los padres o representantes legales de los menores, la difusión de cualquier imagen de éstos ha de ser reputada contraria al ordenamiento jurídico[2].

En la *Instrucción 2/2006, de 15 de marzo, sobre el Fiscal y la protección del derecho al honor, intimidad y la propia imagen de los menores*, se manifiesta, no sólo que el respeto por los derechos de los menores ha de ser seña de identidad de nuestro sistema de convivencia, sino que en el apartado 3 y 4, establece un régimen especial de conducta para las intromisiones a través de los medios de comunicación, alegando el poder acumulado de estos y el progresivo avance de la denominada sociedad de la información. Esta Instrucción señala que no podemos incurrir en extremismos injustificados, los menores como los medios de comunicación forman parte de la sociedad y de la vida ordinaria, y de que la especial tutela del honor, intimidad e imagen de los menores no implica la expulsión de estos de los medios. Por último, en dicha instrucción a la fiscalía, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda que se ponderen todos los intereses en conflicto, especialmente habrá de valorar si la intromisión ha contado o no con el consentimiento del menor maduro o de los progenitores del menor no maduro.
- El tratamiento informativo del menor debe inspirarse en el principio general de protección reforzada de sus derechos a la intimidad y a la propia imagen.
- Cuando los hechos en los que se vea implicado el menor sean asuntos públicos de interés estará justificada la difusión de la noticia, pero con la adopción de las medidas para evitar que éste sea perjudicado.
- Preservación de la identidad de la víctima habrán de ser los señores Fiscales cuando además de ser ésta menor de edad, los hechos investigados, enjuiciados o sentenciados se refieran a delitos contra la libertad sexual.
- En principio, cuando los menores puedan por sí considerarse personas públicas o con notoriedad pública, el derecho a la intimidad y a la propia imagen no impedirá su captación, reproducción y publicación si se realiza durante un acto público o en lugares abiertos al público.

Por último, si además de la normativa en materia de tratamiento informativo de la infancia, revisamos los diferentes manuales de estilo y códigos de conducta y ética periodística (tanto a nivel internacional como nacional), encontramos las siguientes recomendaciones relativas al tratamiento de la infancia y la adolescencia en los medios de comunicación social:

[2] Ver legislación internacional y nacional en anexo 2.

Tabla 1

Derechos de la infancia recogidos en manuales y códigos de ética periodística

Manuales y códigos de conducta	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Protección integral de los Derechos Fundamentales												
Derecho a la intimidad	x							x	x			x
Derecho a la verdad de la información			x									
Intimidad y privacidad de los derechos universales						x						
Priorizar el interés del menor en la toma de decisiones					x							
Protección de los derechos fundamentales	x			x	x			x	x	x		x
Proteger la identidad de los menores					x	x						
Respeto a la dignidad humana	x											
El tratamiento de los mensajes informativos – Ética y deontología de los medios de comunicación												
Imparcialidad en las fuentes de información							x				x	
Respeto de los preceptos deontológicos	x	x	x		x		x	x				x
Responsabilidad de los medios de comunicación	x						x				x	x
Secreto profesional sobre las fuentes obtenidas		x										
Sensibilidad a la hora de informar sobre tema de menores				x	x			x				
El tratamiento de los mensajes informativos – Protección de la imagen de los menores												
Cuidado de la imagen de menores inmigrantes				x	x				x		x	x
Evitar el uso de imágenes no contextualizadas						x				x		x
Evitar la identificación visual de los menores sin el consentimiento de los padres/tutores				x								
Evitar la publicación de imágenes perjudiciales para los menores				x				x				
El tratamiento de los mensajes informativos – Uso de estereotipos, prejuicios y actitudes discriminatorias												
Evitar el lenguaje con prejuicios, vejatorio, xenófobo o lesivo						x	x	x		x		x
Evitar el paternalismo						x				x		
Evitar el plagio, la difamación y acusaciones sin fundamento	x	x										
Evitar el uso de estereotipos				x							x	x
Evitar la creación de conflictos y dramatizarlos						x	x			x	x	x
Evitar la propagación de la discriminación		x						x		x		x
Evitar prácticas humanas degradantes				x				x				
Exactitud y contextualización de los contenidos		x		x	x					x		
El tratamiento de los mensajes informativos-Participación activa de los menores en los medios de comunicación												
Derechos de los menores al acceso a los medios de comunicación para expresar sus opiniones					x	x						
Garantizar el derecho a la participación							x				x	x

Elaboración propia.

Nota: **(1) UNESCO**: Los Principios Internacionales de Ética Profesional del Periodismo o la Declaración de la UNESCO (1983); **(2) FIP**: Declaración de principios de conducta de los periodistas de la Federación Internacional de Periodistas (FIP); **(3) COE**: Código europeo de deontología del periodismo del Consejo de Europa; **(4) UNICEF**: Principios éticos para informar acerca de la infancia; **(5) SCh-UNICEF**: Recomendaciones para el tratamiento de la infancia en los medios de comunicación. Save the Children y UNICEF; **(6) CAC**: Recomendaciones del Consejo Audiovisual de Cataluña sobre el tratamiento informativo de la inmigración; **(7) CPC**: Manual de estilo sobre minorías étnicas del Colegio de Periodistas de Cataluña; **(8) FAPE**: Código deontológico de la Federación de Asociaciones de la Prensa; **(9) MPUV**: Propuestas para el tratamiento informativo de menores (Manual de periodistas – Universidad de Valencia); **(10) FCI**: Foro Canario de Inmigración; **(11) MPV**: Manual de Estilo Periodístico del País Vasco (Harresiak Apurtuz); **(12) CAA**: Recomendaciones del Consejo Audiovisual de Andalucía sobre el tratamiento de la Inmigración en los medios audiovisuales. Ver referencias detalladas en anexo 1.

Las recomendaciones sobre el tratamiento de la infancia en los medios de comunicación en las que existe un cierto consenso se corresponden con la CAA, la FAPE, la UNICEF, el FIP, el FCI y el MPV, seguidas de CAC, CPC, SCh-UNICEF, UNESCO, COE y MPUV.

3. Tratamiento de los menores migrantes no acompañados en la prensa canaria (2004-2008)

Es relevante identificar el género periodístico con el que se ha sido tratada informativamente la migración de menores de edad no acompañados. El hecho de que casi el 88 por ciento de las piezas informativas hayan sido noticias, frente a un 3,7 por ciento de reportajes o sólo un 2 por ciento de entrevistas, ya revela un tratamiento poco profundo y necesariamente superficial del fenómeno. La noticia es un género periodístico que, por su inmediatez, no permite el análisis ni la profundización en los hechos. La entrevista y el reportaje, por el contrario, son géneros informativos referidos a la actualidad pero en los que el análisis de los mismos y la posibilidad de mostrar en ellos las voces de los diversos actores, hacen que sean los más adecuados para el correcto abordaje y comprensión de la situación de los niños y niñas que migran solos, y sus derechos como infancia inmigrada.

Tabla 2

Género periodístico

Tipo de género		Porcentaje	Frecuencia
Género informativo	Noticia	87,6	1428
	Crónica	6,6	107
	Reportaje	3,7	61
	Entrevista	2,0	32
	Otros	0,2	3
	Sub-total	100,0	**1631**
Género de opinión	Artículo firmado	85,1	63
	Editorial	9,5	7
	Cartas al director	5,4	4
	Sub-total	100,0	**74**

Elaboración propia

La práctica ausencia de reportajes y entrevistas frente a la omnipresencia de "noticias", ya es reveladora de posibles "riesgos o peligros" en lo referido a la perspectiva de derechos de la infancia inmigrada, sobre todo si no existe en dichas noticias la suficiente y necesaria diversidad de fuentes informativas. Veamos cuáles son las fuentes utilizadas.

Tabla 3

Visión general de las fuentes de información utilizadas

Fuente informativa	Porcentaje	Frecuencia
Administraciones Públicas	84,7	1441
Entidades sociales (incluyendo partidos políticos)	15,1	257
Otras fuentes (vecinos, empresas, etc.)	3,9	67
Técnicos y profesionales de recursos/dispositivos	2,7	46
Menores y/o familiares	2,4	40
Total	108,8[3]	1851

Elaboración propia.

[3] El porcentaje total es superior a 100 ya que en una misma pieza se puede utilizar más de una fuente.

Más grave aún es el hecho de que casi el 85 por ciento de las piezas publicadas durante esos años, hayan tenido como única fuente de información a las Administraciones Públicas, seguidas de los partidos políticos (puesto que del 15,1 por ciento de piezas en los que se ha consultado como fuente a entidades sociales, la mitad de la veces estas entidades han sido partidos políticos, y la otra mitad se ha consultado a ONG, sindicatos, asociaciones religiosas y expertos o investigadores). El hecho de que entre las 1702 piezas publicadas, sólo se haya consultado a expertos e investigadores en 4 de ellas (0,2 por ciento) es muy revelador del tipo de discurso predominante en la prensa escrita: las élites políticas.

En las 14441 piezas en que la fuente informativa consultada ha sido alguna Administración Pública, su distribución por organismos es la que se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 4

Las Administraciones Públicas como fuente informativa

Administraciones Públicas		Porcentaje	Frecuencia
Administración de Justicia	Ministerio de Justicia	0,6	10
	Consejo General del Poder Judicial	0,2	3
	Fiscalía	2,2	37
	Juzgados	0,4	7
	Sub-total	**3,4**	**56**[4]
Administración del Estado no de justicia	Gobierno de España	17,5	298
	Administración del Estado en Canarias	7,2	122
	Defensor del Pueblo	1,1	18
	Salvamento Marítimo	0,6	10
	Frontex y SIVE	0,1	1
	Sub-total	**25,3**	**431**[5]
Administración Autonómica, Insular y/o local	Gobierno de Canarias	50,6	861
	Cabildos Insulares	11,3	192
	Ayuntamientos y Corporaciones Locales	3,0	51
	Federación Canaria de Municipios (FECAM)	0,4	6
	Parlamento de Canarias	1,2	20
	Diputado del Común	2,1	35
	Consejo Económico y Social	0,2	3
	Otros	1,9	33
	Sub-total	**64,7**	**1101**[6]
Otras Administraciones	Instituciones y organismos internacionales (UE, Unicef, etc.)	2,2	38
	Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Policías Autonómicas y/o Policías Locales	3,6	61
	Sub-total	**5,8**	**99**
TOTAL		**84,7**	**1441**

Elaboración propia.

[4] El número de piezas que utilizan alguna fuente de la administración de justicia es de 56, aunque la suma de la columna resulte 57. Esto se explica por la existencia de una pieza informativa en la que se han utilizado dos fuentes diferentes, dependientes ambas de la administración de justicia.

[5] El número de piezas que utilizan alguna fuente de la administración no de justicia es de 431, aunque la suma de la columna resulte 449. Esto se explica por la existencia de piezas informativas que han utilizado dos o más fuentes diferentes dependientes de la administración no de justicia.

[6] El número de piezas que utilizan alguna fuente de la administración autonómica, insular o local es de 1101, aunque la suma de la columna resulte 1201. Esto se explica por la existencia de piezas informativas que han utilizado dos o más fuentes diferentes dependientes de este tipo de administraciones.

Por lo que respecta a los propios menores o posibles familiares, éstos sólo aparecen como fuente de información en el 2,3 por ciento de las piezas. Seguidos de los técnicos y profesionales con un 2,7 por ciento de presencia como fuente de información. Las personas vecinas y residentes en el entorno de los hechos sólo constan como fuente informativa en un escaso 1,2 por ciento. Con respecto a los contenidos, y aunque no podemos hacer un análisis detallado de los mismos por limitaciones de espacio, es interesante combinar una visión de conjunto con la visión detallada de algunos de dichos contenidos, deteniéndonos en dos de los tipos de contenidos periodísticos, que pueden permitir comparar el tratamiento diferencial de hechos que suponen una vulneración de derechos de la infancia y de acciones judiciales, con el tratamiento que pudiera ser protector de los derechos de esta infancia.

Tablas 5 y 6
Visión general de los contenidos noticiosos

Tipo de contenidos	Porcentaje	Frecuencia
Vulneración de derechos y acciones judiciales	70,2	1195
Ejercicio de derechos y protección de menores	44,4	756
Acción política y parlamentaria	43,1	734
Medios y recursos en dispositivos para MMNA	37,1	632
Información especializada	8,5	145

Vulneración derechos y acciones judiciales

Vulneración derechos y acciones judiciales		Porcentaje	Frecuencia
Incidentes protagonizados por MMNA en programas, recursos y servicios	Agresiones sexuales y abusos	0,5	8
	Accidentes de menores	0,4	6
	Fallecimiento de menores	0,8	14
	Conflictos y problemas en la convivencia	3,9	66
	Malos tratos a menores	1,8	31
	Episodios racistas	0,3	5
	Incendio de los recursos de acogida	2,0	34
	Intoxicación alimentaria en los recursos de acogida	0,4	6
	Motines y revueltas	0,5	8
	Fuga de menores	2,2	38
	Otras	2,2	38
	Sub-total	**13,3**	**227**
Interceptación, localización y llegadas de pateras/cayucos	Interceptación y/o localización de pateras y cayucos	2,5	43
	Llegada efectiva de pateras y cayucos	15,0	255
	Naufragios y/o rescate de pateras y cayucos	0,3	5
	Otros	0,8	14
	Sub-total	**16,4**	**279**
Fallecimiento y muerte de MMNA	Asesinatos y homicidios	1,0	17
	Naufragios	0,1	1
	Sub-total	**1,1**	**18**
Actividad policial y judicial relacionada con MMNA		**4,3**	**74**
Traslados, repatriaciones y reunificación familiar de MMNA	Traslados de MMNA	36,1	615
	Reunificaciones familiares de MMNA	3,1	53
	Repatriaciones de MMNA	10,0	170
	Sub-total	**45,9**	**781**
Racismo, xenofobia y maltrato institucional		**7,6**	**129**
TOTAL[7]		**70,2**	**1195**

[7] Porcentaje y frecuencia de piezas, sobre el total de 1702, que incluyen contenidos noticiosos sobre hechos que vulneran derechos y describen acciones judiciales.

Tabla 7

Información especializada

Información experta	Porcentaje	Frecuencia
Informes, estudios y dictámenes sobre MMNA	3,0	51
Estadísticas, cifras y datos sobre MMNA	5,6	95
TOTAL	**8,5**	**145**

Elaboración propia.

Tabla 8

Ejercicio de derechos y protección de menores

Ejercicio derechos y protección	Porcentaje	Frecuencia
Protección de menores: acogida, atención, tutela y guarda de MMNA	38,8	661
Actividades de formación a profesionales en materia de MMNA	3,8	64
Inclusión, integración y reinserción de menores	3,8	64
TOTAL	**44,4**	**756**

Elaboración propia.

En las tablas anteriores puede comprobarse sin dificultad la enorme descompensación existente entre la cantidad de contenidos informativos vinculados a posible criminalización de los menores que migran solos, y los contenidos relacionados con el ejercicio de sus derechos (entre ellos el derecho de protección). A estos resultados hay que añadir la constatación del uso de titulares alarmistas para encuadrar más de un 15,2 por ciento de las piezas publicadas.

Tabla 9

Uso de titulares alarmistas

Titulares alarmistas	Porcentaje	Frecuencia
Uso de titulares alarmistas en el título	10,6	181
Uso de titulares alarmistas en el subtítulo	3,7	63
Uso de titulares alarmistas en el antetítulo	0,9	15
Total	**15,2**	**259**

Elaboración propia.

Además de la presencia de titulares alarmistas en los titulares, que son los textos de mayor índice de legibilidad en la prensa, es preciso considerar el tratamiento visual de los menores en las piezas en que aparecen fotografías. Los datos hablan por sí solos:

Tabla 10

Identificación del rostro del menor

		Porcentaje	Frecuencia
Se identifica el rostro del menor		30,4	517
Rostro del menor pixelado		3,5	18
Rostro del menor **sin pixelar**		**96,5**	**499**

Elaboración propia.

El hecho de que la mayor parte de las fotografías hayan sido tomadas en centros de menores, programas y servicios sociales, sanitarios, educativos y residenciales es también preocupante, ya que no se trata de fotografías tomadas rápidamente y publicadas de manera inmediata en la prensa,

sino que ponen de manifiesto la falta de preocupación en los medios por proteger el derecho al honor y la intimidad de estos menores, a quienes se les deshumaniza con este tratamiento diferencial del que hubieran sido objeto, de haber sido menores españoles.

Tabla 11

Contexto en que aparecen fotografiados los menores

Tipo de contexto	Porcentaje	Frecuencia
MMNA en programas, recursos y servicios residenciales	12,3	209
MMNA llegada de patera y cayucos	8,3	142
MMNA en actividades formativas fuera de recursos residenciales	4,1	69
MMNA y asistencia sanitaria	2,0	34
MMNA y políticos	1,1	19
MMNA y delincuencia	0,5	9
Otros entornos	8,4	143

Elaboración propia.

Un último aspecto que es preciso reseñar, es el referido al tratamiento narrativo y la adjetivación que reciben los menores migrantes no acompañados en la prensa canaria. Es en el uso de estas adjetivaciones y calificaciones donde mejor se puede apreciar la presencia de metáforas performativas (Aguilar, 2011) que, en un 13 por ciento son claramente minusvalorativas ("chicos", "muchachos"), descalificadoras ("de las pateras", "de los cayucos", "de la calle"), criminalizadoras ("irregulares", "sin papeles", "indocumentados", "ilegales") y xenófobas ("negro inmigrante").

Tabla 12

Representación del menor

Categorías (sustantivo y/o adjetivo)	Porcentaje	Frecuencia
Niños, chicos y/o muchachos	8,1	154
Extranjeros	0,4	7
Irregulares	4,5	76
Inmigrantes	4,0	76
Africanos y/o subsaharianos	0,2	4
Menor, jóvenes y/o adolescentes	87,1	1664
Negros	0,1	1
Nº de artículos	100,00	1909[8]

Elaboración propia.

4. Conclusiones

Se constata una **híper-representación del discurso de las élites** (protagonismo absoluto de poderes públicos) y sus intereses políticos; e **inexistencia de discurso de los niños** (tampoco existe el discurso de defensa de sus derechos). La prensa canaria evidencia un discurso sobre la inmigración de menores no acompañados basado en un protagonismo casi absoluto de las Administraciones Públicas y las élites políticas, ignorando los intereses y visiones de quienes

[8] El total de piezas informativas analizadas en esta tabla (1909) no coincide con el número total de artículos (1702) habida cuenta que, en algunos artículos, se ha detectado el uso de varios términos a la hora de describir al colectivo de menores migrantes sin acompañamiento de una persona adulta.

deberían ser los principales protagonistas y anteponiendo, de este modo, los intereses políticos y partidarios al interés superior del menor que es lo que establece la legislación. Esta sobrerrepresentación del discurso de las élites y la inexistencia de un discurso de los propios menores o de quienes pueden defender sus derechos ya constituye una vulneración de los derechos de la infancia inmigrada y contraviene los manuales de estilo y códigos de ética periodística en el tratamiento mediático que debe darse a estos niños en especial situación de vulnerabilidad. Este "olvido" mediático de los menores y de quienes están a su cargo en dispositivos de protección y atención socioeducativa, así como de expertos y entidades especializadas en la defensa y protección de los derechos de la infancia, evidencia la excesiva "politización" de este fenómeno migratorio, cuyo tratamiento difiere muy poco del profesado al resto de la inmigración adulta. Los menores migrantes no acompañados, principales protagonistas del hecho periodístico objeto de estudio, han quedado en segundo plano, no se han tenido en cuenta sus relatos y narraciones, con ello se ha silenciado su voz, evitando visibilizar la multiplicidad de situaciones de vulnerabilidad y desprotección que les han afectado y les siguen afectando. Similar es lo que ocurre con los técnicos y profesionales que trabajan con ellos y las diferentes asociaciones de protección infantil, quedando en el olvido a la hora de ser considerados como informantes claves y parte divulgativa esencial, propiciando la difusión de una imagen mediática de este colectivo distorsionada y alejada de la realidad.

Focalización informativa en hechos que, a pesar de vulnerar derechos, se presentan **para legitimar el discurso y las acciones políticas** de "dudosa legalidad". La prensa en Canarias ha priorizado un discurso relacionado normalmente con la vulneración de derechos de estos menores, mediante la justificación de cuestiones propiamente estructurales, centradas en la interceptación, localización y llegada de pateras y/o cayucos, traslados y repatriaciones de menores migrantes no acompañados, así como incidentes producidos en los diferentes recursos de alojamiento.

Criminalización de las víctimas: A pesar de que los sucesos de peligrosidad protagonizados por esta infancia, han sido escasamente significativos y prácticamente inapreciables, los contados acontecimientos de este tipo se han mantenido en la "*agenda setting*" a lo largo de mucho tiempo en los diferentes periódicos. A modo de ejemplo, el fallecimiento de una persona a manos de un menor ocupó las páginas de la prensa isleña durante un largo periodo, tratándose de un único caso aislado que no se reprodujo en ningún otro momento. Este hecho intensificó el rechazo social hacia este colectivo generalizándose un acontecimiento negativo puntual que afectó al resto de menores.

Otro asunto recurrente de la agenda mediática en Canarias han sido los "traslados" (también conceptualización bajo la denominación de derivaciones en el contenido de las noticias) y las

repatriaciones, constituyendo otra de la génesis de la conculcación sustancial del interés superior de esta infancia. Estas prácticas que, en ocasiones, han podido rozar los límites de la legalidad, se han llevado a cabo en confrontación con la legislación española de extranjería y las normas de derecho internacional de protección infantil.

Ambas prácticas revelan interés de las elites políticas regionales por descongestionar los recursos de acogida mediante el uso de una estrategia mediática dirigida a culpabilizar a esta infancia de la saturación de la red pública de acogimiento residencial, apoyando explícitamente la idoneidad de trasladar a estos menores a otras regiones españolas, en ocasiones, bridando las autoridades canarias el oportuno apoyo económico para el sustento de éstos por parte de la región de acogida. Este tipo de actuación sería propio de una estrategia tendente a reducir mediante expulsión y/o traslados a los niños que migran sin referentes adultos, por la "molestia" que produce su presencia para algunos actores influyentes de las islas.

Ocultamiento de hechos que pudieran interpelar a las autoridades: Llama la atención la escasa repercusión mediática derivada de los naufragios y fallecimientos de menores en alta mar, acontecimientos de extrema gravedad que, aunque tratados por la prensa isleña, no tuvieron ni el seguimiento informativo ni el impacto mediático que merecía, bien sea para evitar el abordaje de una situación dramática que hubiera requerido depurar responsabilidades, o por el mero desconocimiento sobre el número real de seres humanos menores de edad que han dejado su vida en alta mar, u otras razones. Por último, los mensajes referidos a racismo, xenofobia y maltrato institucional, intencionadamente o no, han pasado desapercibidos, negando la existencia de este tipo de episodios y generando con ello **desprotección**.

Desprotección que se evidencia también en las políticas de extranjería en España: A pesar de sus numerosas modificaciones legislativas, éstas políticas se caracterizan por estar centradas en el control, la punición y la represión que, en raras ocasiones, ha diferenciado entre adulos y menores de edad, interfiriendo claramente en la defensa de sus derechos fundamentales como seres humanos, y especialmente en el caso de los niños que migran solos. La atención se ha centrado en la condición de irregularidad en lugar de en su minoría de edad, constituyendo esta última el eje central que los convierte en sujetos susceptibles de una especial protección reconocida en la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por España, sin que puedan ser discriminados por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social.

No obstante, esta subjetiva protección a los niños que migran solos ha sido contemplada en cierta forma por las instituciones españolas, sobre todo, desde un enfoque que se ha visto condicionado por la obligada sujeción del derecho español a la legislación supranacional y europea

de derecho infantil, generándose un contexto antagonista bastante curioso que por un lado debe protegerlos pero fácticamente los expulsa. Lo cierto es que la respuesta que debe brindarse a un menor en desamparo desde el ordenamiento jurídico pasa por la inmediata acogida atención y protección por parte de las entidades públicas con competencias en menores, de igual modo que si se tratase de un menor nacional. Estos son los instrumentos legales que, a nivel supranacional, salvaguardan las garantías de estos menores con el objeto de evitar que se soslayen sus derechos fundamentales:

Tabla 13

Instrumentos legales supranacionales para la protección del menor

Repertorio legislativo internacional	
Organización de Naciones Unidas	
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
Convenio para la represión del comercio de personas y de la explotación de la prostitución (1949)	Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional (1986
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)	Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
Convenio sobre Competencia de las Autoridades y la Ley Aplicable en Materia de Protección de Menores (1961)	Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño (1990)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Convenio de la Haya (1996)
Consejo de Europa / Unión Europea	
Europa	**Unión Europea**
Carta Social Europea (1961)	Resolución del Parlamento Europeo sobre medidas de protección de los menores en la Unión Europea (1997
Carta Europea de los Derechos del Niño (1992)	Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.
Dictamen del Comité de las Regiones sobre la cooperación local y regional para la protección de los derechos de la infancia en la Unión Europea (2010)	

Elaboración propia.

Una de las cuestiones que desde el punto de vista legal pudiera haber quedado en entredicho en España ha tenido que ver con la residencia legal. Aunque la legislación específica derivada del ámbito internacional y nacional, así como los Tratados Internacionales ratificados por España les reconocen una suprema protección, lo cierto es que algunas actuaciones puntuales han sido públicamente bastante cuestionadas.

Entre otras, la polémica Instrucción 3/2003, de 23 de octubre, de Fiscalía General del Estado que parece abordar el retorno inmediato de estos menores dentro de las 48 horas, permitiendo la

repatriación de aquellos de más de 16 años de edad, al ser considerados como menores emancipados, asumiendo como tópico la expulsión frente a la actuación protectora.

Este tipo de actuaciones han sido reflejadas en las diversas noticias que los rotativos canarios han divulgado respecto a las repatriaciones de menores no acompañados, duramente cuestionadas por expertos juristas en la materia, por las asociaciones de protección a la infancia, así como por el defensor del pueblo español habida cuenta que, muchas de ellas, se llevaron a cabo al margen de las recomendaciones legales. Efectivamente, este tipo de procedimientos fueron tan generalizados que, en diciembre de 2006, España firmó varios acuerdos de colaboración con la República del Senegal y el Reino de Marruecos que en absoluto garantizarían la repatriación dentro de las normas legales y la protección internacional de la infancia. Por otra parte, la LOEX establece que cuando los cuerpos y fuerzas de seguridad detectan una persona que se pueda inferir por su documentación y/o apariencia física que sea menor, se pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, siendo institucionalizado en servicios de protección de menores competentes. Esta circunstancia siempre ha sido calificada como "detención" en la prensa isleña, un término no sólo incorrecto jurídicamente sino claramente criminalizador que genera alarmismo injustificado, asocia el evento a la delincuencia y no al proyecto migratorio de estos niños, aparte de que no se corresponde a la naturaleza del suceso.

Resumiendo, y como conclusiones principales, se puede afirmar en base a la evidencia que **el tratamiento en la prensa escrita canaria de los menores migrantes no acompañados presenta sistemáticamente un enfoque negativo del fenómeno**, lo que no contribuye a la integración ni a la protección de esta infancia. Asimismo, se constata que los mensajes periodísticos referidos a menores migrantes no acompañados en la prensa escrita canaria, se caracterizan por un **tratamiento formal, de contenido y de contexto que incumple claramente la normativa** respecto al tratamiento de las informaciones y el derecho a la intimidad de esta infancia.

Es por tanto pertinente proponer algunas recomendaciones a los medios de comunicación en general, y a los canarios en particular:

- Los medios de comunicación deben ser escrupulosos a la hora de difundir informaciones relacionadas con la infancia y adolescencia, ya que son agentes formadores de opinión pública con la responsabilidad y el deber de protección infantil.
- La prensa debe minimizar el impacto negativo de sus informaciones cuando de menores de edad se trata, intentando articular procesos de calidad que protejan a la infancia en los medios de comunicación escrita en cuanto a la discriminación por razones étnicas, sexo, lengua, religión, preferencias políticas, así como circunstancias personales, sociales, familiares.

- Los medios deben desarrollar planes de especialización de sus profesionales, para que se especialicen en cada una de las temáticas que divulgan desde el reconocimiento de aspectos legales y epistemológicos.
- La prensa debería realizar una profunda reflexión que permita reinventar nuevas formas de transmitir la información, asumiendo como propia la defensa de los derechos de esta infancia, respetando el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen de los MMNA. En este sentido los redactores y colaboradores deberán abstenerse de incluir en las noticias imágenes e ilustraciones que permitan identificar los rostros de los menores, intentando que las imágenes se contextualicen en función de los contenidos noticiosos.
- El examen de los derechos de la infancia en los medios de comunicación debería permitir un tratamiento informativo que promueva verdaderos espacio de debate, sirviendo para promover y fomentar el pleno desarrollo de esta infancia en todas y cada una de sus dimensiones.

5. Referencias bibliográficas

Aguilar, Mª J. (2011). El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo. *Documentación Social*, 162, 139-166.

Aierbe, P. (2006). Trabajar en red. La agenda de la diversidad. En M. Lario (Ed.), *Medios de comunicación e inmigración. Convivir sin racismo*. (pp. 287-297). Murcia: CAM-Obra Social.

Bou Martí, A. (2007). El menor en los medios: receptor y protagonista. *El tratamiento del menor en los medios de comunicación* (pp. 1-8). Valencia: Unió de Periodistes Valencians.

Federación Iberoamericana de Ombudsman (2005). *III Informe FIO sobre Derechos Humanos: Niñez y Adolescencia*. Madrid: Trama Editorial. Disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/8016.pdf?view=1 acceso 25 de abril de 2016.

Igartua, J.J., Muñiz, C. y Cheng, L. (2005). La inmigración en la prensa española. Aportaciones empíricas y metodológicas desde la teoría del encuadre noticioso. *Migraciones,* 17, 143-181.

Martínez, J.M. (2009). Libertades informativas y protección de los menores en la Constitución. A propósito de la cláusula protectora del artículo 20.4º. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 66, 59-94.

Van Dijk, T. (2006). Discurso de las elites y racismo institucional. Medios de comunicación e inmigración. En Lario, M. (Ed.), *Medios de comunicación e inmigración* (pp. 15-34). Murcia: CAM – Obra Social.

Anexo 1: Manuales, códigos de conducta y recomendaciones

Internacionales

- Declaración de principios de conducta de los periodistas de la Federación Internacional de Periodistas (1954).
- Principios Internacionales de Ética Profesional del Periodismo o la Declaración de la UNESCO (1983).
- Código europeo de deontología del periodismo. Consejo de Europa (1993).
- Principios éticos para informar acerca de la infancia. UNICEF. (2005)
- Recomendaciones para el tratamiento de la infancia en los medios de comunicación. Save the Children y UNICEF (2010).

Nacionales

- Código deontológico de la Federación de Asociaciones de la Prensa (1993).
- Manual de estilo sobre minorías étnicas del Colegio de Periodistas de Cataluña (1997).
- Foro Canario de Inmigración (2000).
- Manual de Estilo Periodístico del País Vasco (2000).
- Pequeñas Manos. Propuestas para el tratamiento informativo de menores. Manual de periodistas-Universidad de Valencia. (2004).
- Recomendaciones del Consejo Audiovisual de Andalucía sobre el tratamiento de la Inmigración en los medios audiovisuales (2006).

Anexo 2: Normativa y legislación

Naciones Unidas

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Convenio para la represión del comercio de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).
- Declaración de los Derechos del Niño (1959).
- Convenio sobre Competencia de las Autoridades y la Ley Aplicable en Materia de Protección de Menores (1961).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra (1978).
- Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional (1986).
- Convención de los Derechos del Niño (1989).
- Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño (1990).
- Declaración y Programa de Acción, Segunda Conferencia de los Derechos Humanos (1993).

- Convenio de la Haya (1996).
- Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2005).
- Observación General No. 6, Comité de los Derechos Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (2005).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (2011).

Unión Europea

- Carta Social Europea (1961).
- Carta Europea de los Derechos del Niño (1992).
- Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños (1996).
- Recomendación 1286 (1996), de 24 de enero de 1996, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre una estrategia europea para los niños.
- Resolución del Parlamento Europeo de 20 de enero de 1997, sobre medidas de protección de los menores en la Unión Europea.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre protección derechos del niño (1997).
- Recomendación 98/560/CE del Consejo, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad es el primer instrumento jurídico a nivel comunitario.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000).
- Directiva 2001/55/CE del Consejo, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.
- Directiva 2003/9/CE del Consejo, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estado miembros.
- Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información (2006).
- Recomendación CM/Rec (2007) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre proyectos de vida para menores migrantes no acompañados.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.
- Dictamen 2010/C 267/10 del Comité de las Regiones sobre la cooperación local y regional para la protección de los derechos de la infancia en la Unión Europea.
- Plan de Acción sobre Menores Extranjeros no Acompañados (2010-2014).

España

- Constitución Española (1978).
- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.
- Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Real Decreto 511/1985, de 20 de Febrero por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

- Ley 9/1994 de 19 de mayo de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo. Reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.
- Real decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de la ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la ley 9/1994 de 19 de mayo.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.
- Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores.
- Convenios Hispano Marroquí de 30 de mayo de 1997, sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores.
- Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Decreto 40/2000, del 15 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil.
- Real Decreto 864/2001 de 20 de Julio por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/ 2000 de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre.
- Ley 11/2003 de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas y del Orden Social.
- Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.
- Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Instrucción 3/2005, de 7 de abril, sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación.
- Orden de Emergencia Nº 126, de 8 de marzo de 2006, de la extinta Consejería de Empleo y Asuntos Sociales. Gobierno de Canarias. (Documento policopiado).
- Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España de 05 diciembre de 2006, sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción.
- Instrucción 2/2006, sobre el Fiscal y la protección del Derecho al honor, intimidad y la propia imagen de los menores.
- Instrucción 1/2007, de 15 de febrero, de la Fiscalía General del Estado sobre actuaciones jurisdiccionales e intimidad de menores.
- Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (2007a). Comisión de Estudio de Jóvenes y Menores en Canarias. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 158, de 17 de abril de 2007.
- Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (2007b). De jóvenes y menores en Canarias. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 125, de 28 de marzo de 2007.
- Ley Orgánica 02/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

- Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (2011). Sobre la situación de la inmigración en Canarias. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 17, de 14 de enero de 2011.
- Real Decreto 724/2011, de 20 de mayo, por el que se regula la concesión de una subvención directa a la Comunidad Autónoma de Canarias para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

LA ADOLESCENCIA EN EL TERRITORIO: UNA COMPARATIVA SOBRE BARRIOS VULNERABLES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Caravantes López de Lerma, Glòria Maria
gloria.lerma@hotmail.es

Climent López, Marta
marju_1987@hotmail.com

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

A partir de los resultados obtenidos en el estudio realizado en 2014 - 2015, el análisis comparativo se realiza en espacios territoriales caracterizados por la elevada tasa de abandono, absentismo y fracaso escolar, características poblacionales (existencia de minorías étnicas y migración), fragilidad de las economías familiares, carencia de recursos comunitarios.

Por ello, la investigación tiene como finalidad conocer la situación real desde una visión holística de dos barrios vulnerables de la Comunidad Valenciana: el caso del barrio de La Coma (Paterna) y el barrio del Xenillet (Torrent).

En la década de los sesenta y setenta, ambos barrios se caracterizaron por ser focos territoriales de realojamiento de familias gitanas de diferentes ciudades de España; concretamente, en la década de los ochenta, La Coma fue declarada Barrio de Acción Preferente[1] con el objetivo de suplir los desequilibrios y desigualdades de entornos territoriales en continua degradación. Próximo al Xenillet, también se ubicaba otro Barrio de Acción Preferente conocido como *el barrio de Zorrilla,* que años más tarde fue demolido por la Administración.

Por ello, los objetivos planteados de esta investigación se corresponden con: determinar las principales características poblacionales, analizar las actuaciones públicas y privadas llevadas a cabo, identificar los factores de incidencia de la vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social de la juventud y describir las necesidades, carencias, demandas y preocupaciones.

Palabras clave: Trabajo Social, territorio, adolescencia, factores de riesgo, barrios vulnerables

Abstract

As result of the study realized in 2014 - 2015, the comparative analysis is focused in territorial spaces with special characteristics: high rate of abandon, absenteeism and school failure, characteristics of the population like existence of ethnic minorities and migration, fragility of the familiar economies and lack of community resources.

[1] Terminología empleada en el marco legislativo de la Comunidad Valenciana por el Decreto 157/1988, del 11 d'octubre, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente.

So, the investigation has as purpose known the real situation from a holistic perspective of two vulnerable neighborhoods of the Valencian Community: the case of *La Coma* neighborhood (Paterna) and Xenillet neighborhood (Torrent).

Likewise, in sixties and seventies both of them were characterized for being territorial spaces of rehousing gypsy families of different cities of Spain. Concretely, in eighties *La Coma* was declared *Neighborhood of Preferential Action.* The purpose of this legal denomination is relation with replace social lacks and inequality of territorial environments in continuous degradation.

On the other hand, close to Xenillet also there was located another *Neighborhood of Preferential Action* known Zorrilla's neighborhood, which years later was demolished by the Public Administration. For it, the goal of this investigation is in relation with: determining the principal characteristics of population, identifying the factors of incident of the vulnerability, marginality and social exclusion, describing needs, lacks, demands and worries and analyzing the public actions by Administration and third sector carried out.

Key words: Social Work, territory, youth, risk factors, vulnerable neighbourhoods

1. Introducción

Existen diferentes conceptos que designan contextos territoriales marcados por la exclusión social, aunque todos ellos aluden a las mismas características de desempleo, precariedad y estigmatización social presentes en la comunidad.

El condicionante estructural de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social del entorno, incide negativamente en las familias y en la adolescencia, dando como resultado la repetición de pautas de conductas antisociales y la cronicidad de la situación. Ha resultado fundamental la identificación de factores de protección y de factores de riesgo que inciden directamente en el comportamiento de la adolescencia.

La investigación se ha realizado desde una perspectiva comparativa, utilizándose la complementariedad metodológica a partir de la técnica cualitativa de la audición y la búsqueda en fuentes secundarias. La audición, se ha aplicado a un total de dieciséis agentes comunitarios quienes en uno y en otro barrio, han subrayado la necesidad de trabajar con las futuras generaciones.

Hasta el momento no se ha visto superado el marco asistencial desde la Administración pública actuando con medios paliativos que persiguen la consecución de fines inmediatos. Es de gran relevancia orientar la intervención no únicamente a responder *el porqué* de la situación, sino el *para qué, el cómo y a quién* está dirigida. Para ello, se plantea una intervención en clave comunitaria desde el Trabajo Social para incidir directamente en pro del bienestar de la ciudadanía.

A lo largo de la presente comunicación, nos centraremos en el concepto de barrios vulnerables, entendiendo éstos como aquellos espacios territoriales marcados por la fragilidad de las economías familiares, concentración de población con bajo poder adquisitivo, características poblacionales (presencia de minorías étnicas y población migrante), problemas de acceso, deterioro y degradación de las viviendas, carencia de recursos comunitarios y fuerte estigmatización física y social (Egea, Nieto, Domínguez y González, 2009).

En la década de los sesenta y setenta, los barrios objeto de estudio fueron espacios territoriales de realojamiento de familias gitanas de diferentes Comunidades Autónomas de toda España. Seguidamente, en la década de los ochenta[2] se aprobó el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente, con el objeto de suplir los desequilibrios sociales y las desigualdades de las zonas suburbanas en continua degradación.

Por su trayectoria histórica y por la propia idiosincrasia de uno y otro barrio, la finalidad del estudio se centra en el análisis de comparar la realidad social de la adolescencia en el barrio de La Coma y el Xenillet desde una perspectiva comunitaria.

2. Los efectos de barrio y su influencia en la etapa adolescente

Existe consenso en que los procesos de vulnerabilidad y exclusión territorial han de ser abordados desde una visión integral y multidimensional. El condicionante estructural de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social propios del entorno, incide negativamente en las familias y en la

[2] En este punto, cabe destacar la proximidad entre el barrio de Zorrilla (catalogado como BAP por el mencionado Decreto 157/1988) y el barrio del Xenillet. Aunque éste último no fue catalogado como tal, las familias que residían en el BAP se trasladaron a viviendas de alquiler social ubicadas en el barrio del Xenillet, como así lo declara la técnico de empleo de IDEAT (Innovació i Desenvolupament Económic Actiu Torrent): "La problemática surge a raíz del asentamiento chabolista del barrio de Zorrilla, pero en lugar de diseminarlo pusieron a la gente en la finca roja y blanca. (…) no se hizo una buena planificación con esa gente. (…) No hubo un proceso de educación, nadie les enseñó lo que era una cocina, una lavadora…".

adolescencia, dando como resultado la repetición de pautas de conductas antisociales y la cronicidad de la situación.

Actualmente, las consecuencias socioeconómicas, han derivado principalmente en el crecimiento de la exclusión social de los más jóvenes: "asistimos a una progresiva vulnerabilidad de los derechos sociales que generan exclusión y que dificultan en la práctica propuestas reales de inclusión social" (Méndez, 2012:91).

Las condiciones sociales propias de un entorno físico deteriorado, falta de recursos económicos, desorganización social, alta densidad de población, existencia de drogas, elevada tasa de inmigración, altos índices de violencia y/o delincuencia en el territorio, constituyen una comunidad de riesgo (Arce et al. 2004). El reflejo de dichas condiciones sociales son los comportamientos antisociales manifestados por la juventud de la propia comunidad, especialmente por el contacto con el agente de socialización primario (familia) y secundario (la escuela). En este último apunte, cabe señalar que en el ámbito educativo suele generarse un mayor contacto entre iguales que indirectamente, también promueven los procesos de inadaptación social de la juventud (Mohamed, 2008).

Varios estudios norteamericanos y europeos sobre los efectos de barrio (Torres, Moncusí y Osvaldo, 2015) destacan que residir en un barrio u otro influye notablemente en las trayectorias sociales de la población residente, tanto positiva como negativamente. En la línea de las investigaciones de (Wilson, 1987; Jencks y Mayer, 1990; Musterd et al., 2006): "vivir en un barrio desfavorecido presenta efectos negativos que merman la calidad de vida de sus residentes y de sus oportunidades de vida, especialmente entre los colectivos más jóvenes" (cit. en Cano, 2012: 139-140).

Otras investigaciones (Musterd et al., 2006; y Kennet y Forrest, 2006) además de los factores de riesgo propios del entorno residencial, han señalado el barrio como una pieza fundamental del municipio en cuanto al acceso de oportunidades para la población residente, la integración y cohesión social de la misma.

3. Estrategia metodológica

La investigación se ha basado en el estudio de caso, analizando la adolescencia en su contexto real ambos barrios objeto de estudio. A partir de este diseño, se plantea el método comparativo (Beltrán,

1985) ya que permite contemplar la diversidad de formas, comportamientos sociales, estructuras y procesos en espacios que guardan ciertas semejanzas y diferencias (Beltrán, 1985) con la finalidad de obtener una perspectiva explicativa de los fenómenos sociales que tienen lugar en dichos espacios.

3.1. Objetivos de la investigación

A partir de dicho método, se pretende la consecución del objetivo general: "Comparar la realidad social de la adolescencia del barrio de La Coma y del barrio del Xenillet desde la perspectiva comunitaria". De dicho objetivo general, se subdividen los siguientes objetivos específicos:

1. Determinar las principales características poblacionales: perfiles, entorno y ambiente socio-familiar

2. Analizar las actuaciones públicas y privadas llevadas a cabo e identificar los factores de incidencia de la vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social de la juventud

3. Describir las necesidades, carencias, demandas y preocupaciones de la juventud desde la perspectiva comunitaria

Por otra parte, la población y muestra, se seleccionan de acuerdo con una serie de criterios basados en la representación de la población y variabilidad de los sujetos de análisis correspondientes a los agentes clave en las diferentes esferas del ámbito comunitario (institucional, profesional y ciudadano).

Para llevar a cabo la comparativa entre ambos barrios y dotarla al mismo tiempo del mayor rigor científico posible, ha sido fundamental realizar las audiciones a los mismos o en su defecto, similares perfiles técnicos, políticos y ciudadanos en el barrio de La Coma y en el barrio del Xenillet. En la siguiente tabla pueden verse reflejados los perfiles que han sido seleccionados para el desarrollo y consecución de los objetivos planteados:

Tabla 1*Perfil de las personas informantes en el barrio de La Coma y en el barrio del Xenillet*

	BARRIO DEL XENILLET	CODIFICACIÓN	BARRIO DE LA COMA	CODIFICACIÓN
RESPONSABLES DE LA GESTIÓN POLÍTICA	CONCEJAL DE BIENESTAR SOCIAL	EXC	CONCEJAL DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS, EMPLEO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ECC
PROFESIONALES DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL	COORD. SERVICIOS SOCIALES DE TORRENT	EXSS	COORD. SERVICIOS SOCIALES DE PATERNA	ECSS
	TRABAJADORA SOCIAL	EXTS	TRABAJADORAS SOCIALES	ECTS
	TÉCNICA DE EMPLEO	EXTE	TÉCNICA DE EMPLEO	ECTE
TEJIDO ASOCIATIVO	PASTORA EVANGÉLICA	EXI	IGLESIA EVANGÉLICA	ECI
	ASOCIACIÓN JÓVENES	EXA	ASOCIACIÓN JÓVENES	ECA
CIUDADANÍA	JOVEN	EV01	JOVEN	EC01
	VECINA	EV02	VECINA	EC02
	JOVEN	EV03	JOVEN	EC03

Fuente: Elaboración propia.

Dada la perspectiva comunitaria que supone el eje estructural de la investigación se han realizado un total de trece audiciones, siendo ocho en el barrio del Xenillet y cinco en el barrio de La Coma[3].

[3] Agradecemos a la Fundación Secretariado Gitano y al equipo técnico del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural el haber facilitado cuatro audiciones realizadas en el barrio de La Coma para la consecución de la presente investigación.

3.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

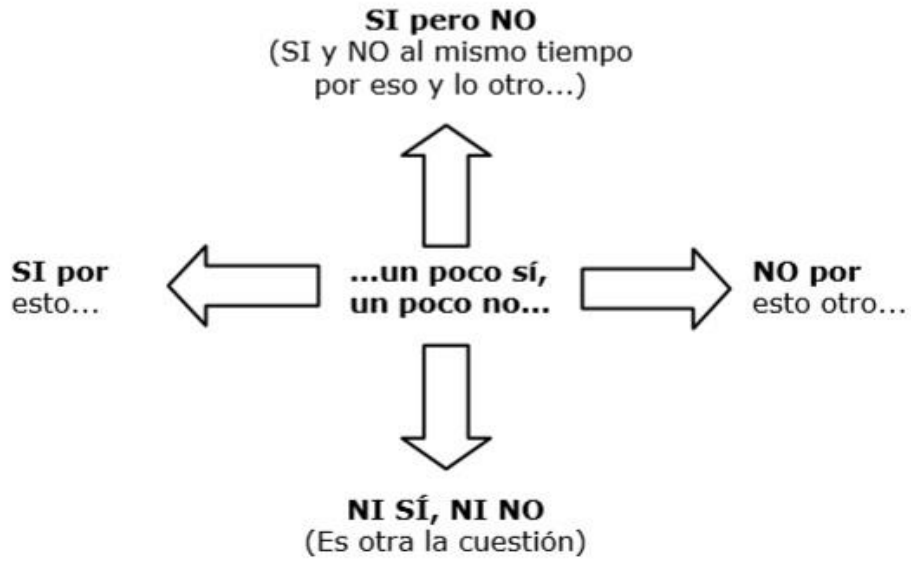
Dentro de la metodología cualitativa, cabe destacar el empleo de la técnica de la audición con el objetivo fundamental de conocer las realidades comunitarias objeto de la investigación. Para ello, se toma como protagonistas y conocedores de los elementos estructurales de la comunidad (territorio, población, demandas y recursos) a los agentes comunitarios.

La audición consiste en la explicación del proceso comunitario, indicando la relevancia de los agentes comunitarios a lo largo del proceso de conocimiento y explicando brevemente la importancia de la participación en la audición en la construcción del conocimiento de la realidad comunitaria. Seguidamente, se procede a formular una pregunta genérica a cada uno de los perfiles indicados previamente acerca de su conocimiento del barrio: ¿Qué sabes sobre el barrio de La Coma?, ¿qué sabes sobre el barrio del Xenillet? Y a partir de este momento, una persona anota el discurso de la persona audicionada en un papel mientras que otra persona, mantiene el contacto visual con la persona que está siendo audicionada. Una vez finalizado el discurso, la persona que ha tomado nota, se dispone a leer el discurso que ha registrado y la persona audicionada, puede suprimir o incorporar nueva información al respecto. Finalmente, la audición finaliza con la pregunta: ¿Qué propuestas de intervención harías en el barrio? En este caso, una vez escuchada la información que previamente se había desarrollado, resulta más sencillo generar propuestas de actuación en el territorio.

3.3. Técnicas de procesamiento y análisis de datos

Para el tratamiento y análisis de las audiciones, en primer lugar se procederá a su transcripción y posteriormente se empleará la metodología conocida como los **multilemas o tetralemas**. Se trata de reunir los discursos relacionados con el fenómeno que ataña a ambos barrios, de modo que garantice su validez respecto a la participación de los tres agentes comunitarios audicionados tanto en el barrio de La Coma como en el barrio del Xenillet.

Figura 3: Técnica de los multilemas



Fuente: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS, 2009)

Se trata de representar en los gráficos de cada temática, tanto las semejanzas como las diferencias entre ambos barrios y al mismo tiempo, los discursos antagónicos entre los propios agentes de un mismo barrio, resaltando aquellos valores y aquellos puntos en los que se debería trabajar. Por ello, la técnica de los multilemas trata de "romper las lógicas dicotómicas a la hora de plantear un problema, a favor o en contra" (Villasante et al, 2015: 24).

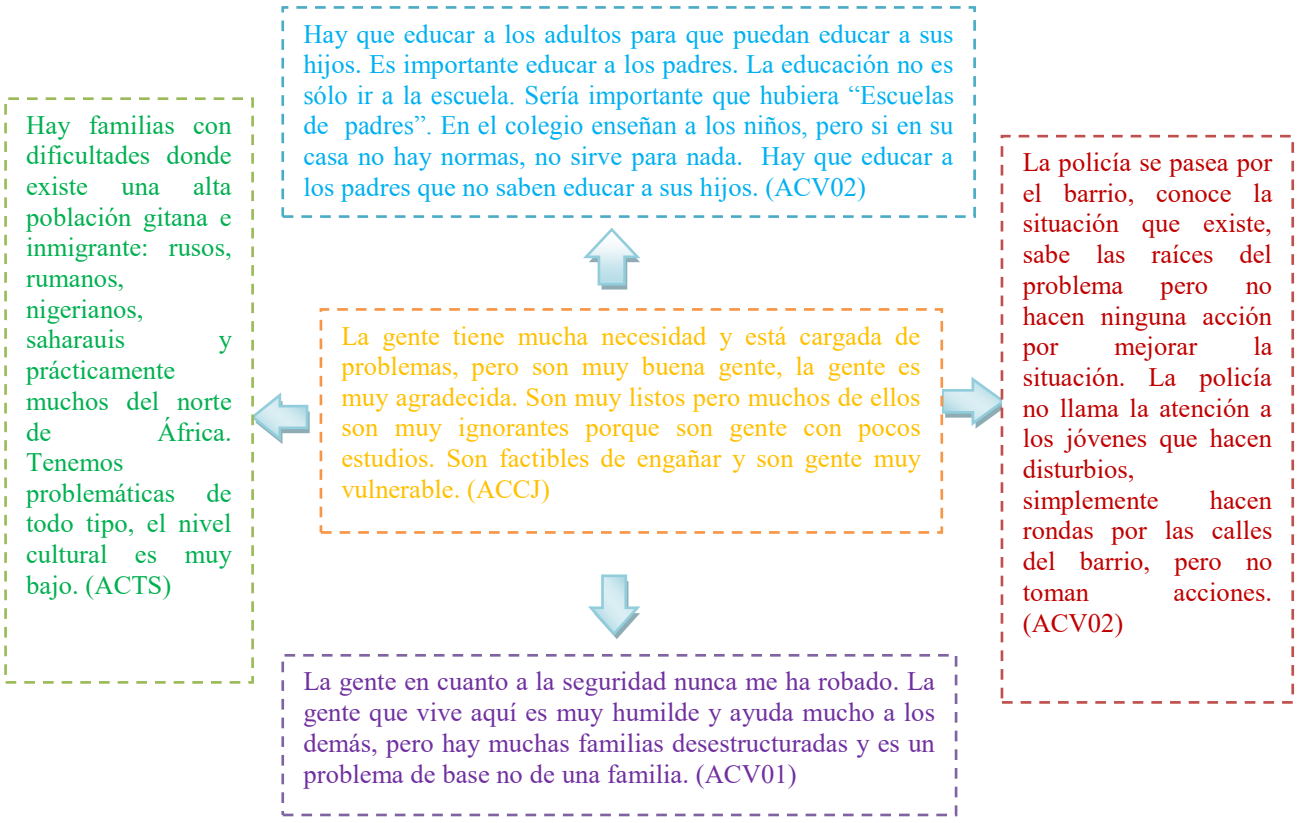
4. Principales resultados obtenidos

La presentación de los resultados se realiza en base al análisis de cada objetivo específico empleando la técnica de los multilemas en ambos barrios objeto de la investigación, se han podido distinguir aquellas diferencias y semejanzas a partir de los discursos de las personas audicionadas.

A partir de la técnica de los multilemas, el aspecto central respecto al primer objetivo específico **"determinar las principales características poblacionales del barrio de La Coma y del Xenillet",** se identifica con la complejidad de la situación actual respecto a las futuras generaciones en cada uno de los barrios objeto de estudio. En este sentido, paralelamente en ambos barrios, el discurso ha estado centrado en la fuerte preocupación por el papel de la socialización primaria que ejercen las familias respecto a la educación de sus hijos/as, especialmente en el sector de la infancia y la juventud. Por ello, se acentúa la necesidad de trabajar con las familias ya que suponen el núcleo

de la comunidad y además, de las futuras generaciones de los barrios como podemos ver representado en la imagen:

4.1.1. Determinar las principales características poblacionales: perfiles, entorno y ambiente socio-familiar: <u>La Coma</u>

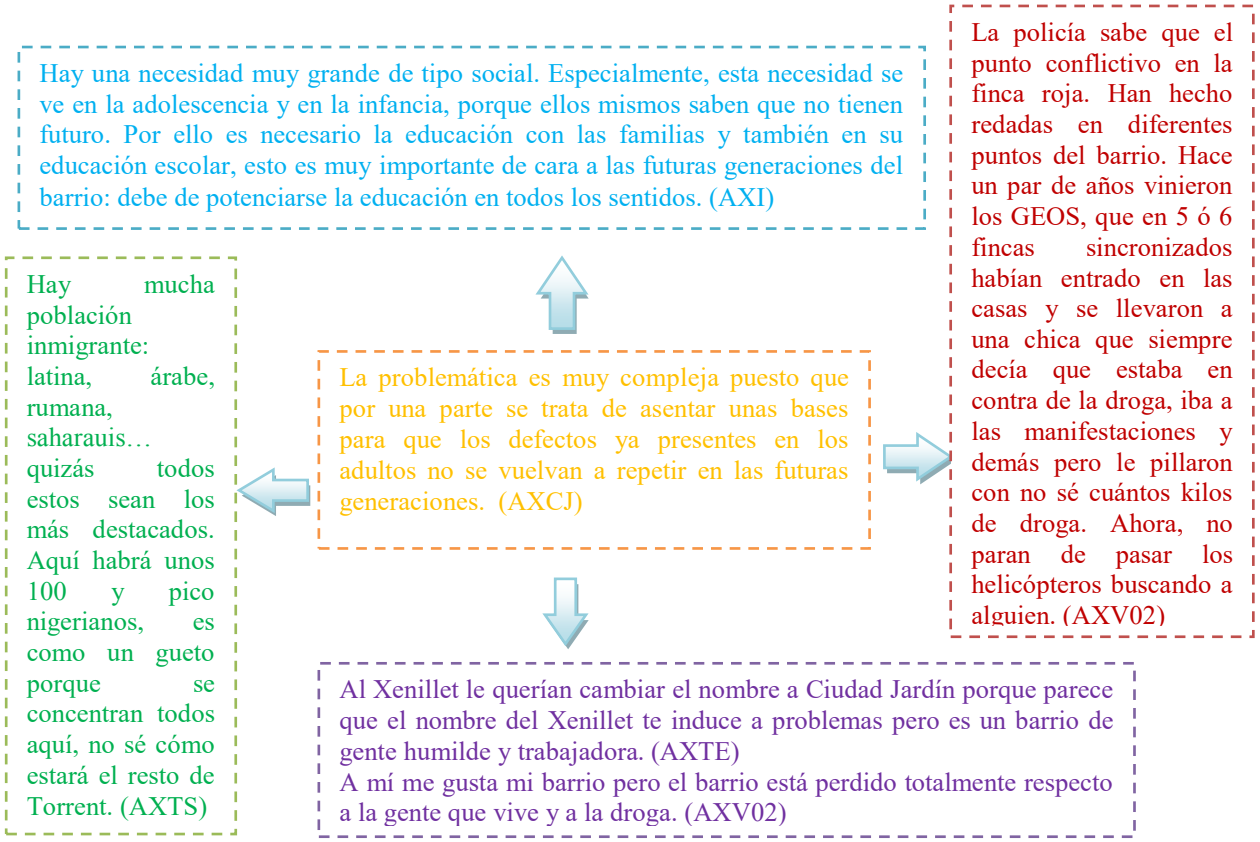


En el primer objetivo, la atención se ha focalizado en la importancia de educar a las futuras generaciones, no únicamente en el ámbito escolar sino también a nivel familiar. La finalidad que (ACV02) y (AXI) han señalado en ambos barrios respecto a la importancia de la educación, es la necesidad de suplir la repetición de pautas de conductas propias del entorno social deteriorado en la que los jóvenes se ven inmersos.

Otra de las cuestiones más significativas que se puede analizar a partir de dichos discursos, es la tendencia a la concentración de colectivos con bajo poder adquisitivo y formativo en espacios territoriales donde las posibilidades económicas respecto a la vivienda, el comercio y otros recursos comunitarios, son escasas o muy reducidas para la población residente. Según la Monografía Comunitaria de La Coma (2012), cuenta con un total de 70 nacionalidades, mientras que las fuentes

secundarias consultadas respecto al barrio del Xenillet, señalan la existencia de un porcentaje importante de población marroquí y rumana.

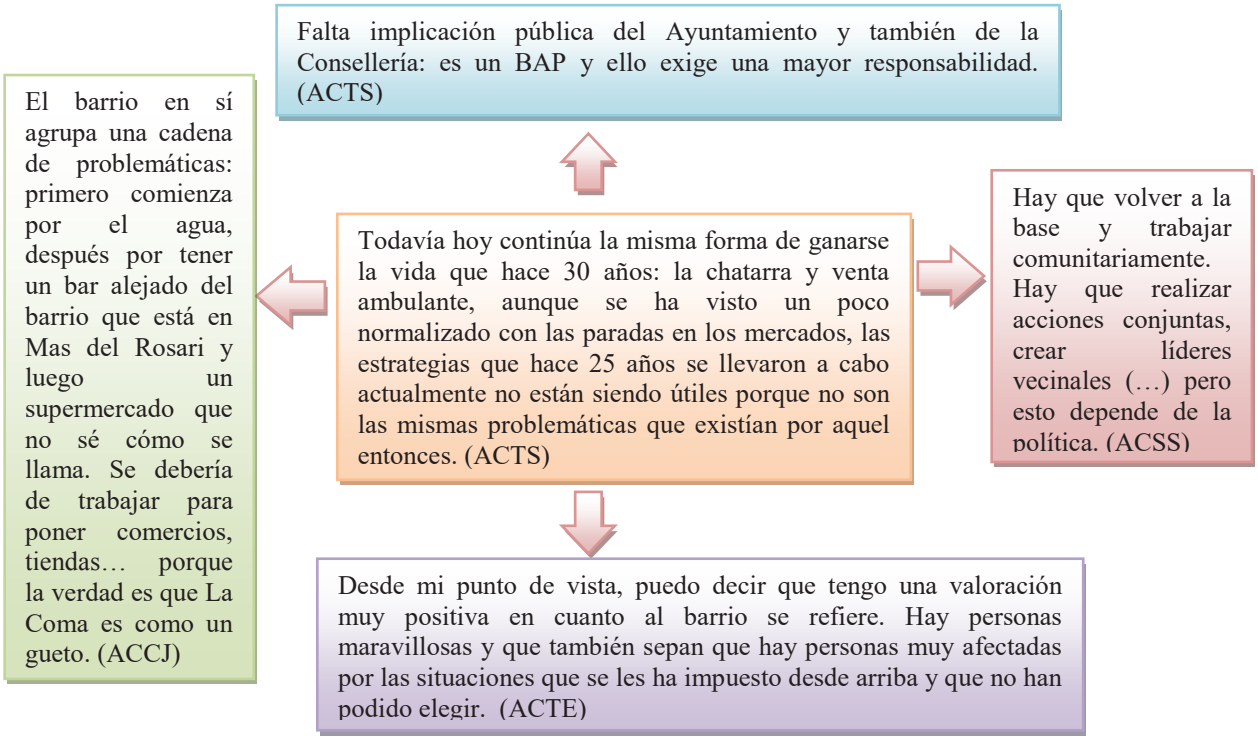
4.1.2. Determinar las principales características poblacionales: perfiles, entorno y ambiente socio-familiar: Xenillet



El imaginario social respecto a ambos barrios y de la población residente en los mismos, ha influido notoriamente en el análisis del segundo objetivo de la investigación: **"analizar las actuaciones públicas y privadas llevadas a cabo e identificar los factores de incidencia de la vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social de la juventud".** Por ende, el nombre de cada uno de los barrios, según algunas de las audiciones despierta cierto sentimiento de rechazo e inseguridad. En este caso, desde los poderes públicos se ha intentado modificar el nombre para cambiar dicha percepción social: "al Xenillet le querían cambiar el nombre a Ciudad Jardín porque parece que el nombre del Xenillet te induce a problemas" (AXTE), mientras que paralelamente, el Concejal de Protección a las personas de Paterna manifiesta: "antes los taxistas se negaban a ir a La Coma y se puso el nombre de Mas del Rosari, pero básicamente, es lo mismo porque Mas del Rosari está dentro de La Coma".

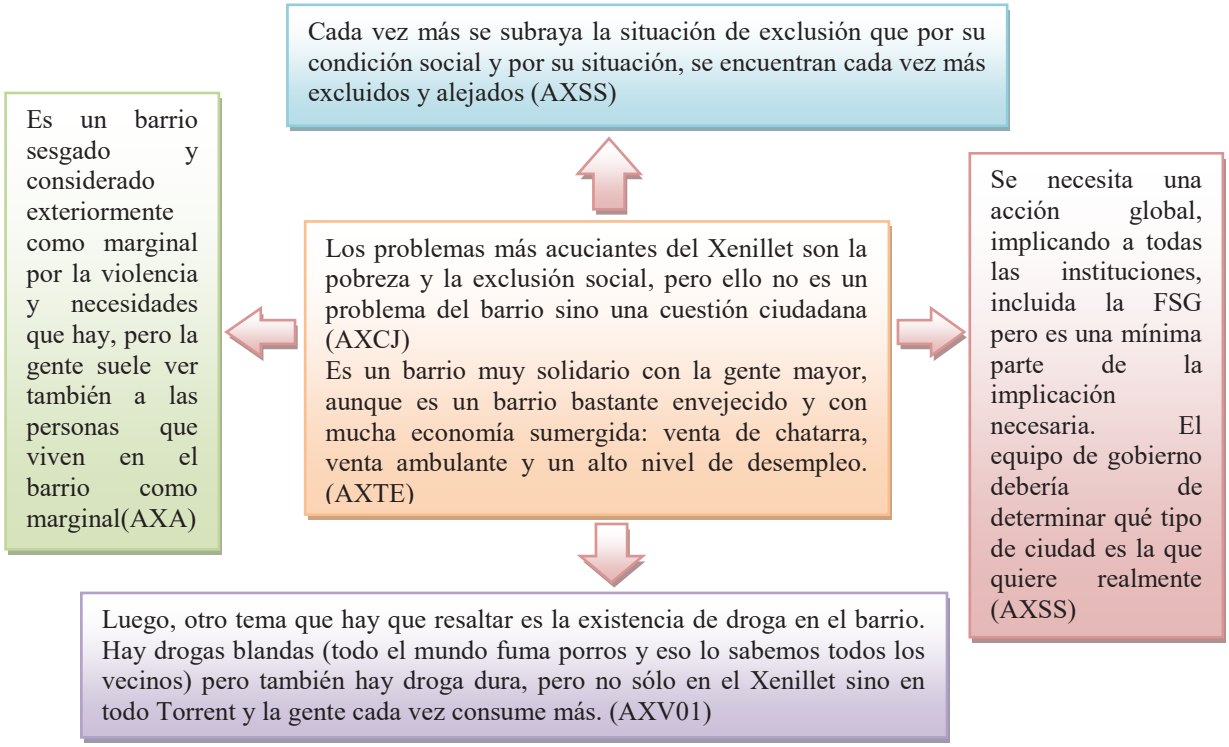
Asimismo, respecto al análisis del segundo objetivo uno de los apuntes más destacados por los agentes comunitarios ha sido la existencia de la economía sumergida como fuentes de ingresos de gran parte de las familias residentes. Paralelamente, como bien puede apreciarse en los multilemas siguientes, una de las propuestas para combatir los diferentes factores de riesgo que inciden directamente en el ambiente familiar de los/as adolescentes del Xenillet y La Coma, pasa por una acción conjunta cuya implicación se extienda al ámbito público y privado y a su vez, cuente con la participación ciudadana.

4.2.1. Analizar las actuaciones públicas y privadas llevadas a cabo e identificar los factores de incidencia de la vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social: <u>La Coma</u>



Realizando un análisis sobre los factores de riesgo en ambos barrios, cabe señalar que una de las principales características de riesgo que han señalado los agentes audicionados del barrio de La Coma es la ausencia de un tejido comercial cuya ciudadanía ha manifestado la necesidad de trasladarse al municipio de Burjassot para suplir dicha carencia: “Hay una carencia de comercios increíble (…) porque los comercios son espacios de encuentro, de relación y espacios que fomentan la convivencia. No hay absolutamente ningún bajo comercial” (ACTE).

4.2.2. Analizar las actuaciones públicas y privadas llevadas a cabo e identificar los factores de incidencia de la vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social: Xenillet



No obstante, según los agentes audicionados en el barrio del Xenillet, la problemática más destacada por los agentes comunitarios se identifica con el tráfico y el consumo de droga: "hay tanto tráfico como consumo (…) Se saben los puntos negros, donde más se vende y se consume la droga pero nadie hace nada" (AXV02).

Unido a este último objetivo, la preocupación por la formación de la juventud es otra de las cuestiones más subrayadas por parte de todos los agentes comunitarios: "También se necesitan ayudas sociales de carácter preventivo, especialmente en el tema de las adicciones en la juventud" (AXSS), "hay mucho trabajo por hacer, especialmente con los jóvenes porque de ellos depende si el barrio sigue adelante o no. Son el futuro y es una cosa que preocupa porque es el futuro de lo que será el barrio de La Coma" (ACCJ).

Entre las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Torrent, destaca la puesta en marcha del proyecto URBAN en el periodo 2008 – 2015 y cuyos alcances más significativos se corresponden con: temas urbanísticos, inserción laboral y formación juvenil. Sin embargo, resulta significativo destacar el discurso de la técnica de empleo: "Se han hecho muchos intentos desde la Administración y se ha invertido mucho dinero, aunque se podría haber evitado. Son políticas que

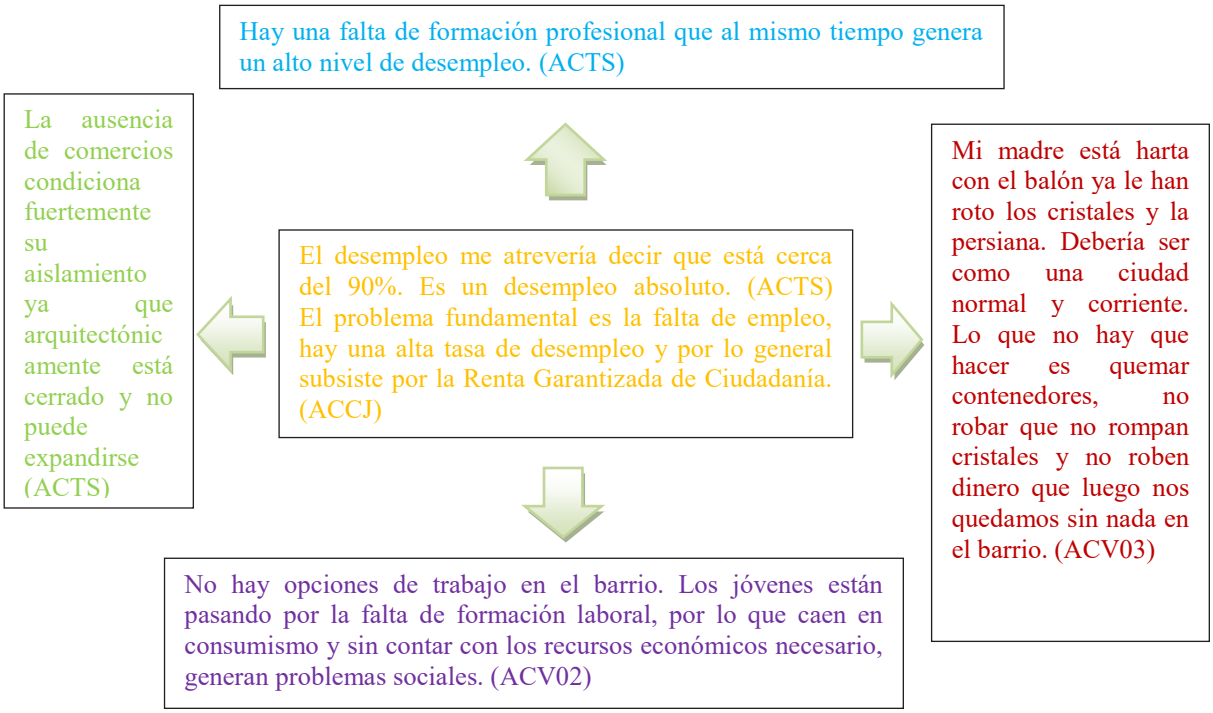
han tratado de cuidar tanto al barrio que han sido un poco paternalistas y que a veces promueve el clientelismo. (…) Los cambios políticos son borrón y cuenta nueva a nivel comunitario. Se quieren hacer cosas nuevas, pero estaría bien trabajar a largo plazo porque siempre se funciona por programas, pero no pensando a largo plazo". (AXTE).

Contrariamente, en el barrio de La Coma el Ayuntamiento de Paterna en colaboración con la Fundación Secretariado Gitano y Obra Social "LaCaixa", se está desarrollando el Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (2012)[4], para promover la convivencia intercultural, la integración, la inclusión y la cohesión social en un contexto de emergente diversidad cultural. Actualmente, el proyecto se encuentra en la fase de ejecución en el municipio, por lo que no se disponen de evaluaciones rigurosas respecto al alcance e impacto de las actuaciones llevadas a cabo en el territorio.

Respecto al tercer objetivo: "**describir las necesidades, carencias, demandas y preocupaciones de la juventud desde la perspectiva comunitaria",** los diferentes discursos analizados en la técnica de los multilemas han subrayado la necesidad de trabajar en pro de la formación adaptada a la demanda actual, con la finalidad de lograr la inserción laboral de la mayor parte de la población residente en situación de desempleo: "el colectivo de jóvenes está dejando de recibir formación, es necesario brindar oportunidades de trabajo" (ACV02).

[4] Véase "Paterna renueva el compromiso municipal por la convivencia y la cohesión social", Nota de prensa del Ayuntamiento de Paterna (15 de abril de 2016). Disponible en http://bit.ly/1XgURTn Consultado el 02/01/2017.

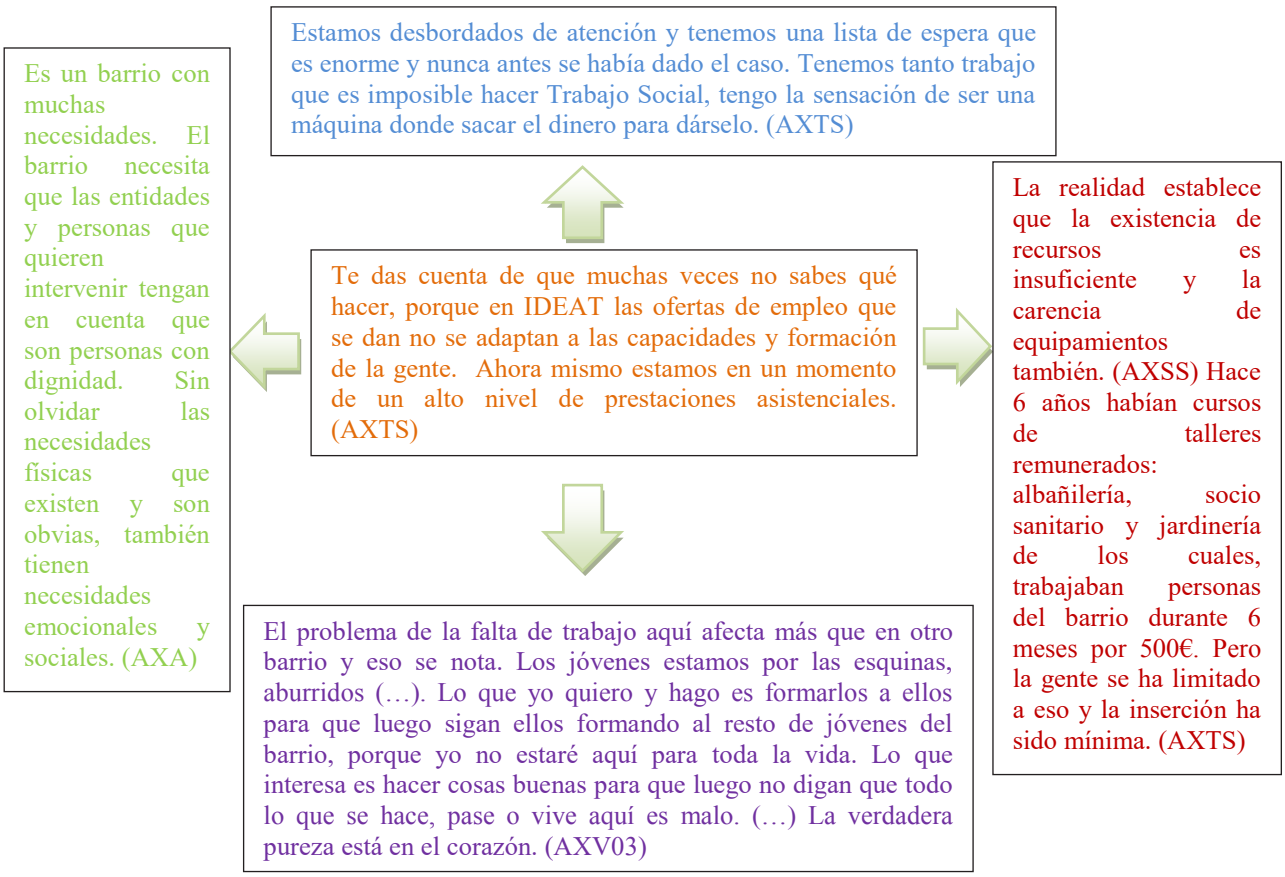
4.3.1. Describir las necesidades, carencias, demandas y preocupaciones de la juventud desde la perspectiva comunitaria: La Coma



Por otro lado, una de las preocupaciones sociales por parte de las profesionales de empleo y de Servicios Sociales es el incremento de los embarazos a edades tempranas, especialmente de la población de etnia gitana: "Hasta los 14 ó 16 años están en la escuela, y luego ya se casan. Muchas adolescentes se quedan embarazadas y abandonan la escuela. (AXTS); "Muchas madres tienen muchos nenes, muchas por desconocimiento de los medios adecuados para tenerlos cuando se desee y cuando se pueda, en muchas ocasiones los tienen por miedo al qué dirán si no tienen hijos" (ACTE).

Resulta relevante al mismo tiempo destacar la opinión del informante clave (AXV03) quien refiere la existencia crónica de necesidades y frente a ello, el inmovilismo de la Administración Pública puesto que según afirma, no existe una preocupación real por la mejora de la situación del barrio: "en el barrio es que se trabaja mal. No se quiere trabajar desde todas las instituciones, yo creo que no les interesa, les interesa tener la mugre aquí. Me la bufan los partidos políticos, pero si tú al 90% de la gente de aquí le buscas algo que hacer, no harían cosas que no son legales. (…) Y vamos, arramblo con lo que pille si a mis hijos tienen necesidad; lo que haría cualquier padre".

4.3.2. Describir las necesidades, carencias, demandas y preocupaciones de la juventud desde la perspectiva comunitaria: Xenillet



Asimismo, otra de las particularidades que han sido destacadas por las personas audicionadas que más vinculación han tenido con la infancia y la juventud ha sido la necesidad de trabajar en pro de las habilidades sociales de este tipo de colectivo.

En este sentido, como bien señalamos en el objetivo sobre el perfil población, la repetición de pautas de comportamiento de los/as menores en el día a día se presenta como una necesidad y al mismo tiempo, una preocupación por las futuras generaciones: "Los niños y las niñas estaban acostumbrados a vestir sucios, a lavarse por primera vez los dientes en el campus, a ser impuntuales, a resolver los problemas peleando y con malas palabras… y cuando ves eso, sabes que sólo lo han podido aprender en casa porque es lo que ven desde que nacen. Había mucha necesidad y la sigue habiendo, porque el lugar que nosotros ocupábamos no lo ha suplido nadie" (AXI).

De forma similar, la vecina del barrio de La Coma y antigua profesora del Colegio Antonio Ferrandis señaló: "Creo que es más importante que el currículum el saber pedir perdón, tener

autoconfianza, cariño, el cómo saber gestionar una emoción, porque quizás está nervioso no por la escuela sino por su entorno familiar". (ACV01).

Asimismo, en el barrio de La Coma el joven audicionado también afirma la necesidad de preservar las infraestructuras del barrio, por lo que manifiesta la existencia de hurtos, falta de conservación de las viviendas e infraestructuras públicas. Esta afirmación, es paralelamente similar al imaginario social que la joven audicionada afirmó sobre La Coma: "yo tenía amigas que venían al colegio desde Burjassot y Terramelar y cuando te preguntaban: ¿Dónde vives? ¡Huy! Pues ahí roban mucho. Siempre están los estereotipos respecto al barrio pero yo siempre sacaba la cara por el barrio en el que vivía".

5. Discusión y conclusiones finales

Del mismo modo que se planteó en el inicio de la presente comunicación, los resultados obtenidos muestran la tendencia a la concentración de población con bajo poder adquisitivo y con características socio-familiares similares en cuanto a la repetición de pautas familiares y la fuerte dependencia con los Servicios Sociales Municipales.

Asimismo, el condicionante geográfico caracterizado por un entorno deteriorado se ve reflejado en la adopción de conductas disidentes del orden social: delincuencia, drogadicción y violencia. Torres, Moncusí y Osvaldo (2015) afirman la notable incidencia de residir en un barrio desfavorecido en las trayectorias de los residentes. En este caso, podemos aludir a un *efecto contagio* en las trayectorias seguidas por los jóvenes que pertenecen a un grupo social con características semejantes; especialmente asociados a grupos formados en el ámbito educativo. Según los propios audicionados/as en uno y en otro barrio, aluden a un temprano abandono de la educación reglada, carencia de formación y por ende, formación profesional. Además, las relaciones en la etapa adolescente tienen una gran influencia para el desarrollo personal y emocional.

Particularmente, en las adolescentes de etnia gitana, los embarazos a edades tempranas marcan notablemente la repetición de patrones de conducta de la historia familiar. Los embarazos tempranos determinan a su vez, la formación de familias numerosas, cuyos padres y madres se encuentran en edades no superiores a los treinta años.

Por otra parte, resultan significativas las temáticas tratadas paralelamente en uno y otro barrio respecto a los propios objetivos de la investigación: perfil poblacional, actuaciones públicas y privadas, necesidades, carencias, demandas y preocupaciones principales de la población.

Respecto a este último objetivo, ha sido relevante en la obtención de la información la identificación de diferentes factores de riesgo y de protección, especialmente aquellos relacionados con el contexto social y familiar. La presencia de tráfico y consumo de drogas en el caso del Xenillet, la existencia de determinados conflictos vecinales e interraciales, la situación social desfavorecedora respecto al nivel de equipamientos y el acondicionamiento de recursos comunitarios en el territorio, historia socioeconómica familiar, relación con grupos de iguales (especialmente en el contexto escolar) y recursos económicos insuficientes entre otros, acentúan en gran medida la vulnerabilidad de carácter estructural.

Sin embargo, del mismo modo que a partir de los resultados se han identificado factores de riesgo, también hemos hallado la existencia de factores de protección. La red de apoyo social y emocional por parte de la familia extensa ante las necesidades económicas, materiales o de cualquier otra índole, constituyen un punto clave de anclaje familiar, especialmente para la infancia y la juventud. Además, la existencia de referentes positivos a través de las entidades sin ánimo de lucro, suponen fuentes de motivación hacia el aprendizaje de conductas pro sociales frente al riesgo social propio del contexto en el que se inscriben.

En el desarrollo de los resultados, los agentes comunitarios han destacado que en el barrio de La Coma y en el barrio del Xenillet, existe una herencia de tipo asistencial actuando desde las instituciones con medios paliativos que persiguen la consecución de fines inmediatos, obviando en este sentido el carácter estructural que determina los procesos de exclusión social en zonas urbanas socialmente desfavorecidas.

Las actuaciones de carácter público y privado llevadas a cabo hasta el momento, no se han adecuado en profundidad a las necesidades, carencias, demandas y preocupaciones reales de la población puesto que dichas medidas han estado centradas en solventar paliativamente las mismas a través de medidas a corto plazo. En este caso, debido el carácter de vulnerabilidad estructural, la planificación y coordinación de los recursos comunitarios presentes en el territorio a nivel integral y a largo plazo, suponen los ejes fundamentales para afrontar dicha vulnerabilidad.

Hasta el momento no se ha visto superado el marco asistencial desde la Administración Pública actuando con medios paliativos que persiguen la consecución de fines inmediatos. Es de gran relevancia orientar la intervención no únicamente a responder el porqué de la situación, sino el para qué, el cómo y a quién está dirigida. Para ello, se plantea una intervención en clave comunitaria desde el Trabajo Social para incidir directamente en pro del bienestar de la ciudadanía. La mirada y horizonte cortoplacista de la Administración en uno y otro municipio no puede justificarse por la ya instalada crisis económica, sino que tal institución debe ser garante del reconocimiento y ejercicio de derechos sociales: vivienda digna, empleo y salario, protección social, educación y la garantía de un medio ambiente saludable.

6. Referencias bibliográficas

Arce, R. et al (2004) "Contrastando los factores de riesgo y protectores del comportamiento inadaptado en menores: implicaciones para la prevención". Segundo premio de investigación educativa. Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE).

Beltrán, M. (1985) "Cinco vías de acceso a la realidad social", en REIS: Revista española de investigaciones sociológicas, 29, pp. 7 – 42.

Cano, A. B. (2012) "Jóvenes y efecto barrio. Un estudio comparado de Barcelona y Milán", en Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, 5(2) ,138 – 152.

Egea, C., Nieto, J. A., Domínguez, J. y González, R. A. (2009) "Viejas y nuevas realidades urbanas. Identificación de zonas de habitabilidad desfavorecida en la ciudad de Granada", en Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, 45, pp. 83 – 105.

Ellen, I.G. y Turner, M.A. (1997) "Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence", en Housing Policy Debate, vol. 8, pp. 833-866.

Hernández, T. (1999) "La exclusión residencial en España: barrios degradados y barrios desfavorecidos. Tendencias en desigualdad y exclusión social", Tercer Foro sobre Tendencias Sociales, pp. 643 – 682.

Kennett, P. y Forrest, R. (2006) "The Neighborhood in a European Context", en Urban Studies, vol. 43 (4), pp. 713-718.

Leventhal, T., y Brooks-Gunn, J. (2000) "The Neighborhoods They Live In", en Psychological Bulletin, vol. 126 (2), pp. 309-337.

Manski, C. (1995) Identification problems in the Socials Sciences Harvard. Cambridge, University Press.

Méndez, Á. J. (2012) "El autodesarrollo comunitario como método para potenciar la cohesión social en territorios excluidos. El caso del barrio de La Coma". Tesis doctoral, Universitat de València, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.

Torres, F., Moncusí, A. y Osvaldo, E. (2015) "Crisis, convivencia multicultural y «efectos de barrio». El caso de dos barrios de Valencia" en Migraciones, 37, pp. 217 – 238.

Villasante, T. et al (2015) "Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible: Procesos de participación ciudadana en la implementación de sistemas de movilidad urbana sostenible (BICIPART)". Madrid, Ministerio de Economía y Competitividad.

6.1. Marco legislativo

Decreto 157/1988, del 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente. *Diari Oficial de la Generalitat,* 935, 5619 – 5624.

6.2. Fuentes documentales

Iniciativa URBANa del barrio del Xenillet (2008). Ministerio de Economía y Hacienda. Véase en http://bit.ly/1Oeu7QF Consultado el 30/12/2016

Monografía Comunitaria (2012) La Coma, un barrio en positivo. Obra Social "La Caixa".

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA: FACTORES, PROCESOS Y PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN.

Flores Martos, Raúl
rflores.ssgg@caritas.es

Grupo 5.2

Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

1. Introducción

En palabras del filósofo y sociólogo Bauman "Se mide la capacidad de un puente para soportar el peso, por la fuerza de su pilar más débil. La calidad humana de una sociedad debería medirse por la calidad de vida de sus miembros más débiles". Siguiendo este criterio, podemos concluir que la calidad humana de la sociedad española es claramente deficitaria, y esto es debido a que nuestra sociedad no está garantizando una vida digna a algunos de sus miembros más débiles.

A día de hoy la infancia es uno de los colectivos más débiles e insuficientemente protegidos, pero no olvidemos que en nuestro país, la pobreza infantil es la pobreza de las familias con niños, y que por lo tanto nuestra sociedad no está asegurando unas condiciones de vida dignas a las familias con hijos.

En el informe publicado por la Fundación FOESSA "La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención", se describe la situación de vulnerabilidad de las familias con hijos como una pobreza presente, pero también como una pobreza futura, en la medida en que asistimos a un proceso de transmisión de las dificultades económicas de una generación a otra, y del riesgo de que esta pesada herencia se siga produciendo si no hacemos nada por evitarlo.

En los últimos años las cifras de pobreza y exclusión social infantil están creciendo en la mayoría de los países europeos, apuntando a la infancia como uno de los colectivos más débiles e insuficientemente protegidos. Según datos del INE del 2014, para los menores de 16 años, España es el tercer país de la UE con más pobreza infantil, tras Rumanía y Bulgaria. La pobreza infantil relativa en España es 1,5 veces mayor que en la UE27 (30% frente a al 21%), mientras que la pobreza severa duplica la tasa de la UE27 (16% frente al 8%). La exclusión social para 2013, medida según el Índice FOESSA (Lorenzo, F, 2014), alcanza al 25% de la población, y asciende hasta el 35% en el caso de los menores de 16 años, lo que significa que es 1,5 veces más probable entre los menores.

Aunque las tasas de pobreza y exclusión social de la infancia son importantes, hoy en día, el mayor riesgo de pobreza y de exclusión social se da entre las familias con hijos a cargo. Para el año 2014, la tasa de pobreza en los hogares sin menores fue del 16%, mientras que asciende al 28% en los hogares en los que hay menores, al 42% en el caso de familias monoparentales con hijos y al 44% cuando las familias tienen tres o más menores. Casi el doble de pobreza en los hogares con menores y casi el triple de pobreza entre las familias numerosas. La tasa de exclusión social de los hogares en España se multiplica por 1,5 cuando en las familias convive algún menor de 18 años, y por 2,5 cuando

estamos ante una familia numerosa. La exclusión social oscila, por tanto, del 22% global al 32% de las familias con menores, al 47% de las familias monoparentales y al 54% de las familias numerosas.

Este fenómeno social, es a día de hoy, una de las cosas que más distingue la realidad social española de los países de nuestro entorno. La brecha en la tasa de pobreza entre los hogares sin menores y con menores, es en España tres veces superior a la UE27. Mientras que el diferencial en la tasa de pobreza entre hogares sin menores dependientes y con menores dependientes es del 27% en la UE27, el diferencial alcanza el 75% en España.

2. Marco teórico

2.1. Antecedentes

Aunque los estudios sobre la TIP son escasos, podemos mencionar algunos realizados en Inglaterra y en América Latina que son dos zonas geográficas donde se ha profundizado más en el estudio de la TIP. En España, son escasos los estudios realizados sobre la transmisión de las desigualdades.

Además de los trabajos de (Moore, 2004:12) y de (Aldaz-Carroll y Morán, 2001), hay que destacar el trabajo realizado por el Centro de Investigación sobre la Pobreza Crónica (CPRC), de Manchester, para quien aquellos conceptos relacionados con la pobreza crónica, como el ciclo vital de la pobreza y la TIP son muy útiles para la comprensión de la pobreza juvenil. Un equipo investigador que ha realizado aportaciones en el análisis de las causas de la pobreza crónica y la localización de la posición relativa de los diferentes grupos de pobres, así como para facilitar la política de establecimiento de prioridades.[1]

Por otra parte el estudio de la TIP, también se ha nutrido del conocimiento de los acontecimientos vitales (por ejemplo, salir de la escuela, empezar a trabajar, tener hijos) como posibles ostentadores de un papel importante en la conformación de la vulnerabilidad a la pobreza. Estos "sucesos vitales" (‘*life events’)* es más probable que se produzcan durante unas particulares etapas de la vida[2]. Finalmente, también considera relevante tener una perspectiva intergeneracional, porque la pobreza experimentada en los jóvenes es a menudo vinculada a la pobreza de los padres y puede tener relevantes implicaciones en el ciclo de vida de los niños y la del hogar.

[1] Algunas de las más recientes referencias del CPRC son: *The Chronic Poverty Report 2008-2009: Escaping Poverty Traps*, *Tackling chronic poverty: The policy implications of research on chronic poverty and poverty dynamics*, y *The 2004/05 report on chronic poverty.*

[2] En España esta perspectiva de estudio ha sido abordada -desde la psicología- por Muñoz, Vázquez y Vázquez (2003: 151 y ss.), que proponen el término *sucesos de vida estresantes* para referirse a los acontecimientos vitales estresantes, traumáticos, padecidos por las personas sin hogar y en situación de riesgo.

La autora (Golovanesky, 2009) realiza un análisis cuantitativo para abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza en Argentina a partir de la encuesta de condiciones de vida realizada en dicho país. Los resultados a los que llega su investigación son esclarecedores. Del total de jóvenes de 18 a 25 años que vive con sus padres, el 27,6% logró salir de la pobreza y el resto no, mostrando elevados niveles de transmisión intergeneracional de la misma. Entre los jóvenes de 18 a 25 años que salieron de la pobreza, el 13,3% responde haber tenido hijos, mientras que este porcentaje se eleva al 40,4% entre los jóvenes de la misma edad que permanecen en la pobreza, mostrando claramente un comportamiento diferencial entre ambos grupos. Los jóvenes que no lograron salir de la pobreza son en mayor medida hijos de padres jóvenes (menores de 20 años) que quienes lograron salir de dicha situación. Lo mismo ocurre, aunque más marcadamente, con relación a la edad de sus madres en el momento de convertirse en tales. Si bien la información disponible y la metodología adoptada no permiten evaluar la totalidad de los aspectos que influyen en la transmisión de la pobreza, puede concluirse que la misma es alta, puesto que aproximadamente tres cuartas partes de los jóvenes que provenían de hogares pobres permanecieron en esa condición.

(Gutiérrez, 2005) realiza un estudio de la TIP en zonas empobrecidas de Argentina haciendo hincapié en el capital social, las redes sociales de apoyo y la familia. A través de un análisis de correspondencias reconstruye la escena social de 34 familias en un intento de observar la diferenciación interna del conjunto. Según los resultados del estudio realizado por esta autora, el capital social doméstico habilita para reconstruir *redes de intercambio diferido intergeneracional* que unen a las familias pobres entre sí, de dos generaciones diferentes, en un sistema de dones y contra-dones diferidos, que hace a la mujer-madre la principal productora y distribuidora de diferentes tipos de bienes y al hijo/a y su familia los principales receptores. Concluye que el capital social en primer lugar, y luego el económico y el cultural, aparecen como los principios fundamentales que definen posiciones distintas en la estructura social.

(Torrado, 1995) analiza la transmisión intergeneracional de la pobreza en Argentina con datos censales, haciendo énfasis en variables demográficas. Concluye que, si bien comportamientos demográficos propios de estratos carenciados pueden tener influencia en la movilidad, son las políticas públicas las que tienen un rol mucho más importante que los comportamientos individuales o familiares en la reproducción social de la pobreza (Golovanesky, 2009).

En España han sido varios los autores centrados en el estudio de la movilidad social dentro de la estructura de clases, destacando Carabaña, 1999; Echeverría, 1999, o más recientemente Marqués & Herrera, 2010. Estos últimos llegan a resultados relevantes. Marques y Herrera, aplicando los modelos elaborados por los ingleses John Goldthorpe y Robert Erikson, y basándose en la Encuesta de

Condiciones de Vida elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, concluyen que la inmovilidad en España es alta.

La teoría liberal, que señala que a medida que las sociedades se modernizan aumenta su movilidad relativa, no parece ser aplicable para nuestro país. Si pensamos que las sociedades postindustriales forman parte del conjunto de sociedades en las que el nivel de modernización ha sido mayor, su diferencia en las tasas de movilidad relativa en comparación con las sociedades industriales es inexistente. Los datos en este aspecto son contundentes ya que en España no ha habido ningún aumento, ni descenso, de la movilidad social relativa durante los años estudiados (Marqués y Herrera, 2010).

(Moreno, 2011) basándose en diferentes fuentes estadísticas (Informe PISO, Encuesta de Condiciones de Vida) constata que el nivel educativo y el estatus ocupacional de los padres inciden de forma significativa en el logro educativo de los hijos. La constatación de estos hallazgos empíricos refleja una clara tendencia a la reproducción de las desigualdades educativas entre generaciones, en función del nivel educativo y del estatus ocupacional de los padres. El mantenimiento de esta tendencia en el tiempo, a pesar de los avances que se han producido en la reducción de dichas desigualdades, cuestiona en parte la supuesta democratización de la igualdad de oportunidades educativas.

Por último, el Instituto UAM–Unicef (Maciá et al., 2010) elaboró una breve revisión estadística basada en el módulo de transmisión intergeneracional de la pobreza de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2005, elaborada por el INE, en el que se comprueba como el nivel educativo de los padres y las dificultades financieras del hogar de origen, son determinantes de un mayor riesgo de pobreza para las generaciones presentes. Incluso aislando dichos factores determinantes, la transmisión de la pobreza persiste. Haber tenido dificultades económicas durante la adolescencia aumenta la probabilidad de pobreza en la etapa adulta en 5-6 puntos porcentuales (Cueto, et al., 2015).

2.2. Aproximación al concepto de TIP

Todas las investigaciones manejadas y todas las opiniones recogidas avalan la existencia de lo que se conoce como TIP, y que supone las dificultades que tiene una generación que ha vivido sus primeros años en un hogar en situación de pobreza, para generar un cambio en el estatus socioeconómico con relación a la generación anterior (Aldaz-Carroll y Morán, 2001). El consenso en torno a la TIP no está exento de diferentes aproximaciones, desde ópticas muy diversas a las variables que explican el fenómeno y a los pesos que cada una de las variables tiene en la sociedad española.

Otros autores (Davia y Legazpe, 2013) definen la transmisión intergeneracional de la pobreza como el riesgo diferencial que tienen las personas que crecieron en hogares pobres a padecer problemas

económicos durante su vida adulta. Este riesgo diferencial responde a "correas de transmisión" no siempre visibles, o bien a factores no observados que condicionan, simultáneamente, el riesgo de pobreza en el hogar paterno y en el hogar actual. Siguiendo a (Moore, 2004:12), la pobreza no se transmite de una generación a otra como un "paquete", sino como un conjunto de factores positivos y negativos que afectan a las posibilidades de que un niño se encuentre en situación de pobreza. Si nos preguntamos, ¿qué es lo que se transmite?, deberíamos incluir en la respuesta tanto los activos financieros, materiales y medioambientales (tierra, ganado, sustento, equipamientos, efectivo o incluso deudas), como los aspectos humanos (educación, estrategias de poder, afectividad, salud física o enfermedad) y las actitudes, cultura y otros conocimientos y tradiciones (estatus, prejuicios, normas, derechos, sistemas de valores, estrategias de supervivencia, acceso político, parientes y/o redes sociales). Estas transferencias podrán tener tanto signo positivo como negativo. No obstante, de todos estos capitales (materiales o inmateriales) transmitidos cabe destacar los recursos de carácter económico, el nivel educacional, cultural y las redes sociales y/o parentesco. Sin embargo, la perspectiva adoptada por los investigadores de la Universidad de Manchester obvia en su análisis la capacidad y el ejercicio legal puesto en práctica por las instituciones (o parte de las mismas) que impulsan o se benefician de la existencia de desigualdades económicas, motivando e incluso proclamando soterradamente la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Con este planteamiento nos acercamos a lo que planteó Oscar Lewis en su investigación sobre la cultura de la pobreza dada la tendencia a perpetuarse de generación en generación por el efecto que tiene sobre los niños (Paugam, 2007). Por ello podemos concluir, con (Aldaz-Carroll y Morán, 2001), que la TIP ocurre cuando un niño nacido en un hogar de padres pobres no experimenta en su adultez un movimiento ascendente de su estatus económico que sea de suficiente grado y persistencia como para permitirle escapar de la pobreza en el resto de su vida. Lo que no ofrece ninguna duda es que en el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza, la acumulación de factores tiene una importancia capital ya que éstas tienden a consolidarse el tiempo: menos recursos y capital más limitado para generar ingresos y prestar atenciones a los menores, influencia en los rendimientos académicos o los años de escolarización, dificultad de inserción en el mercado de trabajo… (Marí-Klose et al., 2008). Tal y como recoge el informe elaborado en 2005 por el INE: *"La transmisión intergeneracional de la pobreza disminuye el nivel de igualdad de oportunidades del que gozan los individuos. En el caso extremo de una sociedad en la que nacer en un hogar pobre condene al individuo a ser pobre de por vida, se estaría ante una situación gravísima, los pobres no tendrían ninguna posibilidad ni esperanza de salir de la pobreza, ni ningún incentivo para esforzarse y mejorar, lo que además de que ser sumamente injusto podría producir graves conflictos sociales. Obviamente la situación en los países de la Unión Europea no es tan extrema, pero todavía se está*

lejos de asegurar un nivel aceptable de igualdad de oportunidades en muchos países."(INE, 2005). Este informe señala que a pesar de que son muchas las variables que afectan a la educación y a la situación económica del adulto, el nivel de formación del padre y la frecuencia de los problemas económicos durante la adolescencia son las que ejercen una mayor influencia.

A este proceso de transmisión es a lo que atiende el planteamiento de las estructuras de reproducción de las situaciones de los padres en los hijos. Bourdieu define las *estrategias de reproducción social* como: "conjunto de prácticas fenomenalmente muy diferentes, por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o a aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase" (Bourdieu, 1988).

Por tanto, analizar la TIP no se puede hacer sólo a partir de lo que los pobres "carecen", sino también de lo que "tienen". Por lo tanto, la TIP no sólo es el resultado de unos "contenidos", o sea, del capital que se transmite, sino del sistema constituido por el conjunto de estos factores; toda modificación de uno de sus elementos modifica su configuración y lleva consigo una posible redefinición de las estrategias de reproducción.

3. Caso de estudio y objetivos

Esta investigación persigue conocer las claves de la pobreza infantil, desde la perspectiva de su transmisión intergeneracional. Se ha procurado situar la realidad de la pobreza infantil y familiar en el contexto actual de las políticas sociales y de la intervención, con dos objetivos: proponer aquellas políticas que podrían resultar de más utilidad para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza; diseñar la estrategia y el método para la intervención social con familias que sufren los factores de transmisión intergeneracional de la pobreza.

La estructura analítica de la investigación podría presentarse de manera esquemática sobre los siguientes objetivos:

1. Conocer los conceptos y los antecedentes para el estudio de la TIP
2. Establecer el contexto de la pobreza infantil/familiar, atendiendo a la intervención que se realiza en este sentido y a las políticas que contemplan la pobreza infantil/familiar.
3. Analizar el sistema de bienestar de España en relación con la protección a la infancia y la lucha contra la pobreza y su transmisión, contemplando la evolución más reciente y la inversión.

4. Avanzar en el diagnóstico de la exclusión y/o pobreza familiar/infantil desde su transmisión intergeneracional, y los factores relacionados con la misma.
5. Proponer políticas públicas para combatir la TIP y diseñar líneas y modos de intervención dirigidas a las familias afectadas por la TIP.

4. Metodología

El informe ha sido elaborado a partir de dos procesos de trabajo diferenciados:

De un lado, se ha realizado una aproximación teórica y de revisión bibliográfica y documental, actualizada a 2014 de todas las materias relacionadas con la TIP, así como con la pobreza y la exclusión social. De manera paralela se ha elaborado un análisis cuantitativo de datos secundarios sobre exclusión, pobreza infantil y otras variables que pueden influir en la TIP, apoyado en fuentes estadísticas oficiales y fuentes de la Fundación FOESSA.

Por otro lado, el informe se ha nutrido del trabajo desarrollado por EDIS en el año 2012 para Cáritas Española, titulado "Diagnóstico de la exclusión y pobreza infantil/familiar: Intervención y transmisión intergeneracional".

Se han complementado por tanto, el análisis cuantitativo que nos ha permitido conocer de forma exhaustiva los niveles de pobreza familiar e infantil y la evolución de los mismos así como ahondar en la intensidad y tendencia de los procesos de exclusión social, con el análisis cualitativo de testimonios nos ha permitido conocer en profundidad la realidad y características de estos hogares en riesgo de exclusión social, las trayectorias que han experimentado y las diferentes dimensiones de la exclusión vividas en ellos (exclusión del empleo, de la salud, de la vivienda, cultural…).

Técnicas de análisis empleadas y las fuentes de información utilizadas

En cuanto el análisis de datos procedentes de fuentes secundarias, la presente investigación ha sido realizada con el apoyo de diversas fuentes estadísticas de información. La mayoría de ellas han sido consultadas en sus canales web, aunque algunas de ellas han necesitado una explotación propia a través de un trabajo minucioso con los microdatos. Estas fuentes han sido:

- Módulo ECV transmisión intergeneracional de la pobreza, 2005.
- Módulo ECV transmisión intergeneracional de la pobreza, 2011.
- Encuesta sobre integración y necesidades sociales de la fundación FOESSA (2013).
- Encuesta de Condiciones de Vida del INE (2014).

- Instituto Nacional de Estadística (Actualización junio, 2015).
- Eurostat. Oficina estadística de la UE (Actualización junio, 2015).

El módulo dedicado a la Transmisión Intergeneracional de la pobreza en la ECV de 2005 y 2011, ha exigido un trabajo de explotación y elaboración a partir de los microdatos, mediante la homogeneización de algunas variables que presentaban problemas de comparabilidad entre la fuente de 2005 y 2011. En ambos módulos la información se recogió, mediante preguntas retrospectivas, información sobre la situación socioeconómica en la que vivieron su adolescencia los adultos con edades comprendidas entre los 25 y los 65 años (o 25 a 59 años). El periodo de referencia utilizado en el cuestionario es la época en la que el actual adulto tenía entre 12 y 16 años, es decir cuando era un joven adolescente, refiriéndose todos los datos sobre el hogar y sobre los padres a ese momento. El cuestionario plantea preguntas sobre la tipología del hogar, los problemas económicos, el número de hermanos, así como acerca de la edad, el nivel de formación, la actividad y la ocupación de los padres del adulto. Combinar los datos disponibles de la situación actual del adulto y su adolescencia ayudó a entender con más claridad las relaciones existentes entre la realidad vivida en el pasado y el presente.

5. Resultados

Al hablar de la transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP), nos referimos a la correlación entre la capacidad económica de padres e hijos, a las dificultades a las que se enfrentan las personas que vivieron su infancia y adolescencia en un hogar en pobreza, para prosperar económica y socialmente. Dicho de otro modo, es cuando el "ascensor social", que nos permite mejorar el nivel socioeconómico de nuestros padres no funciona correctamente. Un ascensor social que no tiene parada en las "plantas sociales más bajas" y que por tanto no recoge a las personas que habitan en las situaciones de pobreza y graves dificultades económicas.

La familia

La familia es una institución básica en la "reproducción social". Es necesario que la familia exista para que las estrategias de reproducción sean posibles, y las estrategias de reproducción son una buena razón para la perpetuación de la familia. Por tanto la familia, y aquello que la familia tiene, o aquello de lo que la familia carece puede influir e influye en la transmisión de elementos que facilitarán o dificultarán la mejora de la condiciones de vida de las nuevas generaciones.

Los valores, las actitudes, las motivaciones, la conexión con redes sociales y otros elementos que se adquieren durante los primeros años de vida en el seno familiar estarán configurando el factor familiar en el proceso de la TIP.

La transmisión del conjunto de capacidades y habilidades, más allá del componente genético, se encuentra relacionada con la valoración de las mismas por parte de los progenitores y por la existencia de espacios familiares que sirvan como canales para su adquisición. La transmisión de hábitos de comportamiento, actitudes, principios y valores, pueden coadyuvar a la reproducción de la situación de pobreza original, o que pueden dotar de sentido vital al adulto de forma que se promueva la superación de la situación de desventaja social.

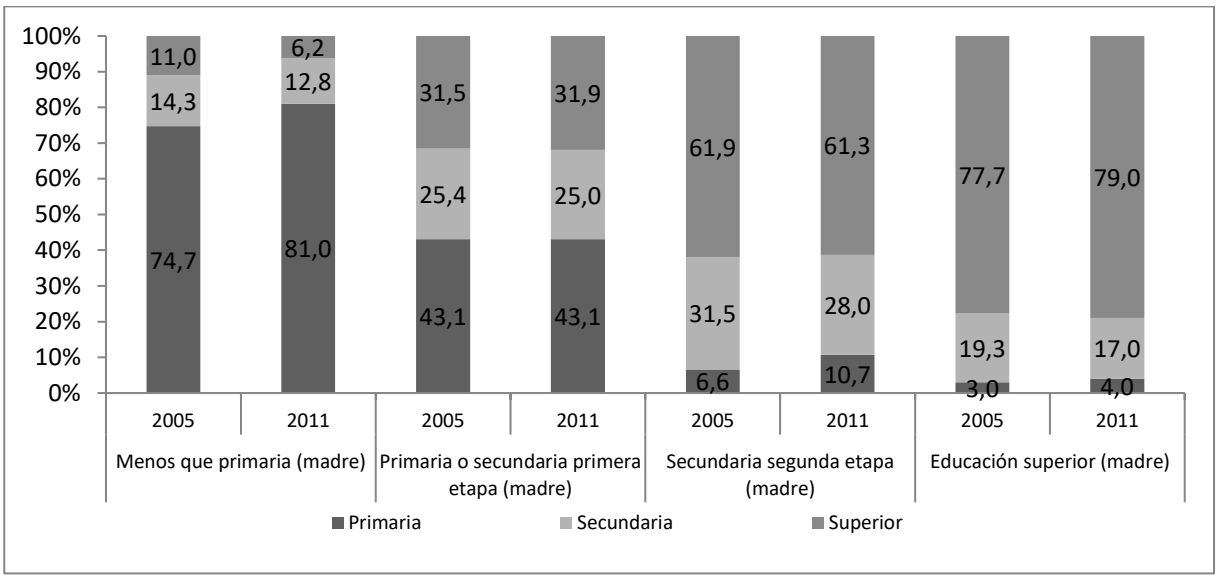
En la transmisión de la pobreza intervienen elementos que van más allá del conjunto de valores, actitudes y motivaciones que las familias transmiten a sus hijos. Actúan de manera decisiva una serie de factores, que no dependen de la orientación de la familia, y que están relacionados con nuestro modelo de sociedad. Un modelo social y económico que perpetúa las situaciones de pobreza, a través de elementos de carácter estructural que intervienen en dicha transmisión de la pobreza, entre los que destaca el sistema educativo, el factor trabajo, reflejado en la situación laboral y la ocupación y por último, el factor renta.

Lo que parece seguro es que a pesar de que han sido muchos los factores y mecanismos analizados en torno a la TIP, todos ellos son estrictamente necesarios e importantes en el proceso de transmisión. Veamos a continuación algunos ejemplos de los más relevantes y claramente identificados en este análisis.

La educación

A pesar de que se ha producido una mejora en el nivel de estudios generalizada, como resultado de la universalización de la educación, la probabilidad de alcanzar niveles de estudios altos, es mayor cuanto mayor es el nivel de formación de los progenitores. Por el contrario, la superación del nivel educativo ha sido de menor intensidad ente los hijos de padres y madres sin estudios. Buena prueba de esto es que 8 de cada 10 personas cuyos padres no alcanzaron la educación primaria, no han conseguido completar los estudios secundarios, o que la pobreza se multiplica por 2 entre aquellas personas cuyos padres no completaron ninguna etapa educativa.

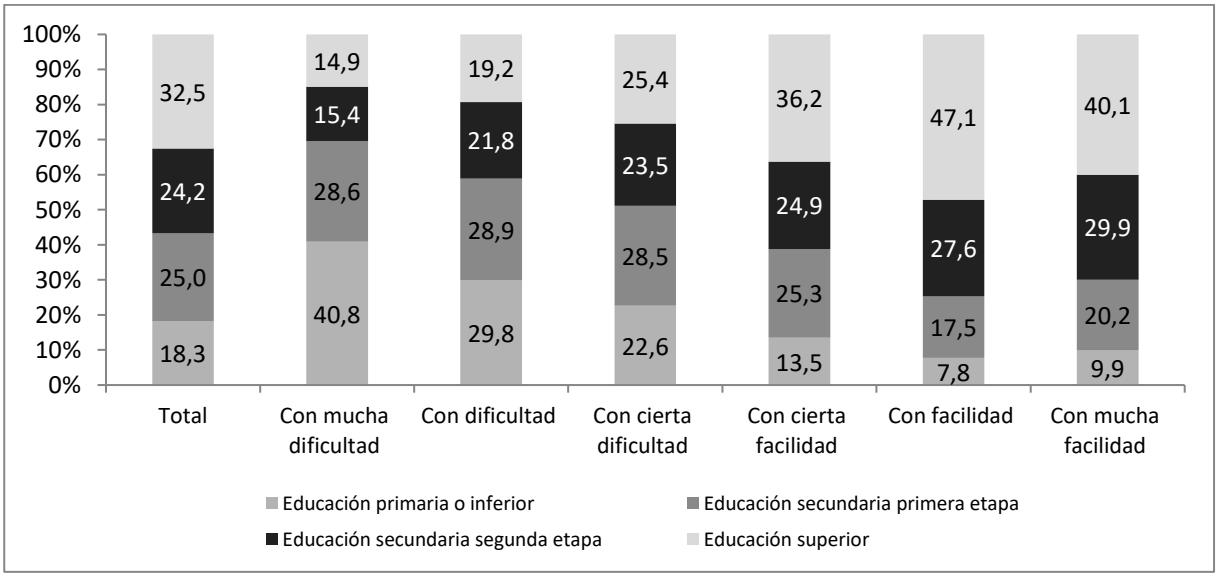
Gráfico 5.1. Distribución de la población adulta por su nivel de formación, según el nivel de formación de su madre. Año 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos de la ECV 2005 y 2011.

Pero además el éxito educativo se encuentra estrechamente relacionado con el nivel económico de las familias de origen, una relación especialmente significativa entre aquellas personas que se desarrollaron en familias con graves dificultades económicas. 4 de cada 10 adultos que vivieron su adolescencia con problemas económicos muy frecuentes, no consiguió alcanzar la educación secundaria.

Gráfico 5.2. Distribución de la población adulta según su nivel de formación y los problemas económicos del hogar cuando era adolescente. Año 2011.



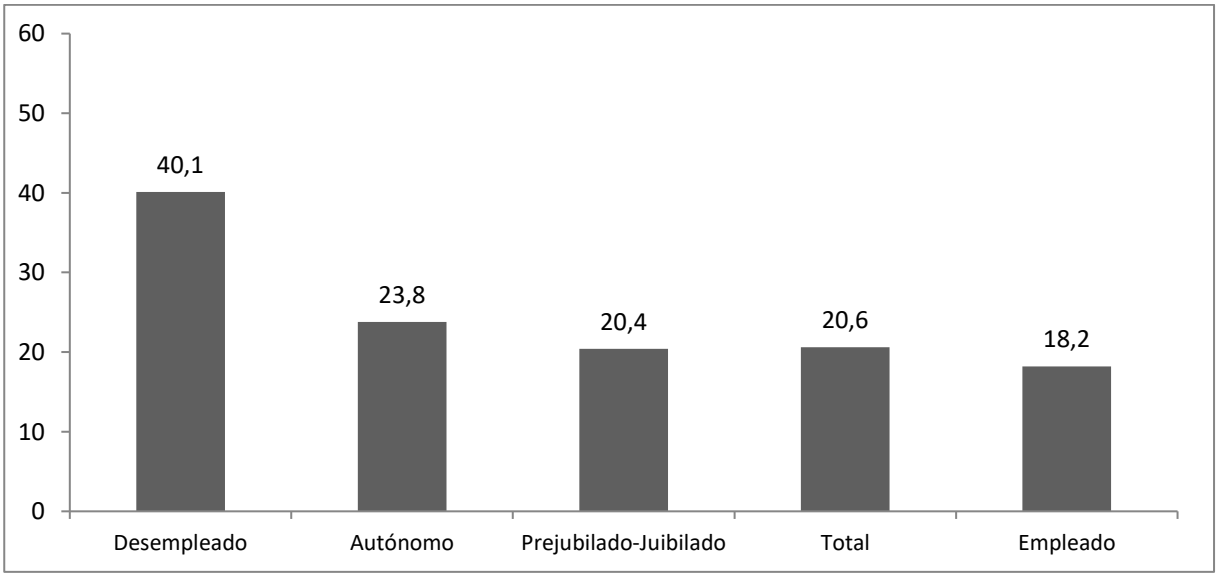
Fuente: Elaboración propia a través de datos del módulo de transmisión de la pobreza de la ECV, 2011.

El factor trabajo

La situación laboral y la ocupación de los progenitores son factores que se encuentran estrechamente ligados a la existencia o no de una fuente de ingresos y a la cuantía de la misma. De otra manera, ese estatus laboral ha sido identificado como un claro factor de transmisión intergeneracional entre padres e hijos, existiendo una alta correlación entre el desempleo de las familias de origen y el desempeño de trabajos no cualificados o cualificados de la agricultura y la pesca, y el mayor riesgo de sufrir problemas económicos y situaciones de pobreza en su vida adulta.

Al observar la relación con la actividad económica de los padres, encontramos fuertes diferencias y riesgos de pobreza muy diferenciados. En el año 2011, el riesgo de pobreza se eleva considerablemente para los adultos cuyos padres permanecieron desempleados, sobrepasando el 40%, mientras que la media de pobreza se situaba en el 20,6%. Respecto a los adultos descendientes de trabajadores cualificados en la agricultura y la pesca y de trabajadores no cualificados, sufrían tasas de pobreza del 27%, respecto del 20,6% general. Las ocupaciones del padre que ejercen una mayor protección frente a la pobreza son las de profesionales científicos e intelectuales, técnicos y profesionales de nivel medio y personal de apoyo administrativo.

Gráfico 5.3. Tasa de pobreza de los adultos según la ocupación de los padres cuando eran adolescentes, en 2011.

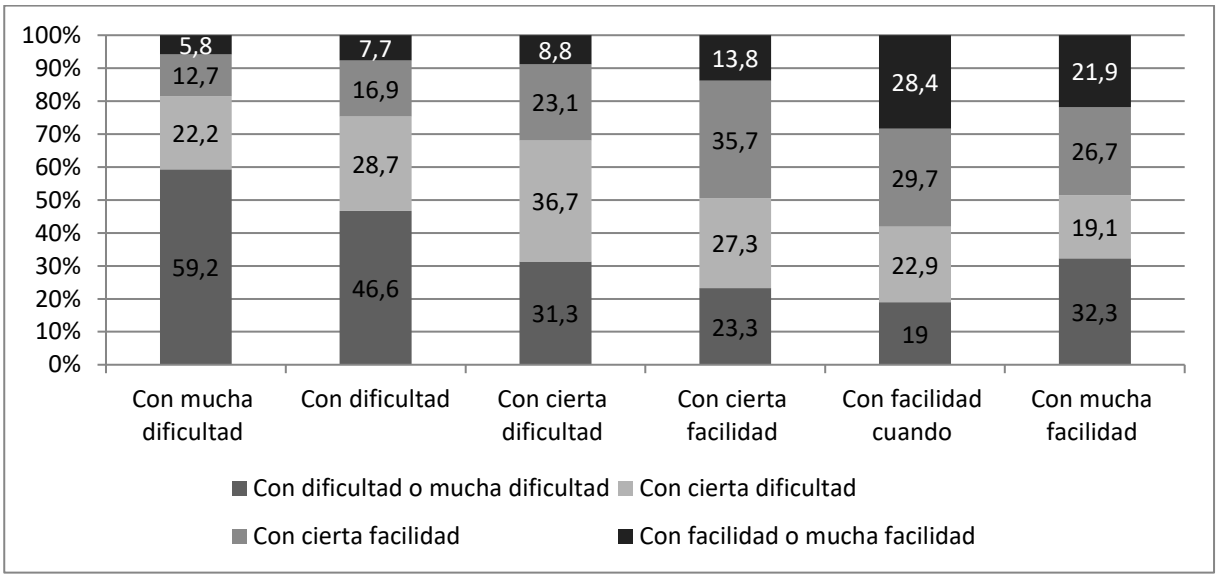


Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos de la ECV 2011.

El factor renta

Se ha observado una importante relación entre el nivel de renta de los hogares de origen, el nivel educativo alcanzado y la situación económica de la que se disfruta. Por un lado, los problemas económicos en la infancia y adolescencia han actuado como freno a la adquisición de niveles educativos más altos. Y por otro lado, las dificultades económicas vividas al principio de la vida condicionan en gran medida las dificultades económicas en el presente. 8 de cada 10 personas que vivieron graves dificultades económicas en su infancia y adolescencia, las están reviviendo en la actualidad como adultos.

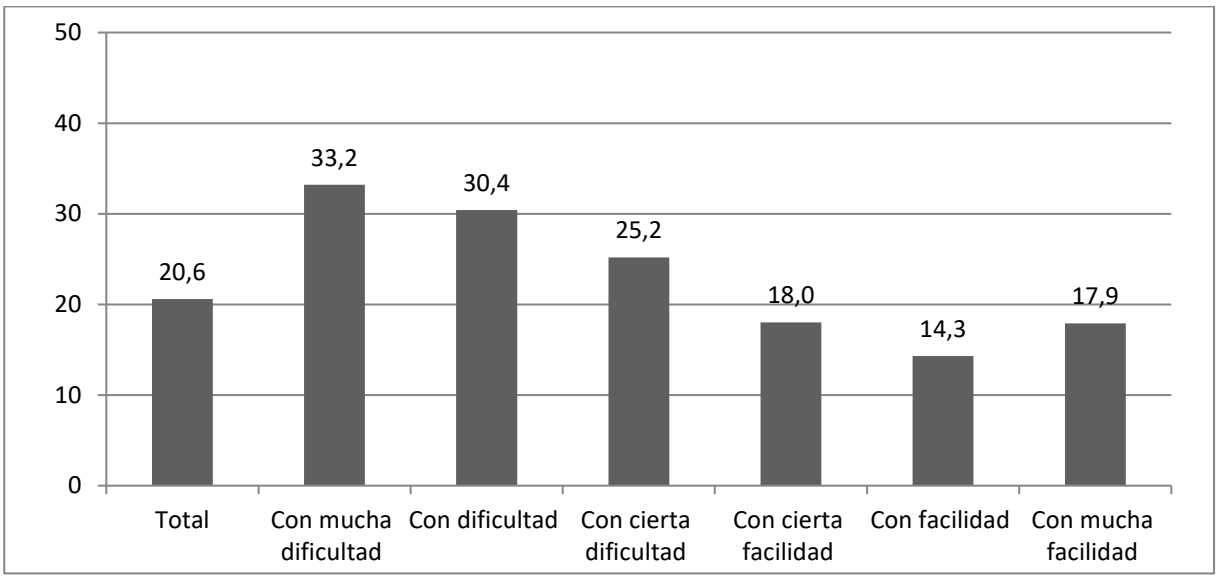
Gráfico 5.4. Distribución de la población adulta 25 a 59 años según dificultad para llegar a fin de mes y dificultad para llegar a fin de mes del hogar cuando era adolescente. Año 2011.



Fuente: Elaboración propia a través de datos del módulo de transmisión de la pobreza de la ECV, 2011.

La tasa de pobreza relativa durante 2011, alcanzó un valor promedio del 20,6%, que se vio ampliamente superado por el grupo de adultos que vivieron dificultades y muchas dificultades económicas durante la adolescencia, el 30,4% y el 33,2% respectivamente. La pobreza se multiplica por 1,6 para aquellas personas que vivieron grandes dificultades económicas durante su infancia y adolescencia.

Gráfico 5.5. Tasa de pobreza de los adultos según los problemas financieros de sus hogares cuando eran adolescentes, en 2011.



Fuente: Elaboración propia a través de datos del módulo de transmisión de la pobreza de la ECV, 2011.

6. Conclusiones y propuestas

Vivir actualmente en un hogar pobre está positivamente relacionado con el hecho de haber crecido en un hogar con dificultades económicas; las personas que crecieron en un hogar pobre tienen mayor probabilidad de ser pobres en su edad adulta incluso después de controlar todos los determinantes de la pobreza actual y pasada (Davia y Legazpe, 2013). Este riesgo diferencial podría responder a factores no observados que condicionan, simultáneamente, el riesgo de pobreza en el hogar de origen y en el hogar actual, o bien a "correas de transmisión" que no han sido analizadas suficientemente, pero que se constatan como influyentes: transmisión de capacidades y habilidades, hábitos de comportamiento, actitudes, principios y valores; influencia del entorno; modelo social y sistema de bienestar social; etc;

Se ha demostrado hasta el momento cómo el nivel de instrucción, la situación laboral y la ocupación, así como la experiencia de haber tenido o no dificultades económicas durante la adolescencia están relacionados con la TIP, generando por tanto distintos riesgos de encontrarse en la pobreza en la vida adulta. No obstante, hay que tener en cuenta que en la transmisión de la pobreza entran en juego otro tipo de variables, como las expectativas transmitidas a los hijos, el capital cultural, las redes sociales heredadas, y otros factores más difíciles de analizar y con un menor nivel de abordaje en las investigaciones disponibles sobre la TIP.

En términos generales, la tasa de pobreza actual para los adultos, alcanza un riesgo diferencial importante según la existencia de dificultades económicas del hogar de origen, de bajo nivel educativo de los progenitores, de desempleo de los padres, y de desarrollo de ocupaciones elementales o trabajos en la agricultura y la pesca.

Lo que parece seguro es que a pesar de que han sido muchos los factores y mecanismos analizados en torno a la TIP, todos ellos son estrictamente necesarios e importantes en la construcción de la ecuación del proceso de transmisión. Por tanto, para dar el paso a las propuestas y a la puesta en marcha de medidas para la lucha contra la TIP, será preciso tener en cuenta lo conocido hasta el momento y la necesidad de seguir avanzando en el mejor conocimiento de todos estos elementos.

6.1. La necesidad de una política pública

La situación de exclusión y de pobreza de los hogares, plantea una cuestión de "necesidad" objetiva y clara. Evidentemente esto implica una actuación que afronte sus carencias, y aunque las transferencias sociales no son la solución, por sí mismas, sí que deben ser una parte importante de la misma. Es imprescindible disponer de las prestaciones que los servicios sociales intervinientes deben ofrecer. Los efectos más importantes y estructurales que unos servicios adecuados pueden conseguir

tienen que ver con reducir la tasa de pobreza severa y de exclusión severa, haciendo efectivo que salgan de esa situación hogares que están en los niveles de pobreza más agudos.

El informe hace una llamada a la necesidad urgente de diseñar una política pública específicamente dirigida a luchar contra la TIP, y que aborde de manera integral todos los factores potencialmente transmisores de la pobreza y la exclusión social, pero que también aporte elementos de orientación y seguridad para atajar los mecanismos de transmisión menos visibles. Al mismo tiempo, es preciso reclamar la dotación económica que asegure la puesta en marcha y el desarrollo de la misma, así como la evaluación del proceso para la implementación de los ajustes precisos, y el rediseño de la política que inicie un nuevo ciclo. Una senda por recorrer de manera ininterrumpida hasta la consecución del objetivo de frenar la TIP.

Dicho esto, y dejando nuevamente constancia de la evidencia de que "las situaciones de 'necesidad' existen", hay que cuestionarse si los recursos y los servicios actuales están haciendo frente a los factores generadores de la TIP. En este sentido, el análisis elaborado hasta el momento nos permite plantear una serie de elementos que consideramos de alta importancia para esa política pública que haga frente a la TIP:

1. Una inversión en educación que permita asegurar que el producto educativo que recibe la infancia no dependa de la capacidad que tengan sus padres para invertir en la enseñanza, al mismo tiempo que compense las desigualdades reales existentes entre los diferentes alumnos y las familias de éstos, para lograr la prometida igualdad de oportunidades.
2. La puesta en marcha de un servicio de "atención psicoeducativa", que a través del apoyo psicológico y social a las familias, el apoyo psicopedagógico a los menores con deficiencias, así como el apoyo y las actividades en centros abiertos, colonias urbanas, casales y campamentos, sirva como herramienta eficaz en los hogares con problemas de integración social.
3. Una inversión en políticas sociales y políticas redistributivas que consigan de manera eficaz la reducción de las desigualdades, de forma que al actuar sobre la desigualdad presente, actúe de forma preventiva sobre las desigualdades futuras.
4. Una política de vivienda y urbanismo que se convierta en herramienta contra la reproducción y transmisión de las situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión, y que no genere guetos ni espacios de segregación.
5. Un sistema de prestaciones universales destinadas a la familia y a la infancia, que permita la generación de un entorno favorable para niños y familias, que sean un primer freno a la

reproducción de la discriminación social, y que aporten un elemento de estabilidad y continuidad que vaya más allá de la situación económica puntual de cada familia.

6. Una política de inclusión social a través de la activación de los progenitores, que contemple un apoyo efectivo para la conciliación de la vida laboral y familiar de los padres, que la participación del mercado laboral no sea una penalización para las ayudas económicas que las familias han recibido con anterioridad, y una activación laboral que provea a las familias de un salario digno y suficiente para afrontar los gastos familiares y que configure el trabajo como un espacio de seguridad para la familia.
7. El apoyo directo a las familias en su labor parental, mediante la provisión de servicios de orientación a los progenitores, debería servir para la creación de un entorno más estable para el desarrollo de los niños y niñas.

6.2. La necesidad de una nueva intervención social

La tarea de frenar la TIP es inabordable sin una política pública, pero también precisa de una mejora sustancial de los procesos de intervención que se desarrollan desde las entidades públicas y privadas, que trabajamos en la acción social, por lo que las propuestas para la intervención social aunque dirigidas a toda la sociedad, tienen como destinatario principal aquellas entidades que prestan los servicios sociales.

La intervención social en general, pero de manera especial con aquellas familias que se encuentran o que pueden encontrarse en procesos de TIP, debería abordarse a través de estrategias adecuadas a la mejora del desarrollo y de la autonomía personal, de las relaciones en la familia y con el entorno social. Así como la modificación de los factores generadores de la TIP. Acciones que influyan en todo el núcleo familiar, con incidencia específica en aquellas personas más vulnerables y con mayor riesgo de reproducir los factores que inciden en la TIP, de modo que se puedan revertir las condiciones de riesgo, pobreza, y exclusión en la que se encuentre la familia y sus integrantes.

Una intervención social que debe cuestionarse el contenido de su acción, el sujeto de la acción y el método de la misma, y que además de plantear una respuesta compleja (multidimensional), procesual (constante en el tiempo) y holística, resuelva de manera satisfactoria la cuestión de la calidad, del empoderamiento de los sujetos y del acompañamiento de las personas.

Una intervención de calidad

La intervención no debe ser contemplada como la simple adición de servicios y prestaciones. Una intervención que aspire a algo más que a unos “cuidados paliativos” y una intervención que frene y revierta la transmisión intergeneracional de la pobreza debe partir de la adecuada articulación de la

calidad de las prestaciones, con la calidad de la intervención. Entre los cuestionamientos para esa intervención de calidad, cabe señalar como especialmente relevantes algunos planteados en (Linares, 2006) y (Renes, 2004):

Las prestaciones que atienden situaciones gravemente carenciales hacen posible la mejora de la calidad de la intervención. Al producirse un círculo "virtuoso", ya que la mejora en las prestaciones, posibilita una mejora en la calidad de la intervención.

La adecuada o inadecuada articulación de las prestaciones y la intervención con las familias, condiciona el proceso promocional y socioeducativo. Por ello, uno de los elementos destacados a tener cada vez más presente es la función "preventiva" de las ayudas, una función que solo pueden cumplir sino se quedan en la pura prestación, sino que se articulan en complementariedad con otros servicios e intervenciones.

La necesaria adecuación entre necesidades y recursos, de forma que la potencialidad de los servicios pase a ser un factor potenciador de los procesos de superación de la pobreza y la exclusión. La intervención está desequilibrada a las puras prestaciones de emergencia y urgencia, entre las que deberían incluirse las referidas a la vivienda, la pobreza energética, y hacer frente a los gastos básicos de un hogar. Por lo que se plantea el reto de hacer posibles otras prestaciones, como son especialmente las escolares, de "atención psicoeducativa", las formativas y de mediación, las relacionales, etc., como prestaciones fundamentales para estas situaciones familiares.

El refuerzo y ampliación de las ayudas que son "potenciadoras" de la participación de las personas en afrontar su propia situación. Aquellas ayudas que contribuyen sinérgicamente a un "trabajo integral", deben ser priorizadas.

La realidad de segmentación de la población por tipos de ayudas y por tipos de gravedad de la pobreza-exclusión, hace preciso el evitar la dualización de la intervención social para evitar así el riesgo de una intervención de menor calidad en las situaciones más graves de pobreza-exclusión, que lejos de transformar su realidad, podría servir para su consolidación.

Una intervención con sujetos

La realidad de pobreza y exclusión de las familias convierte a sus componentes en sujetos frágiles, poco consistentes. Debilita la caracterización de las personas como sujetos de la acción, la dependencia que padecen y la carencia de autonomía, hace que estas familias sean reducidas a dependientes, a perceptores, a objetos de la prestación que necesitan y reciben (García Roca, 2010), añadiéndose de esta forma un nuevo factor más a la TIP.

Por tanto es fundamental que el diseño y el método de la intervención social, tenga desde su inicio la clara consideración de los participantes en la intervención como sujetos activos, más allá de percibir un servicio. Y esta tarea pasa inexcusablemente por una intervención orientada a potenciar la participación de las familias, de las personas.

El empoderamiento de las personas y el paso de perceptores a sujetos son inherentes a la calidad de la intervención, pero para dar el paso definitivo para romper con la TIP, afloran otros elementos relacionados:

En el diseño de la intervención debe estar contenido la gestión adecuada de la dimensión relacional y socio-educativa; de forma que la realización de los servicios, incluso de sus prestaciones, sean acordes a la "relación de ayuda" para que puedan generar condiciones de participación y empoderamiento.

La cuestión fundamental para la intervención social es que el proceso de ser sujetos es un proceso "promocional", "socioeducativo". Y esto es especialmente más necesario allí donde la necesidad del mismo es mayor porque la conciencia de su necesidad es menor.

Una intervención acompañada

Para hacer efectivas las relaciones entre servicios y familias es preciso asumir como método la articulación de las prestaciones con otros procesos de trabajo, siendo por tanto el proceso de trabajo con los hogares lo que establezca la estrategia de intervención, de forma que se evite el método lineal entre prestación-carencia o carencia-prestación, como ya se ha dicho, ineficaz como método para evitar la TIP. Por tanto la cuestión del método debe ser abordada teniendo en cuenta algunos aspectos importantes:

- La acción y los servicios se deben articular en un proceso de trabajo, lo que se contrapone con el trabajo puntual.
- Los servicios y las prestaciones deben ser adaptables a las condiciones y al contexto de la familia para que puedan formar parte de un proceso de trabajo de tipo promocional y de carácter socio-educativo.
- Un proceso de trabajo precisa de un tiempo para que la intervención genere cambios. Por lo que es solo a través de un itinerario como la intervención puede avanzar, a diferentes ritmos, pero cargándose de elementos que retroalimentan el proceso y que se adaptan al ritmo de capacitación de las personas.

El método propuesto es el contrario al de una intervención fragmentada, una intervención integral, promocional que transforme a los sujetos de perceptores de prestaciones a sujetos responsables de su propio proceso personal, familiar y social. Este método de intervención precisa al menos de algunos elementos sustanciales:

- Precisa de la consolidación de la relación de ayuda, como una relación de acompañamiento entre los agentes de los servicios y los sujetos de la ayuda, basada en el potencial largo plazo, de forma que se genere un caldo de cultivo entre las personas que sea resultado y llave de un trabajo social bien hecho.
- Es obligada la transversalidad que articule la intervención desde un determinado programa con otros programas y con otros procesos de trabajo, siendo conscientes de que ningún programa agota todas las necesidades de un hogar perceptor y que el trabajo en red de las entidades es fundamental para asegurar la accesibilidad de los hogares a una intervención completa.
- Una intervención articulada en itinerarios de inserción, que consolide los procesos de trabajo. Unos procesos que posibiliten el acompañamiento de las personas, como fórmula propiciadora de estabilidad en la relación de ayuda, de "enganche" de las personas con espacios normalizados, y de acceso a los derechos.
- Una intervención realizada con enfoque comunitario y desde una dimensión, que complete los vínculos comunitarios y asociativos, cerraría el círculo virtuoso de una intervención decidida a frenar la TIP.

7. Bibliografía

Aldaz Carrol, E. y Morán, R. (2001): *Escaping The Poverty Trap In Latin America: The Role of Family Factors*. Cuadernos de economía vol. 38, nº 114, agosto 2001, pp. 155-190.

Ayala, L.; Martínez, R.; Sastre, M. (2006): *Familia, Infancia y Privación Social. Estudio de las situaciones de Pobreza en la Infancia*. Fundación Foessa-Cáritas Española, Madrid.

Bauman, Z. (2001): *La sociedad individualizada.* Cátedra, Madrid.

Bourdieu, P. (1988): La distinción. Editorial Taurus. Madrid.

Bourdieu, P. (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Madrid.

Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (1977): *La reproducción*. Laia, Barcelona.

Carabaña, J. (1999): *Dos estudios sobre movilidad intergeneracional*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.

Cueto, B.; Rodríguez, V.; Suárez, P. (2015): *Un análisis de la transmisión intergeneracional de la pobreza en España*, XXII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Oviedo.

Davia, M.A.; Legazpe, N. (2013): Tra*nsmisión intergeneracional de la pobreza en España: una primera aproximación con la Encuesta de Condiciones de Vida.* Santander, XXII Encuentro de Economía Pública. Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha, 31 p.

Echevarría, J. (1999): *La movilidad social en España*. Istmo, San Sebastián de los Reyes.

INE (2014): *Encuesta de condiciones de vida 2014.* INE.

INE (2005): *Modulo específico transmisión intergeneracional de la pobreza*. INE.

INE (2011): *Modulo específico transmisión intergeneracional de la pobreza*. INE.

EDIS (2012): *Diagnóstico de la exclusión y pobreza infantil/familiar: Intervención y transmisión intergeneracional,* Madrid.

EINSFOESSA (2013): *Encuesta sobre Integración y Necesidades sociales de la Fundación FOESSA*

Golovanesky, L. (2009): *Transmisión intergeneracional de la pobreza. Una aproximación empírica preliminar para argentina a comienzos del siglo XXI.* 70. Congreso nacional del trabajo, Buenos Aires.

González, G.; Bello, A. (2014): *La infancia en España, 2014: Hacía un Pacto de Estado por la infancia,* UNICEF Comité Español, Madrid.

Gutiérrez, A. (2005): *Acerca de la noción de capital social como herramienta de análisis. Reflexiones teóricas en torno a un caso empírico*, en Revista Perspectivas; II (2), pp.7-26.

Gutiérrez, A. (2001): *Estrategias de reproducción social en situaciones de pobreza urbana*. Tesis de doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

INE- Instituto Nacional de Estadística (2008): *Transmisión intergeneracional de la pobreza. Resultados basados en el módulo adicional de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005,* INE, Madrid.

Linares Márquez de Prado, E. (2003): *Trabajo en red*. Nº 129 monográfico de rev. Documentación Social. Enero-marzo 2003.

Linares Márquez de Prado, E. (2006): *La evaluación participativa 2: Aplicación en el trabajo con personas en situación de grave exclusión*. Cáritas, Madrid.

Lorenzo, F. (Coord.)(2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, Madrid.

Maciá, A.; Lorenzo, J.; San Luis, C.; García, R.; Espinosa, M.A.; de Dios, M.J.; Ochaita, E. y Noreña E. (2010): *Pobreza y exclusión social de la infancia en España.* UAM- UNICEF. Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid.

Marí-Klose, P; Marí-Klose M; Granados F.J; Gómez-Granell C; Martínez A; Investigadores/as del Instituto de Infancia y Mundo Urbano (CIIMU) (2008): *Informe de la Inclusión Social en España 2008.* Fundació Caixa Catalunya, Barcelona.

Marqués Perales, I y Herrera- Usagre, M. (2010): *¿Somos más móviles? Nuevas evidencias sobre la movilidad intergeneracional de clase en España en la segunda mitad del siglo XX*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 131, pp. 43- 73.

Moore, K. (2004): *Chronic, life-course and intergenerational poverty, and South-East Asian youth. Chronic Poverty*. Research Centre, Institute for Development Policy and Management.

Moreno, A. (2011): *La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia.* Revista de Educación. Ministerio de Educación, Madrid.

Muñoz, M.; Vázquez, C. y Vázquez, J.J. (2003): *Los límites de la exclusión.* Caja Madrid, Madrid.

OCDE (2010): *A Family Affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries.* Part II, Chapter 5. Economic Policy Reforms; Going for Growth. OECD, Paris.

Paugam, S. (2007): *Las formas elementales de la pobreza.* Alianza Editorial, Madrid.

Renes, V. (2004): *Criterios y objetivos para la calidad ante la intervención social*, en revista. Documentación Social, nº 135: oct-dic 2004.

Renes Ayala, V., Fuentes Rey, P., Ruiz Ballesteros, E., Jaraiz Arroyo, G. (2007): *"*Realidad, pensamiento e intervención social"; en rev. *Documentación Social: "Repensar la intervención social",* nº 145, abril-junio 2007.

Torrado, S. (1995): *Vivir apurado para morirse joven (Reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza).* En revista Sociedad, nº 7, Democracia, Desigualdad, Protesta, Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

CRITERIOS PARA LA EVALUABILIDAD DE LOS PLANES DE INFANCIA EN ESPAÑA.

Gaitán Muñoz, Lourdes
lourdesgaitan22@gmail.com
Larrañaga Martínez, Kepa Paul
kepapaul010@gmail.com
Portellano Pérez, Concepción (GSIA)
ccportellanop@gmail.com

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen:

La ratificación por España de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 impulsó las políticas de infancia. Con la modificación del Código Civil, mediante la Ley 21/1987, las competencias de protección en situaciones de desamparo quedaron encomendadas a las Comunidades Autónomas. Aunque el objeto de los gobiernos autonómicos que adoptaron las correspondientes medidas organizativas de servicios, con la elaboración de sus propias leyes y planes de acción, fue establecer las bases y planificar los recursos necesarios para garantizar el bienestar de la infancia y la adolescencia en el territorio respectivo, los sucesivos planes autonómicos de infancia desde los primeros años noventa del siglo pasado distan mucho de ser homologables entre sí. Comparten, muchos de ellos defectos de diseño, haciendo difícil la realización de una evaluación de resultados, sea de su: eficacia, eficiencia, impacto, procesos, etc.

El objeto de esta comunicación no es inventariar ni describir ni analizar toda la actividad planificadora realizada en España sino poner el foco en: "las condiciones necesarias para conseguir la 'evaluabilidad' de los planes de infancia". No solo por motivos metodológicos, sino sobre la idea de que solamente a partir de una evaluación correcta es posible avanzar en la eficacia de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia.

La metodología aplicada es la del análisis de caso: a partir de la selección de ciertos "criterios de evaluabilidad" se aplicarán éstos a los casos seleccionados, con el fin de identificar fortalezas y debilidades en los planes con vistas a su evaluación.

Palabras clave:
Planificación, evaluación, evaluabilidad, políticas, infancia y adolescencia.

Texto:

1. Justificación/Marco teórico

La ratificación por España de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), en 1990, impulsó las políticas de infancia en todos los niveles de la Administración Pública, tanto el central como el autonómico y el local. No obstante, los cambios en la forma de entender la posición de la infancia ante la ley, así como en la manera de atender a las necesidades de los niños y niñas y de cumplir las obligaciones que corresponden a los poderes públicos en lo que respecta a su bienestar ya habían comenzado a producirse con anterioridad (Gaitán, 2011). En efecto, a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978, una serie de modificaciones legales cambiaron el estatus legal de

niños y niñas en el derecho de familia. Por otra parte, la nueva estructura del Estado, proporcionó el marco adecuado para realizar una descentralización de las políticas de atención a la infancia. Especialmente importante, en este sentido, fue la modificación de determinados artículos del Código Civil, mediante la ley 21/1987, en la que las competencias de protección en situaciones de desamparo quedó encomendada a las Comunidades Autónomas. Para dar cumplida respuesta a este mandato legal, los gobiernos autonómicos adoptaron las correspondientes medidas organizativas de servicios, pero también elaboraron sus propias leyes y planes de acción. Aunque el objeto de estos últimos fuera el mismo (establecer las bases y planificar los recursos necesarios para garantizar el bienestar de la infancia y la adolescencia en el territorio respectivo) las sucesivas generaciones de planes autonómicos de infancia que han visto la luz en España, a partir de los primeros años noventa del siglo pasado, distan mucho de ser homologables entre sí. Comparten, eso sí, la mayoría de ellos, una serie de defectos de diseño que hace difícil la realización cabal de una evaluación de sus resultados, sea en forma de eficacia, eficiencia, impacto, procesos, etc.

La planificación en materia de atención a la infancia y la adolescencia ha recibido otro fuerte impulso, entrados ya en el siglo XXI, a través de la implantación y expansión del programa de UNICEF denominado “Ciudades Amigas de la Infancia”. Este programa, entre otros requisitos para recibir dicha denominación, establece el de la elaboración de un plan local de atención, orientado principalmente a la participación de niños y niñas en el nivel municipal. Estimulados por este programa, muchos municipios españoles, de muy diferente tamaño y situación geográfica, se han lanzado a realizar y poner en marcha sus correspondientes planes. Aun otros municipios, sin necesidad de vincularse al programa de UNICEF, han procedido también a realizar su planificación de acciones dirigidas a la atención a la infancia y adolescencia.

En el ámbito de la Administración General del Estado, atendiendo a las recomendaciones, tanto genéricas como individualizadas, del Comité de los Derechos del Niño, dirigidas a garantizar la aplicación de la Convención en nuestro país, se han realizado dos Planes Estratégicos Nacionales de Infancia y Adolescencia, que en conjunto abarcan un periodo de 10 años (2006-2016).

El objeto de esta comunicación no es el de hacer un inventario, descripción y análisis de toda la actividad planificadora realizada en España en este ámbito (aunque esto podría constituir la base para un extenso trabajo académico) sino, más modestamente, poner el foco en un solo aspecto: las condiciones necesarias para conseguir la “evaluabilidad” de los planes de infancia. La motivación no es solamente de origen metodológico, sino que se apoya en la idea de que, cuando se formula un plan de acción es preciso asegurar que podrá ser evaluado, porque solamente a partir de una evaluación correcta de lo conseguido, de lo no alcanzado, de las fuerzas movilizadas, de los recursos aplicados, del sentimiento de los actores, etc., será posible avanzar en la eficacia de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia.

1.1. La planificación en materia de políticas de infancia según la Convención de los Derechos del Niño.

El Comité de los Derechos del Niño (CRC), como organismo de las Naciones Unidas encargado del control de la aplicación efectiva de la Convención, ha puesto de manifiesto el interés que reviste la planificación de las intervenciones de los llamados Estados parte para conseguir los efectos deseados en materia de derechos humanos en la infancia y la adolescencia. En este sentido es especialmente destacable el contenido de su Observación General número 5 (Comité de los Derechos del Niño, 2003) y asimismo las sucesivas Observaciones finales emitidas respecto a los informes periódicos realizados por España.

La O.G. núm. 5 contiene un conjunto de consejos para los Estados, extraídos de la experiencia en la realización de informes nacionales y de los contactos con los gobiernos. En lo que se refiere al tema que aquí nos ocupa, el Comité insta a la elaboración de una amplia estrategia o plan nacional de acción en favor de los niños, promovida por la administración pública en su conjunto y en todos sus niveles, puesto que prácticamente todas las medidas adoptadas por cualquiera de los departamentos gubernamentales tienen repercusiones en la vida de los niños. En el texto de la Observación se especifica que la citada estrategia debe incluir la supervisión y el examen continuo para la actualización y presentación de informes periódicos. Se hace hincapié asimismo en la evaluación propiamente dicha y referida tanto a los efectos de las políticas sobre los niños, con el fin de juzgar las consecuencias reales de su aplicación, como a la evolución de dichas políticas.

En lo que respecta a las observaciones sobre los informes de España, cabe señalar que en el segundo informe (Comité de los Derechos del Niño, 2002) el Comité lamenta que no se haya prestado suficiente atención a algunas de las recomendaciones contenidas en su documento anterior, entre ellas la referida a la necesidad de recopilación sistemática de datos desglosados sobre la población menor de 18 años. A la vez que reitera esta recomendación, añade la de que se utilicen eficazmente esos datos e indicadores para formular y evaluar políticas y programas destinados a la aplicación de la CDN. Más adelante, en las Observaciones finales a los informes tercero y cuarto (Comité de los Derechos del Niño, 2010) el Comité reconoció el avance que había representado el I Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, realizando a la vez unas recomendaciones muy concretas para mejorar en el futuro el diseño, la aplicación y la evaluación efectivas de los planes.

1.2. La evaluación en el proceso de planificación

Hablar de planificación no es novedad actualmente en casi ningún plano de la vida personal o social, ni por supuesto en el ámbito empresarial, militar, financiero, así como en el de las políticas públicas. Que el término se haya vuelto tan común y habitual no impide que de vez en cuando sea pertinente recordar su significado esencial, que en ocasiones queda oscurecido por mor de los adjetivos con los que se le acompaña. Lo es en nuestro caso para situar el tema objeto de esta

comunicación (la evaluabilidad de los planes de infancia) en su contexto. Así podemos decir que la planificación es: *una previsión de acciones futuras para conseguir un objetivo en un periodo de tiempo determinado.* La planificación es un proceso (se desarrolla en fases), es una actividad instrumental (y no un fin en sí misma), implica una sucesiva toma de decisiones y tiene por finalidad rentabilizar esfuerzos y recursos (Hernán y Díaz, 2004).

El término evaluación aparece vinculado con frecuencia al de planificación, y sin duda lo está. En una visión lineal de la planificación, la evaluación constituiría la última fase del proceso: aquélla en la que se "valora" lo que se ha hecho, cómo se ha hecho y los resultados que ha producido la acción planificada. Sin embargo es más frecuente que la evaluación sea definida también como un proceso en sí misma. Constituiría así "un proceso dentro del proceso" de planificación, que precede, acompaña y concluye cuando finaliza aquella. Es por eso que comúnmente se distingue entre una evaluación "ex ante", "durante" y "ex post". Cada uno de estos momentos requiere procedimientos evaluativos apropiados y responde a una finalidad distinta, pero a la vez se trata de momentos interdependientes, ya que cada uno facilita y añade o resta calidad al otro (Comas, 2008, 51).

Pues bien, el análisis de la evaluabilidad de un plan se sitúa en el primer momento de evaluación, esto es, el que tiene lugar bien antes de la formulación de un plan de acción (como el análisis de la realidad o el análisis de necesidades) o bien una vez se ha elaborado el mismo, pero no se ha procedido a su puesta en práctica (en este caso se tratará de la evaluación del diseño o de la evaluación de la evaluabilidad). En una primera aproximación a la definición de este último concepto diremos que la evaluabilidad se refiere a las posibilidades que tiene, bien una actividad, una intervención pública, un plan o un programa de ser evaluado de forma fiable y creíble.

1.3. La evaluación de las políticas públicas

Entendemos las políticas de infancia como un sector de las políticas públicas orientado a satisfacer las necesidades de un segmento de la población compuesto por las personas comprendidas entre los 0 y los 17 años de edad. En términos generales, las políticas públicas han sido definidas como "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (Tamayo, 1997). No se trata de hacer de ésta una definición universal, pero sí puede decirse que las distintas formulaciones del concepto que se ofrecen en la literatura tienen como elementos en común los siguientes: la existencia de un problema social que requiere una intervención pública, una toma de decisiones y que implica a múltiples actores, con frecuencia con intereses contrapuestos. La planificación viene a ser un proceso racional y secuencial para guiar a aplicación de las intervenciones pertinentes, y la evaluación es "la recopilación y análisis sistemático de información, a través de unos criterios previamente establecidos, con la intención de

emitir juicios –también probados y sistemáticos- sobre el valor y/o mérito de lo que se está evaluando" (Aguilar y Bustelo, 2010: 11).

Los distintos estudiosos del tema coinciden en señalar el origen de la aplicación de métodos de evaluación a las políticas públicas en la etapa posterior a la II Guerra Mundial, debido a la expansión de los Estados de Bienestar cuyo efecto es el de un aumento del gasto público que hace precisa la identificación de las medidas que resultan más eficientes para conseguir los mejores beneficios al menor coste, a la vez que legitimar al propio estado social como eficaz instrumento de redistribución y garantía de paz social. Así, desde su inicial aplicación a la evaluación de políticas, programas, presupuestos y servicios federales, esta práctica se ha ido convirtiendo en habitual en la mayoría de los países industrializados, incorporándose también a la actividad de las organizaciones internacionales (Garde, 2004). Así hoy puede señalarse (Merino, 2007) que hay tres grandes sectores que dominan el campo de la evaluación y marcan sus reglas; estos son: el sector de la ayuda al desarrollo en los organismos internacionales, como Naciones Unidas o el Banco Mundial, la Unión Europea en relación a sus correspondientes Fondos, y las normas internas de evaluación de cada país.

A la vez que se ha ido extendiendo su aplicación, ha ido evolucionando el propio concepto de evaluación y actualmente ésta es considerada como uno de los elementos claves de la nueva gobernanza, por su capacidad de ofrecer una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto y de responder simultáneamente a los retos de ciudadanía y de calidad democrática de nuestras sociedades (Garde, op.cit., Aguilar y Bustelo, op.cit.).

En España, la evaluación de las políticas públicas ha recibido atención, con diversas perspectivas y en diferentes tiempos políticos. Inicialmente esto se hizo desde el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y más recientemente desde la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), así como desde diferentes instituciones u organismos del ámbito autonómico, que han elaborado sendas guías de gran aplicabilidad[1].

Dentro de este marco general, el origen de la evaluación de la evaluabilidad (*evaluability assessment*) se sitúa en los años 70. En principio se orientó a los programas de gran envergadura, y así era definida como "medio que sirve para asegurar usos más prudentes con los escasos medios

[1] Ver AEVAL "Metodologías y Guías de Evaluación de Políticas Públicas" disponible en http://www.aeval.es/es/productos_y_servicios/metodologias_y_guias/evaluacion/; Comunidad de Navarra (2013) "Protocolo de Evaluabilidad de las Políticas Públicas" disponible en http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/F2E4C567-9B42-4E1E-9A85-4AF43F373B72/0/ProtocolodeevaluabilidadCompleto.pdf; Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla (2000) "Guía para la evaluación de Políticas Públicas" disponible en http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf.

humanos y materiales disponibles… (así como) para ayudar con este tipo de pre-evaluación a conseguir evaluaciones técnicamente más factibles que logren sus objetivos con mayor probabilidad" (Rutman, 1980, en Merino, 2007). Sin embargo hoy se la otorga una aplicabilidad más amplia, al considerarse que es un instrumento idóneo para validar la decisión de abordar con garantías la evaluación global de una intervención, en cualquier caso.

Organizaciones internacionales, como las más arriba señaladas, recomiendan actualmente la aplicación de este tipo de evaluación anticipada, señalándose precisamente a UNICEF como una de las agencias de Naciones Unidas más destacadas en llevar esta recomendación a la práctica[2].

2. Objetivos del análisis

A partir de los casos seleccionados al efecto se pretende:

1.- Identificar los criterios fundamentales que deben cumplir los planes dirigidos a Infancia y Adolescencia para ser considerados evaluables.

2.- Aplicar dichos criterios a una muestra de planes vigentes en España, en los distintos ámbitos competenciales (estatal, autonómico y local) para analizar su evaluabilidad.

3.- Determinar en líneas generales si existen carencias o insuficiencias en los planes analizados con vistas a su evaluabilidad, y cuáles se presentan con mayor frecuencia.

4.- Ofrecer recomendaciones para la mejora de la evaluabilidad de los planes de infancia en España.

3. Metodología y fuentes

3.1. Delimitación del campo de estudio:

El campo de estudio para realizar el análisis de casos que se presenta en esta comunicación está constituido por los 'Planes de Infancia y Adolescencia' elaborados por organismos de la Administración Pública española en sus tres niveles competenciales (estatal, autonómico y local). La primera tarea ha consistido por tanto en explorar la información disponible en las correspondientes páginas web de estas organizaciones con el fin de localizar e identificar los planes publicados por las mismas y obtener, a partir de ahí, una muestra adecuada para los fines de esta comunicación. Somos conscientes de que este procedimiento no alcanza para poder presentar un catálogo completo de todos los planes que se han realizado en el país, pero si se ha mostrado suficiente, en número y variedad, para poder proceder a la selección de casos a analizar conforme a los criterios que se explicarán a continuación.

El procedimiento seguido para la delimitación del campo ha sido en resumen el siguiente:

[2] Ver UNICEF, "Global Evaluation Reports Oversight System (GEROS) disponible en https://www.unicef.org/evaluation/index_GEROS.html

1.- Selección de aquellos 'Planes de Infancia y Adolescencia' publicados en Internet.

2.- Realización de una búsqueda complementaria de 'Planes de Infancia y Adolescencia' de distintos municipios en base al listado de 'Ciudades Amigas de la Infancia' (CAI) del proyecto de UNICEF.

3.- Clasificación del campo discerniendo entre: ámbito nacional, ámbito autonómico y ámbito local.

4.- Obtención de una distribución adecuada del campo de 'Planes de Infancia y Adolescencia' en base a la anterior clasificación y selección de los casos a estudiar.

Para generar este campo se optó por los siguientes criterios:

1.- Homogeneidad: en todo caso, se opta por seleccionar los Planes que se refieran explícitamente a 'infancia y adolescencia', cuyo objeto son los niños, niñas y adolescentes, descartándose directamente otro tipo de otras denominaciones, entre éstas: Planes de menores y/o familia.

2.- Actualidad: se consideran los planes aprobados y ejecutados desde 1999-2000 hasta la actualidad, y en el caso de existir distintas ediciones del mismo Plan en la demarcación territorial correspondiente, se opta por la más reciente.

3.- Publicidad: se seleccionan planes que se encuentran publicados y disponibles en las páginas web oficiales de la Administración correspondiente.

Considerando estos criterios, hemos seleccionado la muestra dividiéndola en tres niveles administrativos: central, autonómico y local y, dentro de este último, por la diversidad de tamaño poblacional de los municipios, hemos tomados planes: uno de gran municipio urbano y otros de menor tamaño. Así, en el periodo que media entre el año 1999-2000 y 2016 se ha localizado un total de 115 planes que llevan en su denominación los términos de Infancia y/o Adolescencia, distribuidos del modo siguiente:

Cuadro 1. Distribución de planes según ámbito de la Administración. 1999-2000

	Ámbito Nacional	**Ámbito Autonómico**	**Ámbito Local**
Número de planes	2	16	97

Atendiendo a los criterios de actualidad, homogeneidad y publicidad, se optó por reducir el campo a los planes que se encontraban vigentes en el año 2016. Así mismo, se consideró conveniente añadir otro elemento que indicara alguna aproximación al peso de la población infantil y adolescente en los territorios o localidades donde el correspondiente 'Plan de Infancia y Adolescencia' estuviera implantado. Así se decide diferenciar entre núcleos poblacionales de más o de menos de 100.000

habitantes ya fueran capitales de Comunidad Autónoma como capitales de provincia u otras localidades. Como resultado se obtuvo la siguiente muestra de 63 planes:

- Plan Nacional: 1
- Planes Autonómicos: 3
- Planes de ciudades capitales de Comunidad Autónoma: 7
- Planes de otros municipios: 52

Para el análisis de caso, se ha elegido un plan dentro de cada uno de los cuatro grupos señalados en el cuadro, por un procedimiento selección aleatoria, a excepción del caso del plan nacional, como es obvio. El objeto es atender a la diversidad de los contextos, y a la extensión del ámbito de aplicación, sin pretender con ello que el caso seleccionado ostente ninguna representatividad dentro de su grupo.

3.2. Definición de los criterios de evaluabilidad

La evaluación de la evaluabilidad de un plan, programa o intervención pública requiere en sí la aplicación de un procedimiento que en general se inicia buscando la respuesta a unas preguntas clave (motivación para la evaluación, destinatarios de la misma, documentación de la que se dispone, agentes implicados en el plan cuya evaluabilidad se va a juzgar, etc.). A continuación se programará el trabajo de campo, que incluirá la recopilación de documentación complementaria y en muchos casos la realización de entrevistas con responsables y otros agentes implicados. Este particular proceso concluye con la emisión de un informe en el que, además de dar cuenta de los elementos analizados, se ofrecerán recomendaciones y orientaciones tanto para la intervención como, sobre todo, para la evaluación.

En esta comunicación lo que se va a presentar es una simulación basada en la aplicación de una batería de preguntas que responden a los criterios que se consideran básicos para que la evaluabilidad de un plan resulte en buena medida garantizada. Por medio de una plantilla construida ad-hoc, se irá comprobando si los casos seleccionados para estudio contienen, o no, una respuesta adecuada a esos criterios básicos, y si, en consecuencia, tienen posibilidad de ser evaluados.

Para la elaboración de la mencionada plantilla se han consultado diferentes modelos de protocolos, comparándolos entre sí y buscando su mejor adaptación al objeto que aquí se persigue y teniendo en cuenta que el único documento a valorar será el texto del propio plan, y la documentación complementaria que se ofrezca del mismo, solo cuando ésta sea pública y esté publicada. Al constituir nuestro objeto de análisis los planes de infancia y adolescencia elaborados por administraciones públicas, los modelos que han resultado más útiles han sido: el Protocolo de Evaluación de Políticas Públicas (Comunidad Foral de Navarra, 2013) el Plan Estratégico de UNICEF (2015) el documento de Términos de Referencia para la evaluabilidad del Programa

Global para acabar con el matrimonio infantil (UNICEF, 2016) así como algunos otros procedentes de organismos internacionales.

La plantilla se divide en tres apartados principales:

A) Criterios para evaluar la evaluabilidad *en el planteamiento* (lo que en algunos textos se refiere como evaluación del marco conceptual, y que viene a coincidir con la respuesta a las cuatro primeras preguntas del proceso de planificación, esto es: ¿QUÉ? ¿POR QUÉ? ¿PARA QUÉ? ¿PARA QUIÉN?).

B) Criterios para evaluar la evaluabilidad *en el desarrollo* (aspectos del plan que se refieren a las actuaciones en concreto, correspondiendo así a las preguntas sobre: ¿CÓMO? ¿CUÁNTO? ¿CUÁNDO?)

C) Criterios para evaluar la estructura del *sistema de evaluación* (referido a las condiciones expresadas en el propio plan para su seguimiento y evaluación)

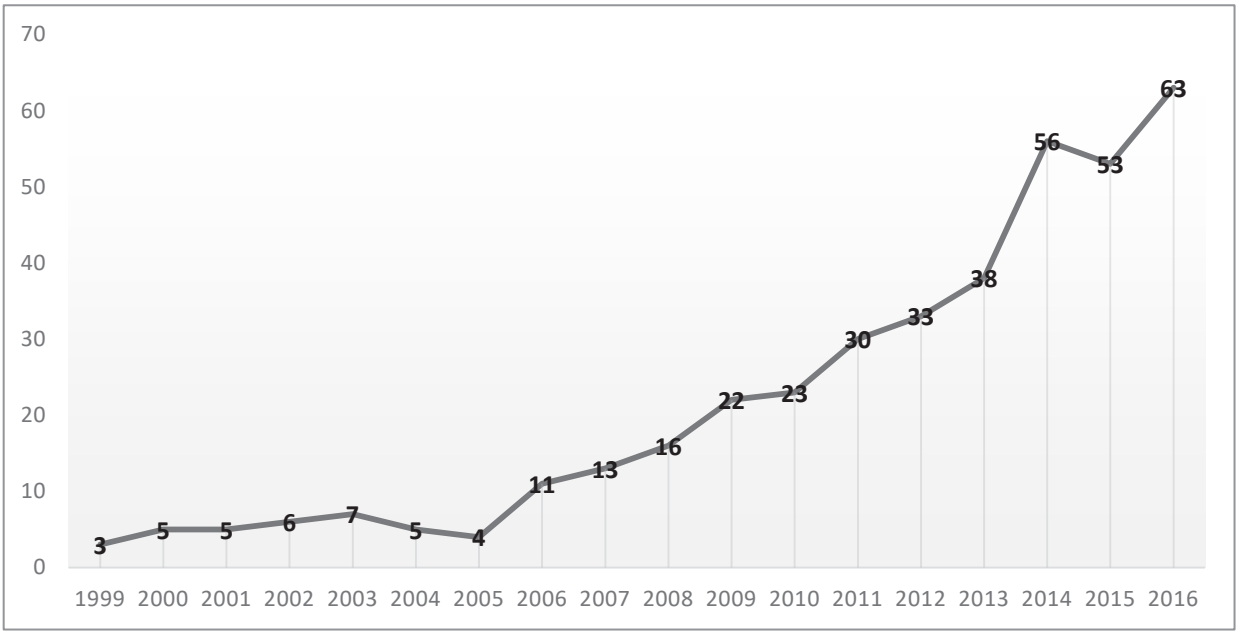
Cada apartado está desglosado en varias preguntas cuyas respuestas se valoran conforme a una escala de cuatro tramos que van de la falta de información a la completamente satisfactoria. La valoración de cada caso se realizó por separado por cada uno de los autores de la presente comunicación, consensuándose después el resultado en caso de divergencia. Previamente se había probado el instrumento de valoración en dos planes comprendidos en un periodo anterior al seleccionado para estudio.

4. Resultados

Según lo ya comentado, los cuatro planes analizados son una muestra representativa de la globalidad de planes vigentes en el año 2016 en España por ámbitos administrativos y tamaño poblacional. Pero para determinar la muestra se procedió previamente a realizar una búsqueda de planes (nacional, autonómicos, y de ámbito local) existentes, siendo el año 1999 la fecha más antigua de inicio de un plan que se ha localizado.

En el gráfico que se muestra a continuación puede observarse la evolución del número de planes activos en el periodo indicado. Es importante señalar que la gráfica sólo recoge información de aquellos planes que ha sido posible localizar a través de todas la fuentes secundarias consultadas, lo que no implica que, además de éstos, hayan existido o existan en la actualidad otros planes cuyo contenido no está publicitado ni aparece referenciado en las fuentes analizadas.

Gráfico 1. Evolución anual del número de planes de Infancia y Adolescencia en España. (1999-2016)



A través de esta gráfica se observa que en los primeros años el número de planes que se han localizado era muy pequeño, siendo pioneras en la puesta en marcha de estos planes, al menos hasta el año 2005, las Comunidades Autónomas y algún ayuntamiento. A partir del 2006, año de inicio del primer PENIA (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia), el incremento de planes es mucho más rápido y, sobre todo, se produce una diversificación de su nivel competencial y por tanto del tamaño de la población a la que iban dirigidos, por el impulso de la municipalización de los planes, sobre todo los de ayuntamientos de mediano tamaño. A partir del 2014 se produce un importante salto en el número de planes, fundamentalmente por la incorporación de los elaborados para capitales de provincia y pequeños municipios.

Nos ha parecido importante destacar este incremento en el interés de las Administraciones Públicas en la planificación de sus políticas de infancia, como forma de enmarcar el modo en que se aborda también la evaluación de los logros alcanzados mediante la aplicación de dichas políticas. Este aspecto ha sido el objeto central de nuestro análisis, cuyos resultados se exponen a continuación.

4.1. Descripción de los casos estudiados

CASO A:

DENOMINACIÓN: Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia

ÁMBITO: Nacional

VIGENCIA: 2013-2016

EDICIÓN: II (la vigencia del I Plan era 2006-2009 prorrogado a 2010)

ORGANISMO RESPONSABLE: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

TAMAÑO POBLACIONAL AL QUE SE DIRIGE (0-17 AÑOS): 8.348.433

ÁREAS/OBJETIVOS/FOCOS O LÍNEAS DE ACTUACIÓN QUE PREVÉ:

OBJETIVO 1.- Promover el conocimiento de la situación de la Infancia y la Adolescencia, el impacto de las políticas de Infancia, sensibilizar a la población general y movilizar a los agentes sociales.

OBJETIVO 2.- Apoyo a las familias.

OBJETIVO 3.- Medios y tecnologías de la comunicación.

OBJETIVO 4.- Protección e Inclusión social**.**

OBJETIVO 5.- Prevención y rehabilitación ante situaciones de conflicto social.

OBJETIVO 6.- Educación de calidad.

OBJETIVO 7.- Salud integral.

OBJETIVO 8.- Participación infantil y entornos adecuados

MEDIDAS: 125

CASO B

DENOMINACIÓN: II Plan de Infancia y Adolescencia

ÁMBITO: autonómico

VIGENCIA: 2016-2020

EDICIÓN: II (la vigencia del I Plan era 2003-2007)

ORGANISMO RESPONSABLE DEL MISMO: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

TAMAÑO POBLACIONAL AL QUE SE DIRIGE (0-17 AÑOS): 1.627.935

ÁREAS/OBJETIVOS/ÁMBITOS O LÍNEAS DE ACTUACIÓN QUE PREVÉ:

ÁREA DE ACCIÓN A: Salud y Bienestar Emocional.

ÁREA DE ACCIÓN B: Seguridad y Confianza.

ÁREA DE ACCIÓN C: Aprender y Realizarse

ÁREA DE ACCIÓN D: Participar y Prosperar

ÁREA DE ACCIÓN E: Transversalidad. La Infancia en el centro de decisión.

MEDIDAS: 93

PARTICIPACIÓN INFANTIL EN EL PLAN: sí

CASO C:

DENOMINACIÓN: Plan Local de Infancia y Adolescencia

ÁMBITO: municipal

VIGENCIA: 2016-2019

EDICIÓN: II (la vigencia del I Plan era 2010-2013)

ORGANISMO RESPONSABLE DEL MISMO: Ayuntamiento. Concejalía del Área de Gobierno Equidad, Derechos Sociales y Empleo

TAMAÑO POBLACIONAL AL QUE SE DIRIGE (0-17 AÑOS): 506.618

ÁREAS/OBJETIVOS/ÁMBITOS O LÍNEAS DE ACTUACIÓN QUE PREVÉ:

LÍNEA DE ACTUACIÓN 1: Participación de la Infancia y la Adolescencia.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 2: Violencias Sociales, Vulnerabilidad y Resiliencia.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 3: Familia, Educación y Sociedad

LÍNEA DE ACTUACIÓN 4: Estilos de Vida Saludables, Ocio, Cultura y Deporte.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 5: Entorno Urbano Seguro y Saludable

LÍNEA DE ACTUACIÓN 6: Gestión de la Información y la Calidad

MEDIDAS: 165

PARTICIPACIÓN INFANTIL EN EL PLAN: sí

CASO D:

DENOMINACIÓN: II Plan de Infancia y Adolescencia

ÁMBITO: municipal

VIGENCIA: 2014-2016

EDICIÓN: II (la vigencia del I Plan era 2006-2009)

ORGANISMO RESPONSABLE DEL MISMO: Ayuntamiento y Consejo Municipal de Infancia y Adolescencia

TAMAÑO POBLACIONAL AL QUE SE DIRIGE (0-17 AÑOS): 9.354

ÁREAS/OBJETIVOS/ÁMBITOS O LÍNEAS DE ACTUACIÓN QUE PREVÉ:

ÁMBITO 1: Urbanismo y Medio Ambiente.

ÁMBITO 2: Educación y Familia.

ÁMBITO 3: Salud y Deporte

ÁMBITO 4: Ocio y cultura.

MEDIDAS: 31

PARTICIPACIÓN INFANTIL EN EL PLAN: sí

4.2. Resultados del análisis de evaluabilidad

Se presenta a continuación el cuadro general que contiene los criterios generales de evaluabilidad, y el desglose de los mismos en criterios específicos, así como la valoración asignada a cada uno de estos criterios, en función de cómo responde a los mismos el texto publicado del respectivo plan analizado. Las puntuaciones han sido asignadas del modo siguiente:

0: No lo incluye o no informa sobre su existencia

1: Presenta indicios.

2: Incluye parcialmente.

3: Introduce completamente.

Posteriormente se ofrece el comentario de las principales virtudes y defectos de cada caso analizado, seguido de una valoración global de todos ellos.

CRITERIOS GENERALES DE EVALUABILIDAD	CRITERIOS ESPECÍFICOS DE EVALUABILIDAD	VALORACIÓN DE LOS PLANES			
		Caso A	Caso B	Caso C	Caso D
PLANTEAMIENTO DEL PLAN					
1. JUSTIFICACIÓN	1.1 ¿Está bien identificada y descrita la población destinataria?	3	2	2	2
	1.2. ¿Se describen los recursos, servicios, actividades y cobertura actuales de los mismos?	1	0	0	1
	1.3. ¿Se hace un análisis de las necesidades?	1	1	2	2
	1.4. ¿Consta el marco legal en el que se apoya?	2	3	3	0
	1.5. ¿Contiene un diagnóstico de la situación de partida?[3]	1	2	3	1
2. FINALIDAD	2.1. ¿Están formulados claramente los objetivos?	3	0	3	2
	2.2. ¿Hay complementariedad entre ellos?	2	0	3	1
	2.3. ¿Son congruentes los específicos con los generales?	1	0	3	2
3. COHERENCIA	3.1. ¿Se observa una relación causal entre necesidades detectadas→ diagnóstico→ objetivos?	1	0	2	2
DESARROLLO DEL PLAN					
4. METAS	4.1. ¿Están identificadas las Metas?	0	0	3	3
	4.2. ¿Las metas son realistas? (viables)	0	0	3	3
	4.3. ¿Está definida la situación de partida o cobertura antes de Plan de cada meta?	0	0	0	2
	4.4. ¿Está definido el alcance deseado en la meta?	0	0	3	0
	4.5. ¿Define la meta la población diana?	1	1	3	3
5. INDICADORES	5.1. ¿El conjunto de indicadores recoge las pretensiones de cada meta?	1	1	2	0
	5.2. ¿Están claramente definidos los indicadores?	1	1	2	0
	5.3. ¿Están bien construidos?[4]	1	0	1	0
	5.4. ¿Son idóneos para medir el logro de la meta?	1	0	1	0
	5.5. ¿Identifican la población diana?	1	1	2	0
	5.6. ¿Son fiables?(susceptibles de ser medidos igual por diferentes evaluadores)	0	1	2	0
6. GESTIÓN DEL PLAN	6.1. ¿Existe una determinación clara del/los responsables de ejecutar cada acción/medida/actividad?	2	1	3	3
	6.2. ¿Y también de informar sobre el seguimiento y de evaluar (durante y al final) el cumplimiento?	0	1	3	1
	6.3. ¿Existe una unidad responsable de la coordinación	0	0	3	3

	de los agentes que intervienen en cada medida del plan?				
	6.4. ¿Están explicados los papeles de otros agentes que colaboran en el plan?	1	1	1	1
	6.5. ¿Se han previsto formas de coordinación entre los diferentes responsables de ejecutar/controlar/evaluar el plan?	1	1	3	0
	6.6. ¿Están temporalizadas las actividades? (Cronograma)	0	2	3	1
7. RECURSOS ECONÓMICOS	7.1. ¿Está presupuestado el plan?	2	3	3	0
	7.2. Cuál es el nivel de desagregación presupuestaria:				
	7.2.1.Temporal	1	2	3	0
	7.2.2.Competencial	2	2	0	0
	7.2.3.Por objetivos	3	0	3	0
	7.2.4.Por medidas	0	2	2	0
	7.3. Se distingue presupuesto actual/incremento necesario para alcanzar los objetivos propuestos	0	1	0	0
	7.4. ¿Está prevista financiación para la evaluación/seguimiento externo?	2	0	0	0
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL PLAN					
8. SISTEMA DE EVALUACIÓN	8.1. ¿Está previsto un plan de seguimiento y evaluación?	2	0	3	1
	8.2. ¿Es correcta su temporalidad?	0	1	3	2
	8.3. ¿Está previsto un sistema continuo de recogida de información?	0	0	1	1
	8.4. ¿Está prevista la participación de los usuarios en la evaluación?	1	2	1	3
	8.5. ¿Está prevista la presentación de resultados?	1	0	1	1
	8.6. ¿Qué tipo de evaluación se prevé?				
	8.6.1.Cuantitativa	1	0	3	0
	8.6.2.Cualitativa	0	0	3	0
	8.6.3.De resultados	0	1	3	0
	8.6.4.De proceso	0	0	0	0
	8.6.5.De impacto	0	0	3	0

4.2.2. Comentarios detallados

CASO A:

En este plan el nivel de evaluabilidad no es uniforme para cada área de evaluabilidad, presentando algunas que en conjunto responden bastante a los criterios de evaluabilidad junto con otras áreas carentes de bastantes de ellos o con apenas indicios de su existencia.

Sin duda la evaluabilidad en los "criterios de planteamiento" es el punto fuerte de este plan, especialmente los apartados de justificación y finalidad. Concretamente destacan como criterios de evaluabilidad muy perfilados la claridad de formulación de sus ocho objetivos y la complementariedad entre los mismos, así como la definición de destinatarios que se especifica para cada uno de los objetivos.

Dentro de la "evaluabilidad en el desarrollo", los criterios mejor definidos son los relativos a la información sobre dotación de recursos económicos para ejecución del Plan, y la indicación de los agentes responsables de la ejecución de cada medida.

Esta valoración positiva de su evaluabilidad se quiebra en el apartado de "estructura de evaluación" pues las medidas de actuación no están dotadas de metas definidas, impidiendo así valorar de forma objetiva el cumplimiento de cada medida y de los objetivos en conjunto

Así mismo, dentro también de la "estructura de evaluación", se valora que carece de criterios suficientes de evaluabilidad en lo que concierne al sistema de seguimiento del plan y a la coordinación entre los agentes implicados en la evaluación con lo que su potencial de evaluabilidad se ve sustancialmente mermado.

CASO B:

En cuanto al "planteamiento" hay que tener en cuenta: demasiada información de índole demográfica en detrimento de una armonización de la información sobre la población y con escasa relación con las acciones señaladas para este caso; un exiguo análisis de necesidades con una escasa identificación de las mismas; como la ausencia de la descripción de recursos, servicios, actividades y datos de partida. Aunque destaca sobremanera la falta de formulación de objetivos, tanto generales como específicos en este caso. Queda limitado así, casi en su totalidad, el proceso de evaluación del plan referido a este caso.

Sobre la "evaluabilidad en el desarrollo" podemos precisar: no constan metas, aunque se denominan como tales las que son un mero enunciado de medidas, para las que no se señalan, de otra parte, los respectivos responsables; algunas de estas medidas contienen indicadores, pero en general se observa una falta de indicadores bien formulados y construidos. Como aspecto positivo puede

señalarse el detallado presupuesto que está publicado como documentación complementaria, si bien se limita a los dos primeros años de aplicación.

En cuanto a la "estructura del sistema de evaluación" tampoco consta un auténtico plan de seguimiento y evaluación, que ha sido sustituido por una descripción de las cuestiones citadas habitualmente en los manuales de evaluación.

Las carencias observadas en el caso B son notables, afectando directamente a la evaluabilidad del plan y en toda su extensión. Sin embargo, la aplicación de la herramienta diseñada para el análisis de este caso, ha permitido poner de manifiesto las carencias, de distintos tipos y niveles, que se observan en el mismo, y de este modo hacer posible que sean solventadas, con objeto de convertir el plan en uno realmente evaluable.

CASO C:

En lo que se refiere al "planteamiento" resalta: una falta de descripción de recursos, servicios y actividades existentes previamente; una exigua identificación de la población destinataria; y aunque contiene un análisis de necesidades éstas no se relacionan claramente con las medidas incluidas después en el plan. Estas carencias contrastan, en cambio, con un adecuado diagnóstico de partida y asimismo con una correcta formulación de los objetivos generales y específicos en cuanto a su claridad, complementariedad y congruencia de los mismos.

Analizando la "evaluabilidad en el desarrollo" de este caso se constata: la ya citada falta de datos de partida o cobertura anterior al plan. No obstante el futuro (metas que se pretende alcanzar) está muy bien definido y las metas cuantificadas y temporalizadas a través de cronogramas detallados. Los indicadores solo se recogen, a modo de ejemplo, en el apartado del sistema de evaluación del plan, y no se relacionan directamente con las metas.

En cuanto a la "estructura del sistema de evaluación" se señala que existe un correcto y detallado modelo de coordinación, seguimiento y evaluación, aunque no consta la existencia de un sistema de recogida de información para facilitarlo. Un aspecto positivo de este plan es también la clara asignación de responsabilidades en la ejecución de cada una de las medidas así como en las tareas de coordinación y seguimiento.

El presupuesto del plan de presenta de modo sintético, en un cuadro global. Aún así permite observar el ritmo de asignación de recursos y de incrementos anuales, y el distinto peso (económico) de las distintas líneas de acción.

En conjunto es un plan notable desde la perspectiva de su evaluabilidad, si bien tiene como puntos débiles la ausencia de datos de la situación de partida (incluidas necesidades) y la insuficiente definición de los indicadores, éste último fácilmente subsanable.

CASO D:

Este plan presenta una evaluabilidad potencial muy desigual puesto que de los 36 aspectos que se han analizado, se observa la presencia de algunos criterios de evaluabilidad desarrollados adecuadamente (nivel 3) y bastantes que se plantean parcialmente o al menos de forma incipientemente (nivel 1 y 2), pero también presenta carencia (nivel 0) de algunos aspectos fundamentales para la evaluabilidad.

Entre los criterios de planteamiento, el plan incluye de forma más o menos esbozada, aunque no siempre suficiente, todos los aspectos necesarios para asegurar que se conoce la realidad sobre la que se va a actuar y que define los objetivos específicos perseguidos, aunque omite el planteamiento legal en el que se deben basar los planes de infancia; en general hay una consonancia entre el conocimiento que se tiene de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes del municipio y las áreas de actuación y objetivos planteados.

Sin embargo, en el bloque de criterios relativos a la evaluabilidad en el desarrollo, es donde este plan presenta mayor desigualdad de puntuaciones, quizá debido a una escasa aplicación de la metodología de planificación. Así, el plan introduce una buena definición de las metas y ajuste de las mismas a las prioridades de actuación, determinando claramente los destinatarios de cada medida. En lo relativo a la gestión, aunque no presenta un plan de evaluación en sí, cuenta con una cierta evaluabilidad potencial porque determina para cada medida quienes son los agentes responsables de su ejecución y prevé la coordinación de los mismos, lo que facilitará la ejecución del plan, su seguimiento y la evaluación final.

Sin embargo el plan no contempla ningún sistema de indicadores, que son herramientas imprescindibles de la evaluación, porque permiten cuantificar de forma objetiva y pormenorizada el cumplimiento de cada meta y, sumatoriamente, los logros generales de un plan, tanto si se propone una evaluación de resultados (eficacia) como si se quiere medir la eficiencia, el impacto, o de cualquier otro tipo de evaluación.

Otro elemento fundamental del que carece el plan, con vistas a su evaluación, se refiere a la determinación de una dotación económica para su ejecución y financiación. La ausencia de presupuesto limita la utilidad de cualquier plan porque, si bien permite organizar eficazmente la acción, impide abordar medidas para cubrir todas las carencias detectadas, por muy prioritarias que sean, si estas tienen un coste económico.

Por último, en lo relativo a la estructura del sistema de evaluación, es positivo que el plan mencione la intención de realizarla y que en la misma se dé participación predominante la población infantil; sin embargo no se establece un formato metodológico de seguimiento ni de evaluación final, aunque indica someramente la intención de revisar las acciones propuestas a lo largo de su vigencia y cita la existencia de una comisión de seguimiento en la que participarán tanto políticos como técnicos y los propios destinatarios del plan, los niños, niñas y adolescentes.

Si bien el planteamiento desiderativo del plan es bueno, sobre todo porque se basa en las propuestas y expectativas planteadas por la población infantil del municipio, este plan presenta para su evaluabilidad fuertes carencias achacables en gran parte al diseño metodológico, al haber omitido elementos fundamentales (indicadores, plan de evaluación…) para poder valorar objetivamente el alcance que ha tenido el plan y ofrecer propuestas de futuras acciones y porque carece de dotación presupuestaria para abordar los objetivos necesarios y para poder evaluar de forma objetiva.

4.2.3. Resumen de resultados y valoración global

El resumen global de las puntuaciones obtenidas a través de la aplicación de la herramienta diseñada a los casos estudiados se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Valoración total

	Caso A	Caso B	Caso C	Caso D
TOTAL	39	33	91	41
% sobre máximo de 129 puntos	30%	26%	71%	32%

En el planteamiento del plan, los puntos fuertes más comunes en los cuatro casos estudiados son la descripción de la población y la descripción del marco legal. La profusión de datos sociodemográficos no se vincula en general con las acciones propuestas. No obstante, la existencia de datos de la población destinataria de la intervención pública, permitirá la construcción de indicadores en el caso de que estos no estuvieran claramente establecidos en el diseño del plan.

Por el contrario, los puntos débiles que comparten estos casos residen en la ausencia de datos sobre la situación de partida, bien sea los referidos a los recursos existentes previos a la elaboración del plan, o bien los referidos a la identificación de necesidades entre la población destinataria (cabe recordar que, según la definición que hemos dado, la política pública se define como la intervención pública sobre un problema reconocido como público). Como consecuencia de lo anterior, en tres de los cuatro casos estudiados no figura un buen diagnóstico de la situación que da origen a la intervención que se va a planificar.

En lo referente a la claridad, complementariedad y congruencia de los objetivos, se observa un fuerte contraste entre el Caso B y el Caso C, por la ausencia de información al respecto en el primero, frente a la muy correcta formulación en el segundo. El criterio de coherencia no aparece satisfactoriamente cumplido en ninguno de los casos analizados.

Dentro del área de desarrollo del plan se han distinguido cuatro tipos de criterios generales de evaluabilidad referidos a: las metas, los indicadores, la gestión y los recursos. Los resultados de la valoración de los criterios específicos referidos a estas cuatro dimensiones ofrecen un panorama muy diverso cuando se observan de modo transversal, esto es, comparando entre sí los cuatro planes estudiados.

- En lo referido a las metas, entendidas como la fijación de un objetivo concreto a alcanzar con cada una de las medidas, acciones, actividades o cualquier otra denominación con la que se identifiquen en el plan lo único que tienen en común los cuatro casos es la falta de información sobre la cobertura anterior a la formulación del plan, que aunque no hubiera sido recogida en el área del planteamiento, podría al menos figurar aquí como referente. Salvando este aspecto, se observa que dos de los planes examinados contienen metas correctamente definidas, concretas y cuantificadas, mientras que los otros dos carecen en absoluto de las mismas. Unas metas correctamente formuladas constituyen un elemento clave para que quede asegurada la posibilidad de que los resultados de un plan puedan ser evaluados adecuadamente, es decir para garantizar su evaluabilidad.
- La observación de las valoraciones referidas a los indicadores señalan la debilidad en el cumplimiento de este criterio en todos los casos analizados. La función de un indicador es la de establecer, anticipadamente, cómo se va a medir el resultado de una acción concretada en una meta. El indicador siempre se expresa como una proporción (entre lo conseguido y lo propuesto) y siempre se refiere a la meta, incluso a veces sirve para especificarla aún más.
- Dentro del criterio general referido a la gestión del plan, se registra un punto fuerte y relativamente compartido, cual es la existencia de un señalamiento de la persona, organismo, departamento o grupo responsable de la ejecución de cada medida. Sin embargo esta coincidencia no se produce en el resto de los criterios específicos. De cara a la evaluabilidad la ausencia de información es relevante cuando se refiere a las diferentes formas de coordinación o al establecimiento de un desarrollo secuencial de las medidas del plan (temporalización).
- La referencia a los recursos económicos destinados a la ejecución del plan está presente en tres de los cuatro casos examinados, aunque también su nivel de desagregación no es muy completo, aparte de que ofrece datos muy globales, o bien muy detallados pero limitados a una parte del periodo de vigencia del respectivo plan.
- La inclusión de un criterio general de evaluabilidad referido a la propia evaluación prevista en el documento de un plan se justifica como forma de garantizar su monitorización o seguimiento, tanto como la introducción de las modificaciones o adaptaciones que se consideren necesarias durante su aplicación, la medición adecuada de si el plan se cumple, o no, conforme a sus previsiones, y por fin, la rendición de cuentas y presentación de resultados, en aras del principio de transparencia requerido de las modernas administraciones públicas.

En lo que hace a la propia evaluación prevista para el plan, si bien todos los casos analizados contienen un capítulo referido a la misma, ésta viene a reducirse a una descripción genérica y/o

teórica de las actividades más comunes. La excepción la constituye el Caso C, que está dotado de un plan de seguimiento y evaluación específico y muy correcto.

La participación de los destinatarios de un plan, así como la de otros agentes implicados o de los beneficiarios indirectos, se considera un factor que añade calidad a un plan. Es por ello que se ha incluido una cuestión específica dirigida a conocer si dicha participación está prevista en los casos analizados. La respuesta es positiva en todos los casos, y notablemente destacable en el caso D.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

Las conclusiones que se señalan a continuación encuentran fundamento en la definición de "evaluabilidad" asumida para esta comunicación, esto es: en referencia a las posibilidades que tiene, bien una actividad, una intervención pública, un plan o un programa de ser evaluado de forma fiable y creíble, dada la identificación de la existencia de un problema social o de una necesidad que requiere de una intervención pública y de una toma de decisiones, con implicación de múltiples actores, y que con frecuencia pueden tener intereses contrapuestos. A tenor de estas premisas, así como de los resultados del análisis llevado a efecto, concluimos lo siguiente:

1.- Teniendo en cuenta el señalamiento de multitud de planes de infancia en todo el territorio español en los últimos años, la "cultura de planificación" es un síntoma de la inquietud de las Administraciones Públicas, en sus distintos niveles, por dotar de racionalidad y eficacia a sus políticas de infancia, que debería acompañarse por una "cultura de la evaluación" tal y como recomiendan los organismos internacionales.

2.- La decisión a favor de la "cultura de la evaluación" debe de acompañarse, a su vez, de una operativa que sistematice el proceso, identificando los puntos fuertes y débiles del plan previsto. La herramienta construida y aplicada a los casos examinados en esta comunicación, podría servir como punto de partida para la elaboración de pautas adecuadas para comprobar la evaluabilidad de los planes de infancia y adolescencia en nuestro país.

3.- El ensayo realizado con la plantilla presentada en esta comunicación demuestra que ésta es susceptible de ser utilizada como "lista de comprobación" en la planificación, tanto para necesidades como para territorios y núcleos poblacionales diversos.

4.- Sin embargo, la evaluación de la evaluabilidad en la práctica debe estar acompañada por el análisis de otra documentación complementaria así como, eventualmente, entrevistas con distintos agentes implicados en la gestión, control y evaluación del respectivo plan.

5.- Cabe señalar que no todos los criterios utilizados en la plantilla presentada tienen el mismo peso específico por lo que deben de ser tenidos en cuenta de manera ponderada. En una primera aproximación se pueden señalar como criterios clave los siguientes:

- En el "planteamiento" de un plan, del conjunto de cuestiones que deberían contemplarse, resultan ser más determinantes en cuanto a la evaluabilidad: el diagnóstico, la valoración de necesidades o la estimación de recursos de partida. Cuestiones, estas últimas, que suelen presentar un menor desarrollo en los planes, tal y como se ha reflejado en el análisis de la muestra para esta comunicación.
- En cuanto al "desarrollo" de los planes es determinante la correcta formulación de las metas del plan pues asegura y garantiza su evaluabilidad. Y referido a las metas es necesaria, a su vez, la correcta formulación de los indicadores al estipular el modo de medición de la acción concreta de una meta. También, y en su "desarrollo", para una correcta evaluabilidad es necesario e imprescindible el señalamiento de la persona, organismo responsable que gestionan las medidas de ejecución de un plan.
- La "estructura del sistema de evaluación" debería garantizar, en todo caso, el seguimiento y monitorización de un plan tanto para las modificaciones y adaptaciones necesarias como para posibilitar la rendición de cuentas de la Administración Pública.

5.2. Recomendaciones

Entre las recomendaciones para la mejora de la evaluabilidad en España se destaca:

1.- La necesaria apuesta por una "cultura de la evaluación" para la planificación por parte de los distintos niveles de la Administración Pública.

2.- El fomento de esta "cultura de la evaluación" para la planificación entre los empleados y empleadas públicos a través de cursos o acciones específicas en este sentido y para su resultado práctico.

3.- La necesidad de avanzar en la eficacia de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia y en este caso con la mejora en la planificación de la evaluación de los Planes de Infancia y Adolescencia.

Referencias

Aguilar, Luis F., Bustelo, María (2010) "Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera" en Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 4, pp. 10-22.

Comas, Domingo (2008) Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud, Madrid, Instituto de la Juventud, disponible en http://www.injuve.es/observatorio/demografia-e-informacion-general/manual-de-evaluacion-para-politicas-planes-programas-y-actividades-de-juventud

Comité de los Derechos del Niño (2002) "Observaciones finales. España" disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1998.pdf?view=1

- (2003) "OBSERVACIÓN GENERAL Nº 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño" disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en

- (2010) "Observaciones finales: España" disponible en http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/convencionDerechosNino.pdf

Comunidad Foral de Navarra (2013) "Protocolo de Evaluabilidad de las Políticas Públicas" disponible en http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/F2E4C567-9B42-4E1E-9A85-4AF43F373B72/0/ProtocolodeevaluabilidadCompleto.pdf

Gaitán, Lourdes (2011) "Contexto y marco conceptual: el Estado de Bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños" en Las Políticas Públicas y la Infancia en España: evolución, impactos y percepciones, Madrid, UNICEF-Comité Español, pp. 8-27.

Garde, Juan Antonio (2004) "La evaluación de políticas y su institucionalización en España" en Revista GAPP, núms. 30/31, pp. 11-28.

Hernán, Mª José, Díaz, Mónica (2004) Guía para la elaboración de Planes de Servicios Sociales, Madrid, Comunidad de Madrid.

Merino, Marisa (2007) "La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas" disponible en http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacixn_nx_7.html

Ruíz, Ana María (2015) "La participación ciudadana como criterio de valor en las evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la experiencia de AEVAL" en Revista GAPP, nº 14, pp. n/c.

Tamayo, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas" en Carrillo, E. y Bañón, R. (comps.) La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial, pp. 2-22.

UNICEF (2015) "UNICEF STRATEGIC PLAN, 2014-2017 EVALUABILITY ASSESSMENT. Final Report "disponible en http://www.unicef.org/evaldatabase/files/Evaluability_Assessment_of_UNICEFs_Strategic_Plan_2014-2017.pdf

UNICEF (2016) "UNFPA-UNICEF Global Programme to Accelerate Action to End Child Marriage Evaluability Assessment " http://www.unicef.org/evaluation/files/FINAL_ToR_Evaluability_Assessment_15JUNE16.pdf

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: DESCUBRIRSE COMO CIUDADANÍA ACTIVA EN POLÍTICAS LOCALES.

Machicado Valiente, Jaime
jaime.machicado@educo.org

Rojas López, Paula
paula.rojas@educo.org

Grupo 5.2

Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

Esta comunicación se basa en experiencias prácticas obtenidas por el trabajo continuado del equipo de Educación para el Desarrollo de la Fundación Educo, llevadas a cabo desde finales del año 2011 en Andalucía, Catalunya, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Euskadi y Galicia. Por esta razón, trataremos de no entrar en el desarrollo teórico de la Participación y la Gobernanza Infantil. Nos hemos centrado, fundamentalmente, en el trabajo con niñas y niños de un rango de edad desde 6 hasta 12 años, o lo que corresponde a Educación Primaria; si bien también hemos tenido experiencias con grupos de otras edades. En estas intervenciones hemos tratado siempre de aplicar un enfoque participativo, siendo testigos de cada pequeño -gran- avance que han obtenido los grupos a los que hemos acompañado. La diversidad territorial, así como la diferente realidad de los entornos en los que nos hemos movido, hacen que estas observaciones y aprendizajes tengan más valor. Cabe destacar que, con algunas excepciones, no ha sido una intervención sistemáticamente programa y pensada para obtener estos resultados, sino que nos hemos ido adentrado de la mano de estos grupos, mostrando el camino en algunos casos, pero siguiéndolos en todo momento. Finalmente, hemos recogido aprendizajes y retos de futuro, que esperamos puedan seguir marcándonos el trabajo en los próximos años.

Palabras claves

Participación; Infancia; Procesos educativos; Incidencia política

1.- Introducción.

Educo es una ONG de Cooperación con más de 25 años de experiencia, actuando a favor de la infancia y en defensa de sus derechos en 15 países del mundo, incluyendo España. Dos de los principios de nuestra organización son, No Discriminación y Participación; reconociendo así que niñas, niños y adolescentes (NNA) deben tener la oportunidad de disfrutar de sus derechos independientemente del origen nacional, étnico o social, del sexo, idioma, religión, opinión política o posición económica, los impedimentos físicos o cualquier otra condición propia o de sus familias, promoviendo el derecho a participar de NNA y de quienes les acompañan.

Más allá de una cuestión de responsabilidad al dar voz a NNA, la participación infantil se entiende cada vez más como una herramienta metodológica a la hora de lograr avances en la protección de la infancia, tema de preocupación internacional recogido dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ramos Sanchís 2016).

Este enfoque se puede poner en marcha desde grandes iniciativas internacionales, como los propios ODS; nacionales, como lo es la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; locales, con los Consejos Municipales de Infancia. Pero también se pueden llevar a cabo desde iniciativas a más pequeña escala, a nivel de aula, centro educativo, asociación o barrio. Aquí el nivel de impacto puede parecer menor, pero es indudable que afecta directamente al entorno inmediato de niñas, niños y adolescentes. Es esta escala en la que centramos, tanto nuestra intervención los últimos 6 años, como la comunicación que presentamos, sin otro objetivo que el de extraer una serie de experiencias prácticas y reales que puedan servir de aprendizaje o referencia para posteriores intervenciones.

2.- ¿Por qué la Participación Infantil?

Tengamos en cuenta, para empezar, que el disfrute y consecución plena del derecho a la participación, al igual que otros derechos de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), es una tarea que implica a diferentes actores con responsabilidades bien definidas:

-Estados/Administraciones públicas: son titulares de obligación, deben garantizar las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de los derechos de NNA.

-Comunidad/sociedad: aquí incluiríamos la familia, el entorno educativo y social, deportivo, asociativo y otros elementos que interaccionen con la vida de NNA. Tienen la responsabilidad de proteger y facilitar la consecución de los derechos.

-NNA: son titulares de derechos, lo que conlleva también la necesidad de que tengan la capacidad necesaria para poder reivindicarlos y velar por su cumplimiento. Asegurando al mismo tiempo que otros NNA puedan disfrutar de su disfrute pleno.

El trabajo aquí presentado se ha basado, principalmente, en el tercer elemento, NNA. Si bien hemos constatado el efecto multiplicador de la intervención, ya que ha permeado de manera más o menos directa a los otros dos grupos, como veremos en estas líneas. Indicar también que la participación infantil aparece en el Plan Estratégico de Educo como un pilar importante en las actividades de la organización.

En el año 2011 y tomando como referencia la Convención sobre los Derechos del Niño, comenzamos un proyecto educativo en centros escolares de Andalucía, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Catalunya, Euskadi y Galicia. En un principio nos planteábamos hacer un

proyecto de 3 cursos escolares de duración, en el que durante el primero diésemos una visión general de la CDN, mostrando algunos incumplimientos especialmente evidentes a nivel mundial, así como la incidencia en el día a día que su disfrute pleno (o no) tenía en la vida de los grupos con los que trabajábamos. El segundo curso nos centraríamos en el derecho a la participación y, para finalizar, el tercer curso cerraríamos con todo lo relativo a protección y buen trato. Pero conforme fuimos avanzando el primer curso y, sobre todo, al poner en marcha el segundo curso, nos encontramos con que la participación infantil suscitaba un gran interés en NNA, así como generaba expectativas interesantes en los entornos educativos.

Una de las primeras experiencias exitosas fue en Galicia, donde el alumnado de dos escuelas rurales de Ponteceso y otra de Corme (localidad perteneciente a Ponteceso) tomaron la iniciativa de dirigirse al alcalde, proponiéndole mejoras a realizar tanto en la comunidad como en sus escuelas. Lograron que el alcalde visitase algunas de estas escuelas y se comprometiese a llevar a cabo cuantas mejoras estuviesen en su mano, algo que llevó a cabo. Esta iniciativa tuvo un impacto mediático, apareciendo en algunos medios de comunicación, llamando la atención al no ser un mecanismo de participación frecuente.

Esto hizo que, como equipo, nos planteásemos un cambio en el planteamiento inicial, dando preferencia al trabajo iniciado en participación antes de abrir un nuevo campo, aún más complejo, como era el de la protección. De este replanteamiento surgió la necesidad de formarnos más exhaustivamente, por lo que pusimos en marcha un proceso interno en el que nos acompañaron desde el Colectivo de Educación para la Participación. Paralelamente empezamos a construir colectivamente un material didáctico sobre cómo trabajar los derechos de la infancia a través de metodologías participativas con grupos de 3 a 12 años. Del que surgió el manual “La Emoción de Aprender a Transformar” (Educo, 2015).

Así, ya en el curso 2015/16 comenzamos, de una manera más sistemática, a facilitar y acompañar diferentes procesos educativos en escuelas, entidades y consejos de infancia municipales en las comunidades autónomas en las que trabajamos. Los logros han sido dispares y se han materializado de diferentes maneras. Lo principal ha sido que hemos trabajado para que se reconozca y valore el papel activo de niños, niñas y jóvenes no solo en entornos escolares, también en la comunidad, empezando por que sean las propias NNA quienes valoren sus capacidades y sus opciones reales. Como consecuencia de esto, y para no dejar el proceso sin acompañamiento, hemos ayudado a estos grupos en las reivindicaciones que han elevado a sus ayuntamientos, o en actividades que han

organizado para la comunidad, en la búsqueda de soluciones a conflictos de convivencia, en actos y campañas con peticiones y demandas más globales y centradas en grandes problemas que afectan a la infancia, o en cuestiones muy concretas de su entorno más inmediato (escuela, barrio), dando un verdadero sentido a la relación Local-Global.

3.- Aprendizajes y retos.

Algunas de estas experiencias destacables han sido:

- Comunitat Valenciana: se ha centrado el trabajo en dos centros escolares, el Colegio Santiago Apóstol-Cabanyal (Valencia) y el CEIP Salvador Andrés (Algemesí, Valencia). Se han llevado a cabo algunas pequeñas acciones de incidencia política desde la infancia, especialmente en el caso de Algemesí, donde la alcaldesa estuvo en el centro escolar, recogiendo las demandas y sugerencias de niños y niñas. Gran parte de esas sugerencias han sido tenido en cuenta y se han materializado.
- Catalunya: a nivel escolar se ha acompañado el trabajo en tres centros escolares de la provincia de Barcelona, en concreto han sido la Escola la Pau (Barcelona), Escola Anselm Clavé (Cornellá de Llobregat) y la Ludoteca Social Tucutuc (Vilassar de Mar). También se ha trabajo en colaboración con el Consejo Municipal de Infancia Consejo Municipal. También destacar el Proyecto Educart con diferentes escuelas y entidades sociales de Barcelona, promoviendo la participación infantil y juvenil a través de las artes.
- Galicia: se ha centrado el trabajado en 4 centros educativos, 3 de ellos de Ponteceso (A Coruña)¨que son el CEIP As Forcadas, CEIP Eduardo Pondal y el CRA Nosa Señora do Faro, además del CEIP OS Casais en Mañinos (A Coruña). Aquí, al igual que en Valencia, se estableció un itinerario para incluir la participación de una manera más activa en las escuelas. Como consecuencia se han originado 2 propuestas de incidencia política en sendos municipios, así como una actuación de incidencia en el ámbito escolar por parte del alumnado de uno de los centros, elaborando parte del alumnado un vídeo solicitando menos uso de libros de texto y más adaptación a las nuevas tecnologías.
- Comunidad de Madrid: el trabajo se ha llevado a cabo en 2 centros educativos de Madrid, el CEIP Esperanza y el CEIP Joaquín Dicenta, ambos de Madrid, donde se han trabajado fundamentalmente temas relacionados con la escuela, con el entorno más inmediato, debatiendo y elevando propuestas y demandas relativas a cuestiones como los deberes, convivencia escolar, necesidades de NNA…

Además, se ha puesto en marcha un proceso de desarrollo comunitario en una mancomunidad rural, la Mancomunidad de Misecam (Ayuntamientos de Belmonte de Tajo, Carabaña y Orusco de Tajuña) trabajando con 11 grupos de 4 escuelas y realizando una serie de sesiones formativas al profesorado, a técnicos de servicios sociales, escuela de familias, alcaldía y concejales/as. Se han promovido y conseguido la realización de plenos infantiles, consiguiendo el compromiso de continuar con esta línea de trabajo. También se colabora con el Ayuntamiento de Valdemoro.

- Euskadi: se ha trabajado en tres centros escolares de Vizcaya, que han sido el CEIP Zubileta Hlhi (Getxo), CEIP San Ignacio Hlhi (Getxo) y el Colegio Ángeles Custodios (Bilbao).
- Andalucía: hemos tratado de usar la educación para la participación como una herramienta metodológica, insertándola en el resto de programas e intervenciones, sobre todo en los centros de primaria del municipio de Marchena (Sevilla), que son el CC Santa Isabel, CEIP Padre Marchena, CEIP Nuestro Padre Jesús, CEIP Maestra Ángeles Cuesta y el CEIP Juan XXIII.

Los retos más evidentes que se han puesto de manifiesto desde el principio son, por un lado, la necesidad de acompañar a las personas adultas que rodean a estos grupos de NNA, porque si no es así la participación no será plena y se quedará como una anécdota, no se entenderá y no se darán los espacios y tiempos necesarios para su pleno desarrollo. Por otro lado, es importante dar continuidad a estos procesos que no se queden en un hecho puntual, hay que seguir el proceso y estar alerta de los posibles cambios que puedan ocurrir para facilitar siempre que no se convierta en algo rutinario o vacío de contenidos, al tiempo que somos consciente de las limitaciones a las que se pueden enfrentar, ya que no siempre hay una respuesta “inmediata” a las demandas o propuestas que formulan. Pero también es importante ir retirando poco a poco el papel y la presencia de las personas adultas, evitando que acaparen protagonismo o sustituyan con sus ideas las de NNA. Para esto deberemos, tarde o temprano, iniciar un proceso de desaprendizaje de todo lo relativo a participación infantil, para dejar que nuestro día adía se llene de valores y actitudes favorables a la plena participación infantil, puesto que así podemos construir espacios mejores de convivencia, donde los conflictos se perciben como oportunidades de mejoras

4.- Conclusiones

Como resultado de estas acciones, hemos vivido procesos incipientes de participación social e incidencia política, por parte de grupos de niños y niñas que no habían tenido la oportunidad previa de involucrarse de esa manera en la vida pública. Pero también hemos recibido demandas, sugerencias y reflexiones por parte de personas adultas acompañantes (profesorado, dinamizadoras, personal municipal…), mostrando un abanico de posibilidades amplio dónde seguir trabajando. Esto conlleva cada vez más la necesidad de ampliar los círculos de influencia de la formación en el derecho a la participación infantil. En un primer momento la participación debe percibirse como un acto individual, pero de compromiso grupal, para ir pasando poco a poco a cubrir aspectos del entorno más cercano (escuela y familia) y continuar con el auto reconocimiento de las capacidades que tienen de incidir en aspectos de la política local y comunitaria. Pero, además, es necesario acompañar los procesos de participación de NNA con formación a personas adultas de su entorno, que permita un desarrollo sin cortapisas, o de lo contrario la fuerza del proceso será bastante menor y poco motivadora.

Bibliografía

Comité de los Derechos del Niño (2009), Observación General Nº 12: el derecho del niño a ser escuchado.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=en

Educo (2015) “La emoción de aprender a transformar”, Barcelona.
https://www.educo.org/Educo/media/Imagenes/Publicaciones/La_Emocion_De_Aprender_edicion-electronica.pdf

Naciones Unidas (1989), Convención sobre los Derechos del Niño.
http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx

Ramos Sanchís, Restituto (2016), “La Participación Infantil como pilar esencial en la construcción de sociedades libres de violencia contra niñas, niños y adolescentes”. III Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Zaragoza, junio y julio de 2016.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

UNA APROXIMACIÓN A LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA EN NAVARRA.

Antidio Martínez de Lizarrondo
amartart@navarra.es

Itziar Herrero Larrea
iherrerl@navarra.es

Oihane Etayo Ballesteros
oetayoba@navarra.es

Grupo 5.2

Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

UNA APROXIMACIÓN A LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA EN NAVARRA

Resumen: Esta ponencia se centra en la transmisión de la pobreza en Navarra, a través del estudio de los niños y niñas que en el año 2004 formaban parte de núcleos familiares perceptores de la Renta Básica. En el análisis se han utilizado registros administrativos del Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra. La utilización de este tipo de datos es un aspecto novedoso en el panorama autonómico en los estudios del fenómeno de la TIP. Este trabajo se inscribe en un proyecto más amplio, de carácter longitudinal, que supone el estudio e identificación de los procesos que caracterizan la transmisión intergeneracional de la pobreza en Navarra para el diseño de políticas públicas que tengan como meta la equidad y el bienestar de toda la población. El avance de resultados certifica la gran afección de la pobreza en el colectivo gitano y en el de origen inmigrante. Según los registros del año 2015, las personas que continuaban en situación de pobreza en todos los años del estudio se sitúan en el 54,4% y, a pesar de que solamente han transcurrido once años, el 40% de quienes han alcanzado la edad de emancipación ha conformado un hogar pobre.

Palabras clave: Transmisión intergeneracional de la pobreza, rentas mínimas, movilidad intergeneracional, pobreza infantil, exclusión social infantil.

Abstract: This paper focuses on the transmission of poverty in Navarre by tracing the cohort of children who lived in families receiving the basic income in 2004. The sources of the data used in this study are the administrative records registered by the Department of Social Rights of the Government of Navarre. The utilisation of this sort of data is an innovative feature in the study of the intergenerational transmission of poverty in Spain. This piece is integrated in a broader longitudinal project which aims to identify the processes that characterise the transmission of poverty in Navarre. This will enable the regional government to design effective policies that pursue the citizens' welfare and equality. The results obtained at this point of the analysis indicate that there are two main collectives that endure poverty in Navarre: Roma and migrants. According to the data from 2015, the chronification of poverty in the group of children under study reached 54.4% and 40% of those above emancipation age have created a poor household.

Keywords: Intergenerational transmission of poverty, minimum incomes, intergenerational mobility, child poverty and social exclusion.

1. Introducción

La crisis económica ha acentuado las situaciones de desigualdad y pobreza de un segmento importante de la población y ha tenido un impacto destacable sobre los niños y niñas de los países desarrollados (UNICEF, 2016). Los datos, tanto en España como en Navarra, evidencian que las unidades familiares (hogares, estrictamente) en las que residen menores son las que presentan mayores tasas de pobreza.

Se trata de un fenómeno preocupante, no solo para el presente sino también para el futuro de estos niños y niñas. La falta de equidad supone una vulneración de sus derechos más elementales con efectos duraderos que pueden condicionar sus oportunidades vitales en el futuro, limitando sus posibilidades de movilidad social y abocándolos a situaciones de carencia y vulnerabilidad. En este sentido, diferentes investigaciones avalan la existencia de lo que se conoce como la Transmisión Intergeneracional de la Pobreza (TIP). La pobreza durante la infancia aumenta las posibilidades de continuar siendo pobre en la etapa adulta, y de crear un nuevo hogar en situación de exclusión (Bird, 2013). Sin embargo, pese a la trascendencia de este fenómeno, los análisis centrados en este tema en España son escasos. Algunos de los trabajos que han abordado esta temática son los realizados por Carabaña (1999), Echevarría (1999), Marqués y Herrera (2010), Cantó (2000 y 2015), Pascual (2009), Marí-Klose (2010), Moreno (2011), Davia y Legazpe (2013), Cervini-Plá (2014) y Flores (2016). Probablemente, las dificultades para acceder a los sistemas de registro, la inexistencia o la mala calidad de los datos y otras cuestiones metodológicas que tienen su origen, entre otras, en la falta de recorrido en la comprensión de la niñez como unidad de estudio sociológico en sí misma, puedan explicar la escasez de estudios que aborden de forma exclusiva este crucial fenómeno.

El origen del presente estudio se encuentra muy ligado al propio origen del Servicio del Observatorio de la Realidad Social (ORS) del Departamento de Derechos Sociales de Gobierno de Navarra. Desde su creación en el año 2015, el ORS ejerce sus funciones dentro del ámbito material de la investigación aplicada, la planificación y la evaluación de las políticas públicas de servicios sociales, empleo y vivienda, así como del análisis de los procesos de transformación social y de los problemas sociales. El ORS aúna los datos históricos de Servicios Sociales, Empleo y Vivienda, tiene acceso a diferentes bases de datos de gran transcendencia para el análisis del fenómeno de la TIP y genera por este motivo una oportunidad analítica sin precedentes.

Esta circunstancia ha permitido iniciar un estudio de la TIP en Navarra utilizando para ello registros administrativos. Este análisis es novedoso en la Comunidad Foral y también en el panorama autonómico, ya que hasta ahora la mayoría de estudios sobre esta cuestión han basado sus datos en encuestas. El trabajo técnico ha consistido en el establecimiento de trazabilidades en los itinerarios

vitales de las personas a partir de la interrelación de las distintas bases de datos del Departamento de Derechos Sociales, considerando en este caso la exclusión social infantil como un ámbito de especial incidencia. Las fuentes utilizadas han sido los registros administrativos históricos de las personas beneficiarias de prestaciones y servicios dirigidos a la inclusión social entre las que se encuentran la Renta Básica (RB) y los datos de situación laboral de las personas inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Navarro de Empleo (SNE). La RB, prestación destinada a los hogares que carecen de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas, ha sido objeto de diferentes modificaciones respecto a los requisitos de acceso o población destinataria desde su primera regulación en el año 1999. Así mismo, la denominación de la prestación ha ido cambiando adecuándose a los cambios normativos: Renta Básica (RB) de 1999 a 2012, Renta de Inclusión Social (RIS) de 2012 a 2016 y Renta Garantizada (RG) desde noviembre de 2016. En el contexto de esta última modificación, se decidió emprender un estudio acerca de la pobreza en menores y su transmisión intergeneracional en Navarra. Sin embargo, el estudio no ha hecho sino empezar, ya que las posibilidades analíticas que ofrecen las bases de datos de Inclusión Social y empleo del Departamento de Derechos Sociales son numerosas y se complementan con la perspectiva de cruzar los datos con otras bases internas (alquiler de vivienda protegida, discapacidad, etcétera) y de otros Departamentos del Gobierno de Navarra (especialmente, Salud y Educación).

La ponencia comienza con una introducción del concepto de exclusión social infantil, aportando datos sobre la situación de privación económica en Navarra, con especial atención a la pobreza infantil, para después centrarse en los diferentes factores identificados en la literatura como claves en la transmisión intergeneracional de la pobreza. Tras comentar en mayor profundidad las características de los datos que se han utilizado y la metodología del análisis, se presentarán los resultados del análisis hasta la fecha, tanto en relación con el estudio de las personas en situación de pobreza durante los años de estudio, como de aquellos menores que se han emancipado y han creado un hogar en situación de exclusión, es decir, de quienes podemos considerar víctimas del proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza.

2. La exclusión social infantil en Navarra

2.1 Exclusión social y “pobreza infantil”

El estudio de la desigualdad ha estado protagonizado por la atención casi exclusiva al fenómeno de la pobreza y, si bien el factor económico continúa siendo determinante, no puede ser el único a considerar. En esta dirección, el concepto ‘exclusión social’ aparece como una herramienta útil para recoger la multidimensionalidad de las situaciones de privación económica pero también de los derechos y libertades básicas (Subirats et al., 2004). El origen del concepto “exclusión social” se ha

identificado con la incapacidad de la economía para integrar a determinados grupos sociales (personas con discapacidad, familias monoparentales, minorías étnicas, etc.) que "quedan al margen" o se encuentran en situación de "inadaptación" (Silver, 1994; Escorel, 1998).

Tres aspectos, mutuamente interdependientes, definen el análisis de las realidades sociales desde la perspectiva de la exclusión social: el dinamismo de este proceso, su carácter de acumulación de desventajas y la multidimensionalidad.

Al hablar de exclusión infantil debemos tener en cuenta todas las características propias de este fenómeno. Es necesario definir la exclusión social infantil dentro de este marco pero de manera autónoma y diferenciada de la población adulta, tomando la infancia como unidad de estudio. Por otro lado, debemos considerar que enfocar las situaciones de exclusión que afectan a los niños y niñas desde la óptica de los derechos humanos nos permite tener mayor precisión a la hora de identificar sus causas y efectos (Bayardi, 2013).

A pesar de la complejidad del fenómeno de la exclusión y su multidimensionalidad, los datos económicos permiten realizar una primera contextualización del estado de la pobreza infantil, clave para enmarcar el estudio de la TIP. Los datos de los últimos años muestran un retroceso en los niveles de equidad y bienestar de la infancia en nuestro entorno. Los niños y niñas de toda Europa se han visto seriamente castigados por la crisis económica y financiera, que desde 2008 ha debilitado los sistemas de bienestar. El número de menores en riesgo de pobreza o exclusión social en Europa creció en un millón de personas entre 2008 y 2012 (Save the Children, 2014).

Los datos disponibles indican que también en Navarra, como en otros territorios de su entorno, la pobreza tiene rostro infantil, esto es, los hogares donde viven menores tienen mayores tasas de pobreza. El Instituto de Estadística de Navarra (IEN) publica desde el año 2013 la Estadística de renta de la población de Navarra[1]. En 2014 la tasa de riesgo de pobreza en hogares con menores suponía el doble que las tasas existentes en los hogares no unipersonales sin menores de edad. Respecto a la tasa de pobreza severa, la incidencia en los hogares con menores es del triple que en hogares sin menores (no unipersonales).

La incidencia y crudeza de la denominada 'pobreza infantil' se evidencia al desagregar las tasas de pobreza según tramos de edad: las mayores tasas corresponden a quienes tienen menos de 18 años. La siguiente tabla muestra la tasa de riesgo de pobreza por edad y sexo correspondiente a los años 2013 y 2014. Los menores de edad tienen las mayores cifras tanto en hombres como en mujeres.

[1] Esta estadística surge de la utilización de registros administrativos que permiten construir variables e índices económicos con una mayor precisión y desagregación que las obtenidas a través de la Encuesta de Condiciones de Vida. Esta fuente es una novedad realizada por el Instituto de Estadística de Navarra desde 2013 a partir de datos fiscales y permite por tanto su actualización anual.

Tabla 1 *Tasa de riesgo de pobreza por tramos de edad y sexo. Años 2013 y 2014*

	2013			2014		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Menores de 18	30,3	30,3	30,4	32,5	32,4	32,6
De 18 a 44	23,6	22,5	24,7	26,2	25,6	27,2
De 45 a 64	18,0	17,4	18,5	19,2	18,8	19,6
De 65 y más	19,2	14,6	22,7	19,2	15,0	22,7
Total	**22,3**	**21,1**	**23,5**	**24,2**	**23,2**	**25,2**

Fuente: Instituto de Estadística de Navarra, Estadística de la renta de la población navarra

Otra evidencia empírica corroborada en muchísimos países y regiones, también certificada en Navarra, es que la nacionalidad y el origen geográfico representan factores de peso esenciales a la hora de padecer pobreza económica. A pesar de que no disponemos de la tasa de riesgo de pobreza desagregada por origen geográfico, sí es posible ver los datos por nacionalidad. En el año 2014, mientras sólo una de cada cinco personas españolas estaba en riesgo de pobreza en Navarra, 2 de cada 3 personas extranjeras era técnicamente 'pobre' (recordemos que la media era el 24,2%). Nuevamente, los menores de 18 años eran quienes porcentualmente más padecían esta pobreza, en ambos colectivos y en los dos años seleccionados.

Tabla 2 *Tasa de riesgo de pobreza por edad y nacionalidad. Años 2013 y 2014*

	2013			2014		
	Total	Española	Extranjera	Total	Española	Extranjera
Menores de 18	30,3	24,8	78,1	32,5	27,4	77,0
De 18 a 44	23,6	17,1	58,9	26,2	18,8	65,0
De 45 a 64	18,0	15,4	57,3	19,2	16,1	63,2
De 65 y más	19,2	18,8	57,2	19,2	18,6	60,7
Total	**22,3**	**18,3**	**62,3**	**24,2**	**19,6**	**67,0**

Fuente: Instituto de Estadística de Navarra, Estadística de la renta de la población navarra

En relación a la pobreza severa, existe una bolsa de pobreza incrustada en el seno de la sociedad navarra y que afecta a un número de personas altamente preocupante para el bienestar y la cohesión social. El cálculo de las personas que estaban en pobreza severa en Navarra en 2014 se estima en 44.276.

En relación a los menores de 16 años (en este cálculo no se dispone de la desagregación de menores de 18), en 2014 los datos muestran que la pobreza severa aumentó un 9% (973 personas más) respecto a 2013. De la población en pobreza severa en 2014, el 26% son menores de 16 años y constituye el grupo de edad con mayor incidencia. Esto es especialmente relevante cuando

numerosos estudios corroboran que los efectos de la desigualdad en la infancia son duraderos y condicionan las oportunidades vitales (Flores, 2016; Cueto et al., 2016; Davia y Legazpe, 2013; Bellani y Bia, 2013; Aldaz Carrol y Morán, 2001).

3. Transmisión Intergeneracional de la Pobreza (TIP): concepto y principales dimensiones

Desde los años 70, los diferentes estudios que han abordado la TIP han constatado su existencia. Si bien se observan matices que responden a las características culturales y socioeconómicas de cada país, este fenómeno presenta rasgos comunes en todos ellos y pone en cuestión el ideal de igualdad de oportunidades, objetivo de las políticas públicas de la mayoría de regímenes de bienestar occidentales. Existen diferentes definiciones del proceso de TIP desde diversas perspectivas. Castañeda y Aldaz-Carroll (1999) definen la TIP sencillamente como el proceso mediante el que los padres y madres pobres transmiten a sus hijos sus desventajas y situación de pobreza. Davia y Legazpe (2013) ponen el foco en el mayor riesgo que tienen aquellas personas que provienen de hogares con problemas económicos de encontrarse en situación de pobreza en su etapa adulta. Algunos autores consideran la TIP como un caso especial de movilidad socioeconómica intergeneracional, y la engloban dentro de esta categoría y otros lo consideran un fenómeno aparte (Aldaz-Carroll y Morán, 2001).

En línea con las teorías sobre la exclusión social, la TIP tiene un carácter multidimensional de modo que, para comprender el fenómeno, no es suficiente con estudiar la pobreza económica infantil o la situación de las familias con niños, sino explorar cuáles son los factores de la exclusión infantil que aumentan la probabilidad de una transmisión intergeneracional (Bird, 2013). Atendiendo a los diferentes estudios y fuentes consultadas podemos establecer cuatro dimensiones, estrechamente relacionadas entre sí, a tener en cuenta en el estudio de la transmisión de las situaciones de desigualdad: situación económica (renta y situación laboral), educación, factores relacionales y salud.

3.1. Situación económica: renta y situación laboral

La situación económica y la inseguridad laboral o desempleo son *a priori* los factores obvios a tener en cuenta en un estudio relacionado con la pobreza. La pérdida de trabajo y la inseguridad son dos características destacadas en el mercado laboral nacional y afectan a numerosas personas cuyos ingresos se ven severamente afectados, pero también su salud física y mental e incluso las relaciones familiares y de pareja. Todo ello puede suponer el inicio de itinerarios descendientes para todos los miembros de la familia (Ruiz-Valenzuela, 2016).

El riesgo de pobreza adulta se corresponde en gran medida con situaciones concretas en el hogar familiar durante la infancia: padres y madres con baja intensidad laboral, largos periodos de

desempleo, sueldos bajos y problemas económicos. La experiencia de pobreza durante la adolescencia marca el riesgo de pobreza en la vida adulta y, por lo tanto, la situación laboral y la ocupación de los padres tienen un gran impacto en las posibilidades económicas y laborales de la siguiente generación (Flores, 2016).

María Cervini-Plá (2013) y María Davia y Nuria Legazpe (2013) han estudiado la movilidad intergeneracional del nivel de ingresos en España, confirmando que la reproducción de los niveles de ingresos entre generaciones es más frecuente en casos de pobreza e ingresos bajos. Su estudio también apunta la relación entre las dificultades económicas en el hogar de origen durante la adolescencia y la situación económica en la edad adulta. Esta relación es directamente proporcional, incluso controlando otros factores que condicionan tanto la pobreza de la generación anterior como la actual. En 2011, los datos muestran cómo en España el 81% de esas personas que tuvieron muchas dificultades en la adolescencia las continuaban teniendo de adultos en los hogares que habían creado; una proporción que se reduce a poco más del 45% entre los que durante la adolescencia vivían en familias sin problemas económicos (Davia y Legazpe, 2013).

Flores (2016) señala que, también en 2011, el riesgo de pobreza era un 40% superior en España para aquellas personas cuyos progenitores habían permanecido en situación de desempleo durante su adolescencia.

Por su parte, Ruiz-Valenzuela (2016) estudia el rendimiento académico de los menores en hogares donde los padres han sufrido situaciones de temporalidad laboral o desempleo y las posibles consecuencias. Sus conclusiones indican que el desempleo del padre, en este caso, puede suponer un descenso de la nota media, que es mayor si se trata de una situación de desempleo de larga duración. También encuentra una mayor probabilidad de repetir curso y menor probabilidad de cursar estudios universitarios en estos menores.

3.2 Educación

El factor educativo tiene un doble efecto en la TIP. Por un lado, la inversión en la educación de los menores que cada hogar realiza, claramente limitada por la situación económica, influye en gran medida en la capacidad financiera de los descendientes mediante su efecto en el potencial educativo y laboral (Flores, 2011).

Por otro lado, el nivel educativo de los padres es un mecanismo clave de TIP. Los bajos niveles educativos tienden a estar relacionados con trabajo precario o situación de desempleo, rentas bajas, aumento del riesgo de mala alimentación y problemas de salud por malas condiciones de vida (Cueto et al., 2016; Flores, 2016; Davia y Legazpe, 2013; Moreno, 2011; Pascual, 2009; Aldaz-Carroll y Moran, 2001). La probabilidad de cursar estudios superiores es de más del 50% para menores cuyos padres tienen estudios superiores (Gil Izquierdo et al., 2010). Del mismo modo, en

la mitad de los casos, los menores con progenitores analfabetos no terminan la educación secundaria (Pascual, 2009).

Cabe mencionar la relevancia específica de los estudios de las madres, especialmente en relación con el efecto de la educación en la perpetuación de la desigualdad. Diferentes autores (Serafino y Tonkin, 2014; Gil Izquierdo et al., 2010; Bird, 2013) enfatizan el efecto del nivel educativo de las madres en sus descendientes. Por un lado, cuando los niveles educativos de la mujer son mayores, la probabilidad de embarazos durante la adolescencia disminuye. Por otro, Gil Izquierdo et al. (2010: 14) señalan que el nivel educativo de la madre es determinante en el acceso a la educación superior, y Serafino y Tonkin (2014) muestran que en España el efecto de los estudios de la madre es mayor que el del padre cuando se trata de situaciones de exclusión con niveles educativos muy bajos. Por este motivo se considera un factor clave para interrumpir la TIP, ya que las madres con niveles educativos más altos son más propensas a tratar de buscar educación de calidad para sus hijos y estimularlos adecuadamente. El tipo de cuidados y estímulos que se dedica a los menores en los primeros años de vida moldea la conducta, las capacidades cognitivas y el desarrollo social e intelectual. La falta de estímulos adecuados, que puede estar ligada a niveles bajos de educación por parte de los padres, además de otras muchas circunstancias relacionadas con la situación económica, salud, vivienda, etc., tiene impactos negativos en el desarrollo de habilidades lingüísticas, motoras y sociales (Aldaz-Carroll y Moran, 2001).

3.3 Factores relacionales y estructura familiar

Las características de los hogares son importantes conductores de la pobreza persistente (Aldaz-Carroll and Moran, 2001). La estructura de la familia puede indicar el nivel de vulnerabilidad del que parte un hogar y afecta, entre otras cosas, el acceso a recursos y la inversión que se hace en los menores. Crecer en una familia monoparental, especialmente si la figura principal es una mujer, supone una mayor probabilidad de recibir ingresos muy bajos durante el crecimiento, con la consiguiente dificultad del acceso a una vivienda normalizada en un buen entorno y una mayor probabilidad de obtener un mal rendimiento en el colegio, así como abandono temprano. Las familias con altos niveles de dependencia también se asocian con pobreza y baja inversión en desarrollo humano. Del mismo modo, el apoyo que ofrecen las redes sociales y la influencia del capital social a las familias en situación de vulnerabilidad puede ser muy bajo debido a que el hogar no cuente con una comunidad a la que pertenezca o red en la que pueda buscar ayuda. Otra causa identificada en la literatura es que las redes en cuestión sean incapaces de ofrecer un apoyo sostenido por encontrarse en situaciones de exclusión o vulnerabilidad similares (Flores, 2016). La pertenencia a una minoría étnica, así como una nacionalidad diferente a la española suponen también, especialmente en términos de redes sociales de apoyo, capital social y discriminación, una

clara desventaja en el mercado laboral, incrementan la posibilidad de sufrir la pobreza y la exclusión social de generación en generación (Flores, 2016).

Por otra parte, el entorno en el que residen los menores también puede ser relevante. Estudios en EEUU demostraron que el impacto del barrio o zona en la que se reside durante la infancia tiene mucho menos efecto en el riesgo de pobreza durante la etapa adulta que la estructura familiar. Sin embargo, cuando se trata de un impacto en términos negativos, la calidad de los centros escolares en la zona y la situación del mercado de trabajo local suelen estar correlacionadas con elementos como fertilidad adolescente o desempleo aunque se trata de procesos complejos y el efecto real está interrelacionado con otras variables (Bird, 2013).

3.4 Salud

Como se puede percibir en los epígrafes anteriores, existen diferencias considerables en la salud de los individuos según su situación socioeconómica.

Elisa Diaz (2016), en su estudio sobre la incidencia de la clase social en la salud, concluye que tanto el nivel de ingresos como el nivel educativo ofrecen variaciones importantes en el estado de salud de los ciudadanos. Aquellas personas en situaciones económicas más favorables tienen tanto una percepción de su salud física y mental mucho más favorable como una salud mejor. Los problemas de salud mental, por ejemplo, inciden con mayor frecuencia en la población con menos recursos, tanto adulta como infantil (Diaz, 2016). Esto tiene mucha relevancia en el estudio de la TIP, ya que la mala salud de los padres tiene efectos muy relevantes en la situación económica de la familia. Los problemas graves o crónicos de salud de los progenitores pueden ser puertas de entrada a itinerarios descendentes a través de reducción de los ingresos por largos periodos de baja o pérdida de trabajo de la persona enferma, reducciones de jornada o renuncia al empleo de la persona cuidadora, altos costes de dependencia, un menor acceso a recursos paternales por parte de los menores, etc. (Bird, 2013; Flores, 2016).

Por otra parte, la alimentación es otro de los grandes elementos que inciden en la TIP. La alimentación de los menores afecta su estado de salud desde la gestación en el útero materno. Estudios demuestran que menores que nacen con un peso inferior a los 2.5kg tienen un riesgo más alto de sufrir limitaciones en su desarrollo físico o cognitivo (Harper et al., 2003). Si estos riesgos se ven reforzados por una mala nutrición también durante los primeros años de vida, existe una mayor probabilidad de no desarrollar correctamente el sistema inmunológico, sufrir enfermedades frecuentes, ralentización del crecimiento, etc. El daño cognitivo causado por la mala nutrición antes de los 2 años puede ser irreversible.

4. Metodología

Para la realización del estudio se han utilizado las bases de datos del Departamento de Derechos Sociales en las que se registran las prestaciones y servicios del ámbito de la Inclusión Social.

Los datos seleccionados hacen referencia a las características sociodemográficas de las unidades familiares de los expedientes de Renta Básica. Asimismo, de manera totalmente novedosa, se han cruzado estos datos con los registros de Empleo en la Comunidad Foral. En concreto, en esta primera etapa del estudio se han utilizado los datos de desempleo, desempleo de larga duración y nivel de estudios máximo alcanzado.

El estudio se basa en el análisis de la cohorte de niños y niñas que fueron beneficiarios de la Renta Básica en el año 2004, con réplica en 2009 y 2015. Se han tomado los datos de todos los menores en el primer año y se ha observado si estos menores aparecen o no en los años posteriores en la base de datos de la RB/RIS. La selección del ámbito temporal se ha realizado teniendo en cuenta un periodo previo a la crisis (2004, primer año con cierta calidad en los datos recogidos), durante la crisis (2009) y el último año con datos definitivos (2015). Se han tomado los datos de todos los menores en el primer año (variables sociodemográficas y otras categorías como tenencia de la vivienda, tipo de unidad familiar, etc.) y se ha observado si estos menores aparecen o no en los años posteriores en la base de datos de la RB/RIS. El estudio ha identificado las situaciones de cronificación de carencia de recursos para la cobertura de las necesidades básica y también la TIP en la cohorte. En este estudio, la cronificación se entiende como un/a menor que vive en un hogar que cobra la RB/ RIS aparece como beneficiario de la prestación también en los años observados (se haya o no emancipado), mientras que la TIP alude a la creación por el/la menor de otro hogar que también percibe esta prestación.

La ausencia de fuentes de información que considere a los niños y niñas como unidades de análisis y observación ha tenido también su repercusión en este estudio dificultando metodológicamente la explotación y análisis de las variables consideradas. Los sistemas de información del Departamento de Derechos Sociales utilizan la unidad familiar u hogar como unidad de análisis, por lo que ha sido necesario elaborar *ad hoc* una base de datos complementaria cuya unidad de análisis y observación fueran los niños y niñas de la cohorte. Esto nos ha permitido tomarlos como referentes en el estudio y no como parte de la categoría unidad familiar.

5. Principales resultados

Como señala el módulo del INE, para toda sociedad que desee mejorar las condiciones de vida de su población y aumentar el nivel de cohesión social, el análisis de la transmisión de la pobreza entre generaciones resulta tan importante como el estudio de la pobreza desde un punto de vista estático.

Siguiendo esta propuesta metodológica se ha considerado oportuno incluir aquí una primera aproximación a la cronificación de la pobreza en menores y al fenómeno de la Transmisión Intergeneracional de la Pobreza en Navarra. La falta de encuestas longitudinales de largo alcance, que hubieran permitido utilizar las metodologías desarrolladas y aplicadas en otros países, ha obligado a considerar un abordaje alternativo que se ha sustentado en el análisis de la fuente estadística disponible en el Departamento de Derechos Sociales. La utilización de los registros administrativos permite compensar en cierta medida las actuales carencias de este tipo de estudios longitudinales. Esta aproximación a partir de registros administrativos (Renta Básica y Renta de Inclusión Social, en esta ocasión) constituye una experiencia novedosa y abre nuevas oportunidades para el abordaje de la TIP en Navarra.

5.1. La cronificación de la RB/RIS en población menor de edad en Navarra

Según los datos disponibles, en el año 2004 en Navarra, 2.370 menores de 18 años, 1.167 niñas y 1.203 niños, percibieron la Renta Básica.

Si observamos la evolución de la población menor de 18 años beneficiaria de la RB/RIS desde 2004 hasta 2015, su número se multiplicó casi 4,5 veces, pasando de 2.370 a 10.568. Al poner estos datos en relación con el número total de personas beneficiarias de RIS, se observa que los/as menores de 18 años suponían en 2015 casi 4 de cada 10 (36,34%).

Para dimensionar adecuadamente la transcendencia de estos datos, es necesario considerar la población total de Navarra menor de edad. Los datos indican que en el año 2004, el 2,4% de los menores de la Comunidad Foral residía en un hogar que percibía la RB, mientras que este porcentaje se eleva hasta el 8,8% en 2015. Este dato refleja el gran impacto de la crisis en el aumento del porcentaje de menores en situación de exclusión social, si bien se debe tener en cuenta que también obedece a una mejora de la cobertura del sistema.

Tabla 3 *Evolución de la población menor de 18 años beneficiaria de RB. Datos absolutos y porcentaje sobre el total de población beneficiaria y sobre el total de población menor de edad*

Año	Total Benefc. RB/RIS	Benefic. RB/RIS < 18 años	% <18 sobre el total	Población <18 años	% Población benef. < 18 sobre total población < 18
2004	6.203	2.370	38,2%	97.938	2,4
2007	5.587	2.105	37,7%	104.560	2,0
2013	23.913	8.779	36,7%	118.809	7,4
2015	29.022	10.507	36,2%	119.312	8,8

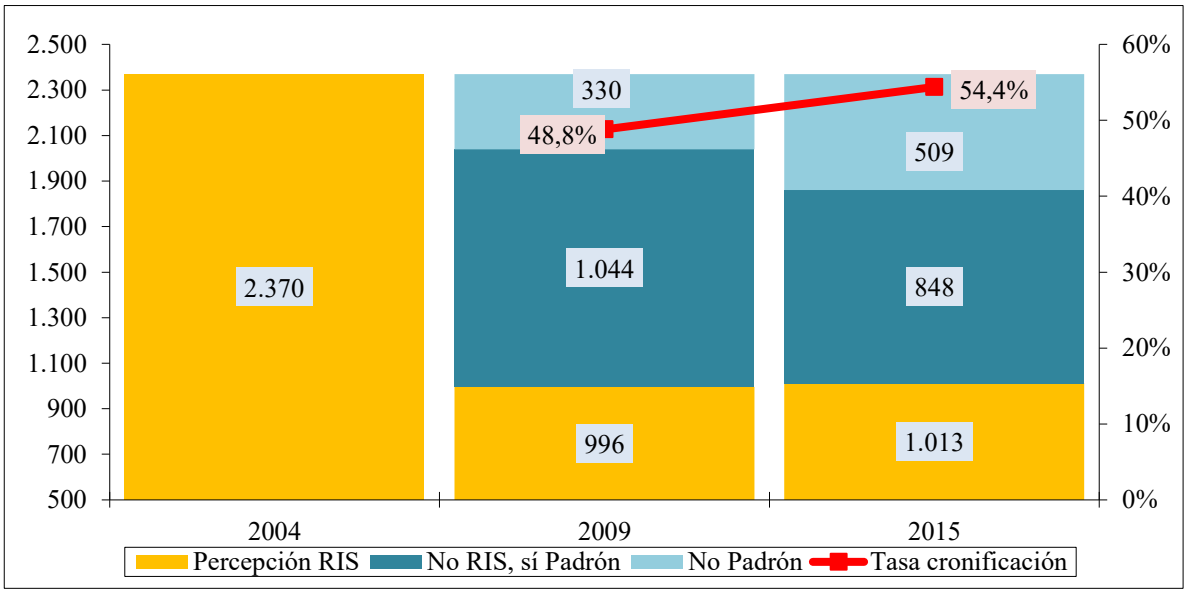
Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

Del grupo de 2.370 menores beneficiarios/as de la prestación que conforma el estudio, 996 (el 42%) también percibían la RIS en el año 2009. Seis años después, en el año 2015, eran 1.013 las personas que constaban como beneficiarias de la RIS (el 42,7% del grupo inicial). Además, 690 personas del grupo inicial aparecían como beneficiarias en ambos años de réplica.

Para conocer con más exactitud la tasa de cronificación de los menores del año 2004 se ha elaborado un análisis suplementario a través del Padrón con la colaboración del Instituto de Estadística de Navarra. Así pues, la hipótesis inicial radicaba en que pudiera haber personas que no constaban en los registros como beneficiarias de la RIS, pero no porque hubieran salido teóricamente de la pobreza, sino porque ya no estaban en Navarra. Depurada de esta forma la base de datos, no figuraban en los registros del Padrón 330 personas en 2009 (13,9% del grupo inicial) y un total de 509 en el año 2015 (el 21,5% del grupo inicial).

En consecuencia, los datos indican una tasa de cronificación del 48,8% en el año 2009 que aumentó hasta el 54,4% en 2015, once años después del primer periodo de análisis.

Gráfico 1 *Menores beneficiarios de la RB en 2004 y situación (percepción o no de la RB/RIS) en 2009 y 2015*

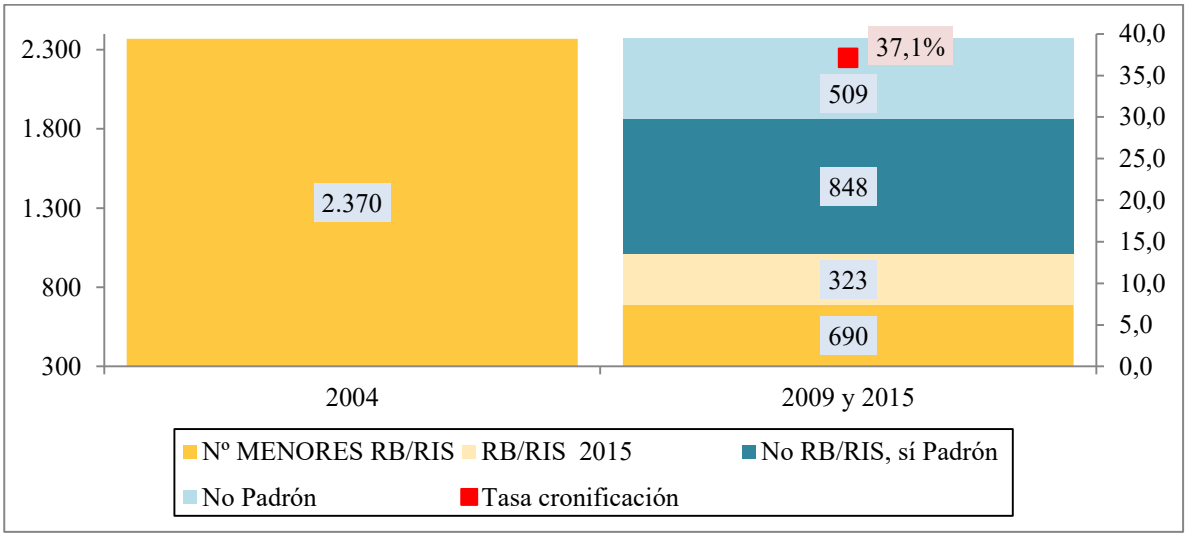


Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

La tasa de cronificación para las 690 personas que fueron beneficiarias en los dos periodos analizados se situó en el 37,1%.

Sin duda son datos alarmantes, por cuanto evidencian un lastre muy complicado de solventar para estos menores y, ya en muchos casos, personas adultas.

Gráfico 2 *Menores de la cohorte de 2004 beneficiarios en ambos periodos del estudio, años 2009 y 2015*



Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

Los registros administrativos de las prestaciones destinadas a la inclusión social incluyen la variable "Tipo de colectivo" de las unidades familiares perceptoras. Esta variable presenta un alto interés analítico. Entre sus categorías aparece el origen inmigrante (por área geográfica) y otras dos muy relevantes para el abordaje de la exclusión: minoría étnica gitana y población transmontana (esta población se instaló en Navarra hace tres décadas proveniente de la región Trás-os-Montes y Alto Duero del noreste de Portugal y ha padecido problemas de exclusión social). Esta categoría se incluye en el análisis de datos provenientes de la RB/RIS, entre otras razones porque instituciones como el Centro Europeo para los Derechos de los Roma/Gitanos y la Asamblea General de Naciones Unidas ("Informe del Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia") avalan y promueven el uso analítico de esta categoría para fijar objetivos más y mejor cuantificables en la lucha contra la exclusión que padece esta etnia.

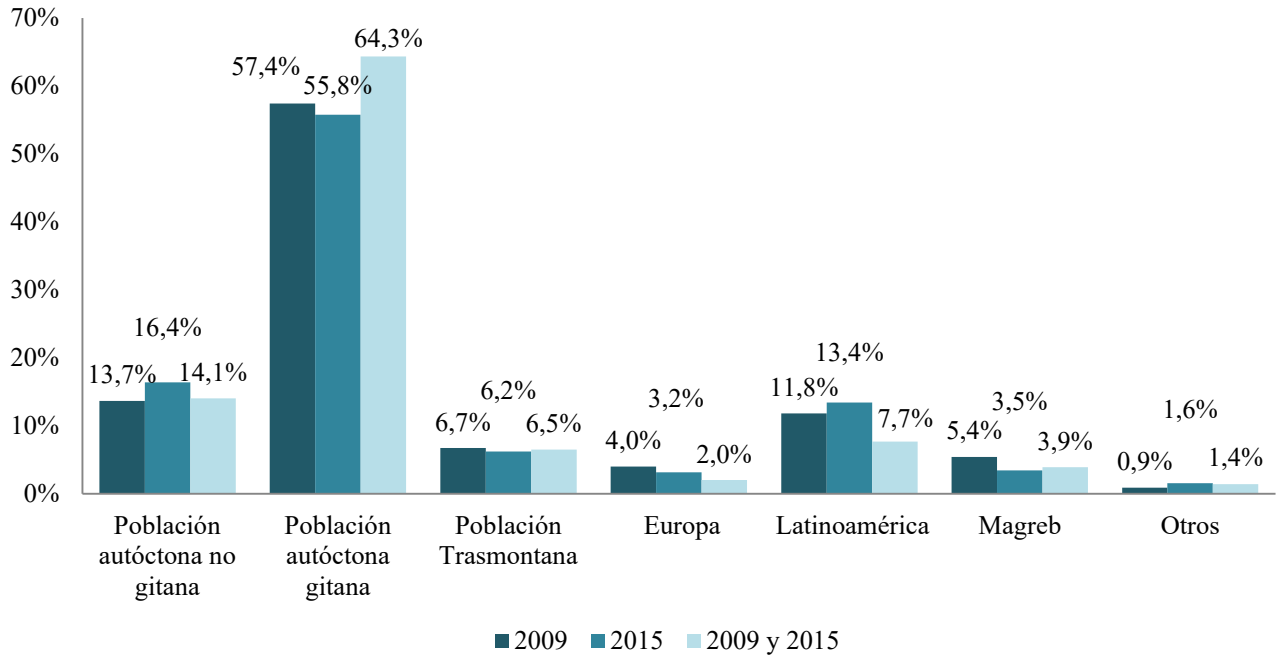
Es necesario señalar que los datos que hacen referencia a esta variable deben tomarse con cierta cautela ya que en los registros administrativos se complementa la información tomando en consideración el origen étnico/geográfico de la persona solicitante de la prestación. No existe la posibilidad de registrar la información correspondiente a cada miembro de la unidad familiar respecto a esta variable y, por lo tanto, no es posible un análisis individual de la misma.

El aspecto más destacable en relación al origen étnico/geográfico de las personas beneficiarias, es que en los tres periodos de análisis (2009, 2015 y ambos años) la población gitana tenía una representación superior al 50%. En el año 2009, 572 personas (el 57,4%) formaban parte de unidades familiares con la categoría Minoría étnica gitana. A mucha distancia se situaba la

categoría *Personas autóctonas no gitanas* con 136 individuos (13,7%), seguidas del colectivo *Inmigrante Latinoamérica*, constituido por 118 personas (11,8%) y el colectivo *Transmontano*, con 67 personas (6,7 %). Los registros del año 2015 presentan una distribución similar, tal y como se refleja en el gráfico 3.

Por su parte, de las 690 personas beneficiarias en los dos años, 2009 y 2015, un total de 544 (64,3%) eran gitanas, lo que muestra un elevado índice de una elevada cronificación entre los menores de etnia gitana.

Gráfico 3 *Personas menores de 18 años beneficiarias de RB en 2004 que también los fueron en los años 2009, 2015 y en ambos periodos, por origen étnico/geográfico*



Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

Por otro lado, el seguimiento de las personas beneficiarias de la prestación según el origen étnico/geográfico, muestra que 7 de cada 10 personas de la cohorte que pertenecían a las categorías población autóctona gitana, Magreb y Población transmontana, habían sido beneficiarias de la prestación en ambos periodos considerados en el estudio (2009 y 2015). El porcentaje menos elevado correspondía a quienes tenían origen latinoamericano: 4 de cada 10 personas de la cohorte con origen en Latinoamérica fueron beneficiarias en los dos años.

Tabla 4 *Percepción de la prestación según origen étnico/geográfico en ambos periodos del estudio (2009 y 2015)*

Origen Étnico o Geográfico	% Personas beneficiarias en 2009 y 2015
Población autóctona gitana	78,6%
Magreb	77,1%
Población transmontana	71,4%
Población autóctona no gitana	58,4%
Europa	43,8%
Latinoamérica	39,0%
Total	68,1%

Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

Otra de las variables de análisis que se ha utilizado en el estudio es la del tipo de unidad familiar. Se han considerado las categorías que la base de datos contempla y se han agrupado finalmente en cinco: *Pareja con hijos, Personas adulta sola con hija/os, Pareja sin hija/os, Persona adulta sola y Otras categorías.*

Los datos indican que las personas beneficiarias en el año 2009 y también las que percibieron la prestación en el 2015 pertenecían mayoritariamente a una familia nuclear tipo, *Pareja con hijas/os*, (54,3% y 52,2%, respectivamente). Sin embargo, la característica más llamativa es la elevada representación de la categoría *Persona adulta sola con hijas/os* (43,2% y 39,8%, en cada año). Esta categoría alude a la presencia de un solo progenitor en el hogar familiar y por tanto engloba a las familias monoparentales. Estos datos en este tipo de familias señalan con claridad las dificultades para salir de la pobreza, más aún si las personas concernidas tienen un determinado origen étnico o geográfico.

El cruce de ambas variables, tipo de unidad familiar y origen étnico/geográfico, muestra en ambos periodos de análisis que las personas autóctonas de etnia no gitana y quienes tenían origen latinoamericano pertenecían mayoritariamente a la categoría *Persona adulta sola con hijos/as*. Los porcentajes de esta categoría alcanzaban valores elevados en ambos grupos y especialmente entre quienes tenían origen latinoamericano: la población autóctona no gitana que pertenecía a una familia monoparental alcanzaba el 72,1% en el años 2009 y un 60,2% en el 2015 y la población de origen latinoamericano el 82,2% en el año 2009 y el 74,3% en el año 2015.

Si analizamos los datos de quienes provenían de algún país europeo observamos que en el año 2009 el 55% pertenecían a la tipología *Pareja con hijos/as* y el 40% a familias monoparentales. En el año 2015 el porcentaje de quienes forman parte de la familia nuclear se redujo al 40,6%. Por el contrario, aumentó el porcentaje de quienes pertenecían a familias monoparentales que alcanzó el 53,1%. Es necesario destacar que, excepto en el caso de quienes tenían origen magrebí, el

porcentaje de quienes pertenecían a familias monoparentales alcanzó valores superiores al 25% en los dos años.

Tabla 5 *Tipo de unidad familiar según origen étnico/geográfico. Porcentajes de las tipologías con mayor prevalencia, años 2009 y 2015*

	Población autóctona gitana		Población autóctona no gitana		Población Transmontana		Europa		Latinoamérica		Magreb	
Año	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Persona adulta sola	0,9	2,1	1,5	9,0	1,5	1,6	5,0	3,1	1,7	6,6	0,0	0,0
Persona adulta sola con hijo/as	31,1	27,3	72,1	60,2	38,8	25,4	40,0	53,1	82,2	74,3	13,0	20,0
Pareja con hijo/as	67,0	64,8	22,1	27,7	59,7	71,4	55,0	40,6	16,1	18,4	87,0	77,1
Pareja sin hijo/as	1,0	5,8	0,0	3,0	0,0	1,6	0,0	3,1	0,0	0,7	0,0	2,9

Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

Los datos de las personas que habían sido beneficiarias en ambos periodos, muestran el elevado porcentaje de personas que forma parte de la categoría *Personas adulta sola con hijos/as*, que alcanza el 40%. Es decir, 4 de cada 10 personas formaba parte de hogares monoparentales. Esta categoría es especialmente elevada entre quienes tienen origen latinoamericano con el 83% y quienes pertenecen a la categoría *Población autóctona no gitana.* Es preciso destacar que el 95,7% del total de los hogares monoparentales estaban encabezados por mujeres.

Tabla 6 *Porcentajes según tipo de unidad familiar y origen étnico/geográfico de las personas que fueron beneficiarias en ambos periodos del análisis (2009 y 2015)*

	Población autóntona gitana	Población autóctona no gitana	Latinoamérica	Población transmontana	Magreb	Europa	Otros	Total
Pareja con hijo/as	61,9%	28,9%	15,1%	64,4%	81,5%	35,7%	50,0%	53,9%
Persona adulta sola con hijo/as	31,5%	61,9%	83,0%	33,3%	14,8%	57,1%	50,0%	40,0%
Pareja sin hijo/as	4,7%	4,1%	0,0%	2,2%	3,7%	0,0%	0%	3,9%
Persona adulta sin hijo/as	1,8%	5,2%	1,9%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	2,2%
Total	64,3%	14,1%	7,7%	6,5%	3,9%	2,0%	1,4%	100%

Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

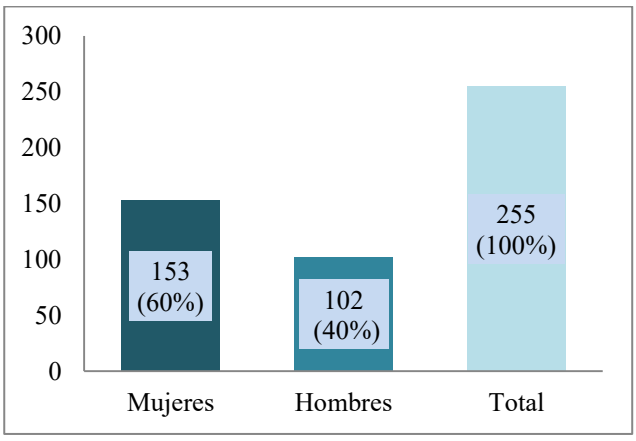
5.2 Una primera aproximación a las personas emancipadas (TIP)

Como se ha indicado, en este estudio se concibe estrictamente la TIP como la creación por el o la menor de otro hogar que también percibe la Renta de Inclusión Social. Obviamente, el escaso lapso de tiempo transcurrido (once años desde 2004 a 2015) supone que muchos de los menores de aquella cohorte todavía no hayan alcanzado la edad de emancipación. Sin embargo, los datos ya confirman que la pobreza se transmite intergeneracionalmente, especialmente la pobreza severa.

El grupo de personas emancipadas está formado por aquellos menores perceptores de Renta Básica en 2004 que aparecen en los registros del año 2015 como solicitante, cónyuge, pareja de hecho o compañero, según las variables de la Base de datos del Departamento de Derechos Sociales. En total, 255 personas cumplen esta circunstancia, todas ellas con una edad igual o mayor a 16 años. En este punto es preciso aludir a que en el año 2015 había un total de 630 personas mayores de 16 años percibiendo la RIS que eran miembros de la cohorte inicial; por tanto, el 40% de los mismos había creado un nuevo hogar 'pobre', mientras que el resto residía con otras personas adultas, probablemente en el mismo hogar familiar.

Respecto al sexo de las personas emancipadas que continuaban siendo perceptoras de la RIS se observan diferencias importantes. Un total de 153 mujeres (60%) y 102 hombres (40%) habían formado nuevos hogares perceptores de RIS. Es decir, seis de cada diez de las personas que habían creado un nuevo hogar "pobre" eran mujeres.

Gráfico 4 *Distribución por sexo de las personas emancipadas*



Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

Si atendemos al origen étnico/geográfico de las 255 personas emancipadas, nuevamente vemos que las *personas de etnia gitana* son mayoría (63,9%), seguidas de las *Personas autóctonas no gitanas* (16,9%) y las categorías *Transmontano* (7,5%) e *Inmigrante Latinoamericano* (7,1%).

Respecto al tipo de unidad familiar aquí analizada, las categorías con mayor representación entre esta población son las de *Pareja con hijas/os* (141 personas, el 55,3%) y *Persona adulta sola con hijas/os* (42 personas, el 16,5%). En ambas casuísticas se trata de personas que han sido padres o

madres antes que la media del resto de jóvenes de Navarra. Esta cuestión en sí misma no es negativa, pero es cierto que el hacer frente a la paternidad o maternidad en un hogar en pobreza severa conlleva una acumulación de factores de riesgo que pueden requerir la intervención de otros sistemas de protección.

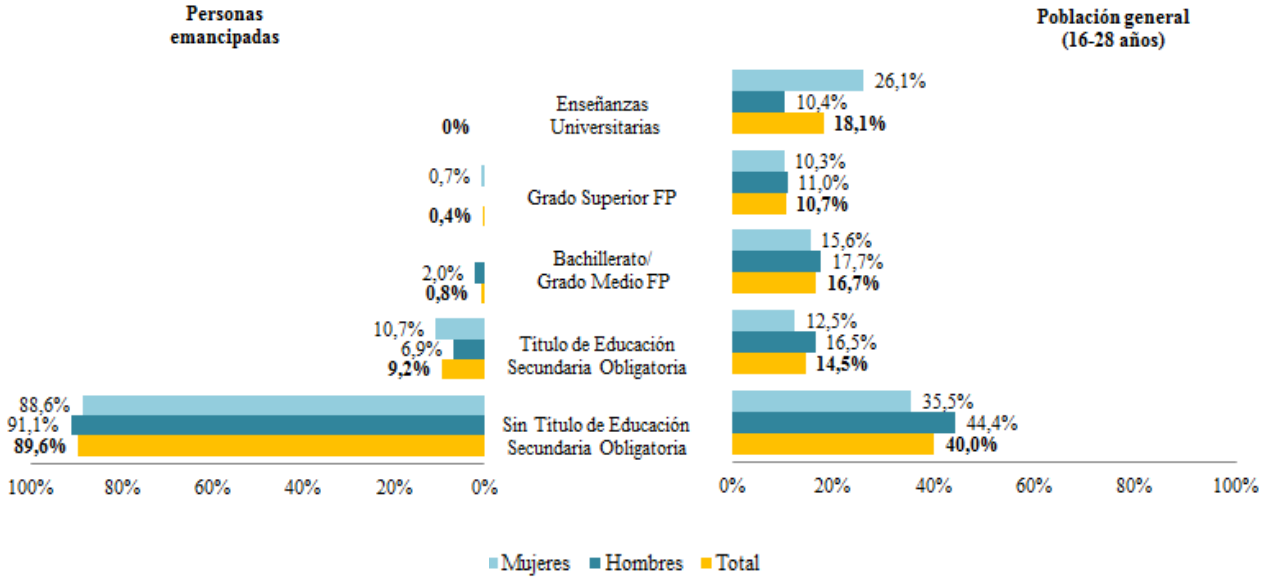
En relación a su nivel formativo y situación ocupacional, se debe destacar que un total de 250 personas (98,0%), 151 mujeres (60,4%) y 91 hombres (39,6%), constaban como demandantes de empleo en el año 2015. Es necesario puntualizar que este concepto incluye a aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo y también a quienes desean acceder a otros empleos o cursar actividades de formación para mejorar su situación laboral.

Respecto al nivel de formación máximo alcanzado por las personas emancipadas demandantes de empleo, según la información disponible en la base de datos de Empleo del Departamento de Derechos Sociales, el 89,6 % no había obtenido el título de Educación Secundaria Obligatoria Únicamente el 9,2% de las personas emancipadas había logrado el título de Educación Secundaria Obligatoria y escasamente el 1,2% había alcanzado estudios de Bachillerato o FP. Ninguna de las personas emancipadas había obtenido una titulación universitaria.

Para apreciar el alcance de estos datos es necesario compararlos con el nivel educativo de las personas del mismo grupo de edad (entre 16 y 28 años) que constaban en la base de datos de empleo de Gobierno de Navarra en el mismo año. Los datos generales para el mismo grupo de edad muestran una distribución muy distinta: el 45,5% había alcanzado niveles educativos de grado medio o superiores.

Si atendemos a los datos por sexo se observa que el porcentaje de personas que no han obtenido el título de Educación Secundaria se sitúa en valores próximos al 90%. El número de personas que ha obtenido el Título de Educación Secundaria o han alcanzado niveles superiores de educación son reducidos; el 11,4% de las mujeres y el 8,9% de los hombres.

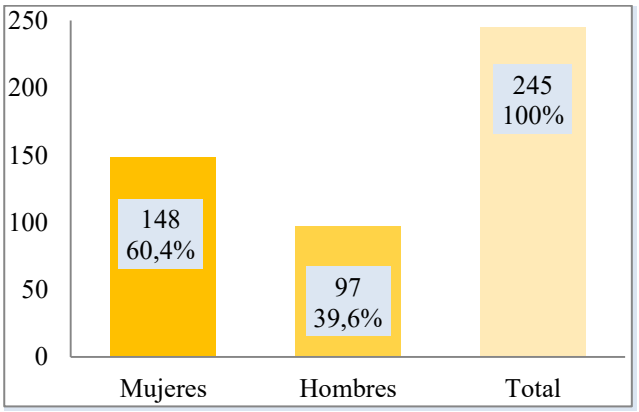
Gráfico 4 *Porcentajes del nivel educativo máximo alcanzado. Datos generales (población entre 16 y 28 años) y datos de las personas emancipadas de la cohorte, año 2015*



Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales

Respecto a la situación laboral, un total de 245 personas, el 96,1% del total de personas emancipadas y el 98% de quienes constaban en la base de datos como demandantes de empleo, estuvieron durante algún momento del año 2015 en situación de desempleo. Esta variable desagregada por sexo presenta que el 60,4% eran mujeres mientras que el 39,6% eran hombres. Estos porcentajes presentan una mínima variación respecto a la distribución por sexo del grupo de personas emancipadas.

Gráfico 5 *Personas emancipadas en situación de desempleo durante el año 2015*

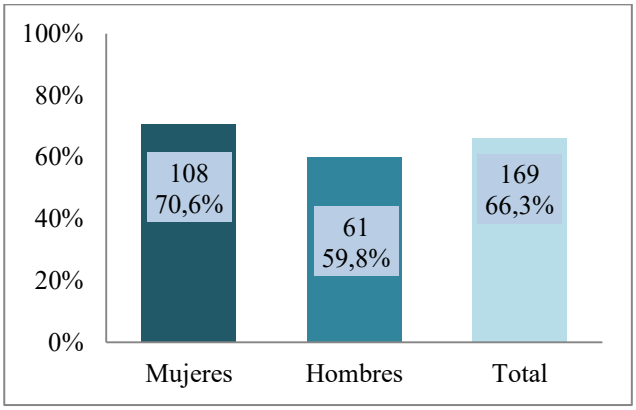


Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

Para ambos sexos el porcentaje de personas emancipadas que había estado en situación de desempleo durante el año 2015 era superior al 95%: en el caso de las mujeres el porcentaje se situaba en el 96,7% y en el caso de los hombres en el 95,1%.

Los datos disponibles indican una elevada incidencia del desempleo de larga duración (DLD) entre las personas emancipadas. Es necesario señalar que para la población menor de 25 años el criterio temporal para determinar una situación de desempleo de larga duración difiere del criterio general. Para este tipo de colectivo, al que pertenecen las personas emancipadas de este análisis, el desempleo de larga duración se produce cuando el tiempo en desempleo es igual o superior a 180 días. Un total de 169 personas, 108 mujeres (63,9%) y 61 hombres (36,1%) habían estado en situación de DLD durante el año 2015. Este dato indica que el 66,3% de las personas emancipadas (el 69% de quienes habían estado en situación de desempleo durante ese año) fueron desempleadas de larga duración, frente al 35% en el caso del total de la población desempleada. Si consideramos los datos desagregados por sexo encontramos que el 70,6% de las mujeres emancipadas estuvieron en situación de DLD. En el caso de los hombres el porcentaje fue 10,8 puntos porcentuales inferior, situándose en el 59,8%.

Gráfico 6 *Porcentaje de personas en situación DLD durante 2015. Distribución sobre el total de personas emancipadas y según sexo*



Fuente: Elaboración propia, Departamento de Derechos Sociales.

6. Conclusiones

El conjunto de registros utilizados en el estudio nos ofrece una primera aproximación a la TIP en Navarra. Como ya se ha expuesto, esta ponencia recoge las líneas básicas de un estudio aún en ciernes pero que nos aporta algunas primeras conclusiones sobre este fenómeno.

De los 2.370 niños y niñas que en el año 2004 fueron beneficiarios de la RB, 996 aparecen nuevamente en los registros de 2009 como personas beneficiarias y 1.013 en el año 2015. Estos datos indican que más de 4 de cada 10 menores de la cohorte, el 42% en el año 2009 y el 42,7% en el 2015, seguían siendo beneficiarios de la prestación. Respecto a quienes fueron personas beneficiarias en ambos periodos, 2009 y 2015, encontramos que un total de 690 menores fueron beneficiarios, lo que supone el 29% de la cohorte inicial.

Los datos muestran que la posibilidad de formar un hogar pobre es mayor cuantos más años pasan y, en este caso, aunque solamente han pasado once años, el 40% de las personas de la cohorte que en 2015 tenían 16 años o más habían constituido un hogar que también era perceptor de la prestación.

Respecto al origen étnico/geográfico de las personas emancipadas es necesario destacar la gran prevalencia de las personas de etnia gitana (63,9%) y de las familias monoparentales, cuyo porcentaje se sitúa en el 16,5%.

El nivel de estudios alcanzado nos indica que existe una infraformación de las personas de la cohorte que se habían emancipado. Si lo comparamos con los datos generales que constan en la base de empleo del grupo de la misma edad observamos que solamente el 9,2% tenía el título de graduado escolar, mientras que en el grupo general el 60% había obtenido el título de graduado escolar o había alcanzado niveles de estudios superiores. Únicamente el 10,4% de las personas emancipadas tenía el título de graduado escolar o había alcanzado niveles educativos más altos.

Otro de los resultados más destacados es la alta incidencia del desempleo de larga duración entre quienes se habían emancipado, el 66,3% fueron personas desempleadas de larga duración en el año 2015, frente al 35% en el caso de los datos generales de la población desempleada en el mismo periodo.

Estos datos nos obligan a reflexionar sobre el modelo de intervención aplicado en las situaciones de exclusión social y en concreto en su idoneidad para romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Nos encontramos ante un grave problema, que afecta de manera individual a los derechos de las niñas y niños que se encuentra en situación de exclusión social y que tiene una innegable repercusión en el nivel de cohesión social.

El ORS tiene previsto continuar con este proyecto. Por ello se han iniciado nuevas líneas de investigación en las que se cruzarán diferentes datos del Departamento de Derechos Sociales con datos de otros departamentos (datos de salud de los niños y niñas y de sus padres y madres, niveles educativos de las progenitoras, datos del sistema de desprotección a la infancia y de medidas judiciales, violencia de género, censo de vivienda protegida…) lo que posibilita un análisis integral y personalizado de los registros. Esto permitirá establecer trazabilidades de forma colectiva e individual y la creación de indicadores más precisos sobre la situación infantil y los factores que aumentan la probabilidad de que la exclusión se transmita de generación en generación. Además de las posibilidades analíticas ya mencionadas, este estudio ofrece una oportunidad destacada para la toma de decisiones sobre las estrategias y medidas específicas de prevención e intervención dirigidas a las personas que se encuentran en riesgo de vulnerabilidad o exclusión social.

7. Bibliografía:

Aguilar, M., Gaviria, M., & Laparra, M. (1995). "Exclusión social y políticas de integración en la Comunidad de Madrid". Economía y Sociedad, 12, 217-232.

Aldaz Carrol, E. y Morán, R. (2001) "Escaping The Poverty Trap In Latin America: The Role of Family Factors". Cuadernos de economía, vol. 38, nº 114, agosto 2001, pp. 155-190.

Bellani, L. y Bia, M. (2013). Measuring intergenerational transmission of poverty. Paper presentado en el congreso ECINEQ 2013.

Blanden, J. y S. Gibbons (2006). The Persistence of Poverty across Generations, The Policy Press, Bristol.

Bird, K. (2013) The intergenerational transmission of poverty: An overview. In Chronic Poverty (pp. 60-84). Londres: Palgrave Macmillan UK.

Carabaña, J. (1999). Dos estudios sobre movilidad intergeneracional. Fundación Argendaria-Visor.

Castaneda, T. y Aldaz-Carroll, E. (1999) 'The Intergenerational Transmission of Poverty: Some Causes and Policy Implications' Inter-American Development Bank, Discussion Paper.

Centro de Documentación y Estudios SiiS/Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2013) Pobreza infantil en Euskadi. [En Línea] Disponible en: http://www.peretarres.org/arxius/butlletins/butlletiAS/pobreza_infantil_euskadi.pdf

Cervini-Plá, M. (2013) "Exploring the sources of earnings transmission", Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, 204-(1/2013): 45-66.

Corak, M. (2006) Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility. Research on Economic Inequality. Vol. 13, Dynamics of Inequality. The Netherlands: Elsevier Press, pp. 143-88.

Cueto, B.; Rodríguez, V.; Suárez, P. (2016) Un análisis de la transmisión intergeneracional dela pobreza en España, XXII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Oviedo.

Davia, M. y Legazpe, N. (2013): Transmisión intergeneracional de la pobreza en España: una primera aproximación con la Encuesta de Condiciones de Vida. Santander, XXII Encuentro de Economía Pública. Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha.

Diaz, E. (2016) Desigualdad social, crisis económica y salud en España, Observatorio Social de 'la Caixa', Septiembre.

Flores, R. (coord.) (2016). La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención. Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas Española.

Gil, M.; de Pablos, L. y Martínez, M. (2010): Los determinantes socioeconómicos de la demanda de educación superior en España y la movilidad educativa intergeneracional. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 193-(2/2010), pp. 75-108.

Harper, C., Marcus, R., Moore, K. (2003) "Enduring Poverty and the Conditions of Childhood: Lifecourse and Intergenerational Poverty Transmissions". World Development, Vol. 31. No 3. pp 535-554.

Hernan, M. (2005)" Demografía de la infancia en España: Los niños como unidad de observación" en revista Política y Sociedad, 2006, Vol.43 nº I, 43-61.

INE (2013): Encuesta Nacional de Salud 2012, Madrid: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

IUNDIA (2010) Pobreza y exclusión social de la infancia en España. [En Línea] Disponible en: http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/pobrezaExcInfEspana.pdf

Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. (2015). "Nuevos relatos para nuevas políticas contra la pobreza infantil", Revista de Treball Social, 205: 9-27.

Marí-Klose, P. y Martinez, A. (2015). "Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)proteccion social en un contexto de adversidad", Panorama Social, 22: 11-26.

Marí-Klose, P. (2011) El capital social de les famílies com a factor d'èxit educatiu. Emancipació i risc de pobresa: imatges contrafactuals, Institut d'Infància i Món Urbà i Universitat de Barcelona.

Marqués, I. y Herrera-Usagre, M. (2012) "¿Somos más móviles? Nuevas evidencias sobre la movilidad intergeneracional de clase en España en la segunda mitad del siglo xx / Are we More Mobile? New Evidence of Intergenerational Class Mobility in Spain During the Second Half of the 20th Century", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 131, (Julio-Septiembre), pp. 43-73

Moreno, A. (2011). La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia. Revista de Educación, número extraordinario 2011, 183-206.

Pascual, M. (2009). Intergenerational income mobility: The transmission of socio-economic status in Spain. Journal of Policy Modeling 31, 835–846. 14

Paugam, S. (1996) "Poverty and social disqualification: A comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe". Journal of European Social Policy, 6(4), 287-303.

Ruiz-Valenzuela, J. (2016) El impacto de la temporalidad y la pérdida de trabajo parental en el rendimiento educativo de los hijos. Observatorio Social de 'la Caixa', Septiembre.

Save the Children (2014) Pobreza infantil y exclusión social en Europa: Una cuestión de derechos. [En Línea] Disponible en: http://unaf.org/wp-content/uploads/2014/05/Informe_Pobreza_infantil_y_exclusion_social_en_Europa1.pdf

Serafino, P., Tonkin, R. (2014). Intergenerational transmission of disadvantage in the UK & EU. Office for National Statistics. [En línea] Disponible en: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_378097.pdf>

Silver, H. (1994). Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas. Revista internacional del trabajo, 113(5-6), 607-662.

Subirats, J. (dir.) et al. (2004). Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Barcelona: Colección de Estudios Sociales, nº. 16, La Caixa. [En línea] https://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol16_es.pdf

UNICEF (2016) Equidad para los niños: el caso de España. [En Línea] Disponible en: https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/equidad_para_los_ninos_el_caso_de_espana.pdf

Xiberras, M. (1993). Les théories de l'exclusion. Paris: Meridiens Klincksieck.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

AVANCES, LÍMITES Y RETOS EN LA GARANTÍA DE DERECHOS DE LA INFANCIA EN CATALUÑA. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL.

Mayordomo Martínez, Eloi
eloimm@yahoo.com

Millán Cañamares, Xavier
xmillanc@gmail.com

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

1. Resumen

La aprobación en el *Parlament de Cataluña* de la Ley 14/2010 de 27 de mayo sobre los derechos y oportunidades en la Infancia y la Adolescencia (LDOIA), materializa la voluntad de un cambio de paradigma en las políticas públicas, situando la infancia y la adolescencia en el centro de éstas, como sujeto de derechos, y siendo el interés superior de niño la guía para el conjunto de las intervenciones públicas. Esto obliga a transversalizar dichas políticas y extenderlas hacia el ámbito de la promoción –además de la prevención, la atención y la protección. Por otra parte, la LDOIA configura un sistema descentralizado en que atribuye al conjunto de profesionales y administraciones, pero también a la ciudadanía, unos determinados roles, constituyendo espacios de trabajo y apuntando herramientas técnicas para su intervención.

A pesar del significativo avance legislativo, el artículo problematiza los efectos que ha tenido su desarrollo normativo y técnico posterior, y plantea hasta qué punto la implementación de las políticas de infancia y adolescencia está logrando los objetivos que la LDOIA proyectaba, identificando los déficits que se observan desde el ámbito local y planteando las lagunas que deben afrontar los profesionales en el proceso de intervención.

Finalmente, se apuntan los retos que deberían afrontarse para garantizar la salvaguarda de los derechos de la infancia y la adolescencia, focalizando en la administración local como el agente que, desde la proximidad, tiene una posición óptima para abordar la reducción del riesgo social y para garantizar la salvaguarda de los derechos de niños y adolescentes.

2. La atención a la infancia y adolescencia en Cataluña: un gobierno multinivel en un sistema descentralizado.

2.1. Las competencias exclusivas

El Estado Español configura un modelo de atención y protección a la infancia que se podría calificar *de mixto,* en la medida que se basa en la colaboración entre el ámbito público y el privado, y las responsabilidades se comparten entre la familia y las administraciones públicas (de Palma, 2011). En este sentido, y de acuerdo con lo previsto en los acuerdos internacionales, la Constitución Española (art. 39 CE) señala que la infancia debe gozar de una especial protección en la política social, aunque no desarrolla dicha protección en título competencial alguno, sino que ésta ha de entenderse subsumida en diferentes títulos, muy especialmente en el de "asistencia social" que pudo ser traspasado como competencia exclusiva a las comunidades autónomas (art. 148.1.20CE) (Pelegrí, 2012).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)[1] señala por su parte, que los poderes públicos deben asegurar la protección de los niños, garantizando el interés superior del niño (art. 40.3EAC), y reserva a la Generalitat la regulación y la planificación de la actividad y de los programas dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o necesidad social (servicios, prestaciones técnicas y económicas),[2] con el fin de garantizar el derecho a la atención social (art. 9.1 de la Ley de 21/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales (en adelante LSS). Se reconoce explícitamente por tanto, el derecho de los menores a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social (art. 17 EAC) y para dar respuesta a este encargo, la Generalitat debe elaborar un Mapa de recursos y servicios que permita conocer la dimensión, la territorialización y la evolución de la oferta y la cobertura en Cataluña (art. 23.1 Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia, en adelante LDOIA) de las prestaciones establecidas en la Cartera de servicios sociales (art. 24 LSS).
Se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados (art. 105 LDOIA); de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal (art. 166.3 EAC); y la promoción de las familias y de la infancia, que incluye las medidas de protección social y su ejecución (art. 166.4 EAC).

[1] Junto con los estatutos del País Vasco y Andalucía son los únicos que adoptan esta perspectiva "ius-publicista" y hacen una referencia expresa a la atención y protección de la infancia y la adolescencia
[2] Una actividad que de acuerdo al artículo 166.1 del EAC se refiere tanto al ámbito público como para los prestadores

Con el fin de atender la tipología de situaciones que requieren una especialización técnica o de recursos determinados, configura los servicios especializados: los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia (EAIA),[3] cuya principal función es la de valorar y diagnosticar las situaciones de necesidad social que no pueden abordarse desde un Servicio Social Básico y que determinan por tanto, el acceso a otras prestaciones del sistema (art. 18 LSS) con la realización del seguimiento y evaluación de las medidas de protección y elaboración de los Planes de mejora (art. 19 LSS).[4]

A los entes locales con una población superior a veinte mil habitantes,[5] por su parte, se les atribuye de forma directa[6] la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas y de los servicios sociales públicos de asistencia primaria (art. 84.2 m) EAC); una competencia que se concreta en la obligación de desarrollar intervenciones sociales de carácter preventivo (art. 80 LDOIA), e intervenir en la infancia y adolescencia en situación de riesgo en su territorio (art. 99 LDOIA).

De este modo, los servicios sociales deberán, entre otras funciones (art. 17 LSS), valorar la existencia de una situación de riesgo (art. 102 LDOIA) y promover una intervención social y educativa que permitan disminuir o eliminarla (art.103.1 LDOIA).[7]

[3] Constituidos mediante el Decreto 338/1986, de regulación de la atención a la infancia y adolescencia en alto riesgo social. En aquellos momentos se pensó en estos equipos con el fin de coordinar y hacer de nexo de unión entre la Ley de protección de menores, la Ley de servicios sociales y los municipios a los que la Ley estatal 7/1985, de Bases de Régimen Local atribuye competencia en prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social.

[4] Una intervención que, como veremos más adelante, se formalizará con la familia mediante la firma conjunta del Compromiso socioeducativo –COSE- (art.103.4 LDOIA).

[5] Si la población municipal es menor, la competencia es ejercida subsidiariamente por el Consejo Comarcal.

[6] Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Artículo 67.

[7] En caso que con dicha intervención no se consiga disminuir o controlar la situación de riesgo o éste sea grave, deberán elevar el informe con la valoración de la situación de riesgo, el resultado de la intervención y la propuesta de medidas que consideren oportunas a los Servicios Sociales Especializados que completarán el estudio y elaborarán

2.2. Gobierno multinivel y coordinación interadministrativa

En el ámbito de la promoción de la infancia y la adolescencia, los poderes públicos deben dar a conocer los derechos de éstos (art. 16 LDOIA).[8] Como estrategia para hacer efectivo el ejercicio de dichos derechos, se establece la constitución de espacios estables de participación: los consejos de participación local y el Consejo Nacional de Infancia y Adolescencia de Catalunya (art. 27 LDOIA) a la vez que se reconoce el derecho a la información, el asesoramiento, orientación o la asistencia de los poderes públicos, más allá inclusive del conocimiento de sus progenitores (art. 17.3 LDOIA).

En el ámbito de la prevención del riesgo social, las situaciones que afectan a conjuntos de niños o adolescentes de manera global deben generar actuaciones de los poderes públicos, tanto de carácter territorial como social. En el supuesto que dichos indicadores o factores de riesgo, se identifiquen en un entorno territorial generaran planes de intervención social preventivos comunitarios (art. 77 LDOIA); y la identificación de indicadores o factores de riesgo en un entorno familiar concreto, deben generar programas de apoyo familiar (art. 78.2 LDOIA).

En el ámbito de la desprotección, el sistema pretende garantizar un *contínuum* entre la detección y la atención del riesgo social (interrelación de *los otros sistemas* con los Servicios Sociales, y de los SSB con el EAIA). Para ello, la LDOIA establece la obligación de las administraciones de colaborar y actuar coordinadamente, especialmente en materia de protección (art.100.3 LDOIA), pero también en el traspaso de información entre servicios (art. 24.2 LDOIA).

Con el fin de garantizar de forma efectiva el desarrollo de las políticas de infancia y adolescencia; los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias deben dar prioridad en sus presupuestos a las actividades de atención, formación, promoción, reinserción, protección, integración, tiempo libre y prevención de los niños y los adolescentes (art. 15 LDOIA); adoptando con carácter urgente las medidas necesarias para evitar que el contenido esencial de los derechos de los niños y los adolescentes quede afectado por la falta de recursos adaptados a sus necesidades, especialmente las prestaciones de servicios y económicas necesarias para cumplir las medidas de protección de los niños o los adolescentes en situación de riesgo o desamparo que tienen el carácter de prestaciones garantizadas. La financiación de dichos servicios, programas y proyectos se comparte con la Generalitat, fijándose la aportación de esta en el Plan estratégico de servicios sociales y la Cartera

[8] Asignando al *Síndic de Greuges* (Defensor del Pueblo) o su adjunto, la obligación de presentar en el *Parlament* un

de servicios sociales.[9] La financiación de la infraestructura, de los locales, del material, del mantenimiento del sistema de información, del apoyo administrativo y de las prestaciones económicas de urgencia social, correrán a cuenta del ente gestor del área básica de servicios sociales pero la Generalitat deberá incluir suplementos en sus pagos si las ayudas económicas para emergencias sociales que otorga el ente local lo justifican (art. 62 LSS).

2.3. La configuración de un sistema de protección descentralizado

Una de las principales novedades de la LDOIA es que, más allá de los mandatos legales a los poderes públicos, configura un sistema descentralizado de atención e intervención, incorporando también a la ciudadanía (art. 100 LDOIA). A ésta, le asigna el deber de comunicar a servicios sociales básicos, especializados o del departamento competente, las situaciones compatibles con la desprotección que estén en su conocimiento. Para fomentar la implicación y colaboración ciudadana y de la iniciativa privada, las administraciones públicas deben poner en marcha programas de información y sensibilización con el objetivo de contribuir a identificar cualquier forma de maltrato, las conductas de riesgo, y promover el buen trato o cualquier otra práctica que contribuya a mejorar el bienestar de la población infantil y adolescente (art. 75 LDOIA).

[9] La participación económica de la Generalitat no debe ser en ningún caso inferior al 66% del coste de los equipos

3. Las políticas de infancia y adolescencia: avances y límites

3.1. La promoción de la infancia y la adolescencia

Las actuaciones de promoción están dirigidas a generar condiciones de bienestar personal y social en la infancia y la adolescencia, de manera que ésta pueda disfrutar de los derechos que tiene reconocidos y garantizar su pleno desarrollo como personas. Los poderes públicos, por tanto, se ocupan de la infancia y la adolescencia considerando que los niños y adolescentes tienen un presente, no para evitar problemas futuros. Desde esta perspectiva, la promoción es poner a disposición de éstos todo aquello que necesitan para desarrollar sus potencialidades y su autonomía y no centrándose específicamente en las dificultades y los problemas que tienen o que puedan llegar a tener.

3.1.1. Reconocimiento, difusión y sensibilización de los derechos

El reconocimiento de los derechos de la infancia y adolescencia, a su vez, implica a las administraciones en la difusión de los derechos de la infancia y la adolescencia y a la sensibilización del conjunto de la población (art. 16 LDOIA). No obstante, el conocimiento de los derechos por parte de niños y adolescentes es todavía genérico: un 89,2% de los adolescentes que cursan primero de ESO están de acuerdo o muy de acuerdo en que todos los niños y adolescentes tienen derechos, pero solamente un 41,3% conocen los derechos reconocidos en la Convención.[10]

Así mismo, los entes locales, en virtud de su proximidad a la ciudadanía, y como primer nivel de información y asesoramiento a la infancia y adolescencia deberán garantizar el derecho a la información de los niños y adolescentes (art. 32 LDOIA) y prestar la información a aquellos que lo soliciten (art.17.4 LDOIA). En este sentido, la LDOIA se encuentra alineada con la Comisión Europea[11] y el Parlamento Europeo[12] que explicitan la prioridad de la promoción positiva de los derechos de los niños, así como el derecho a tener información sobre estas cuestiones, generando un ambiente social amable con los niños, en el que se sientan protegidos y protagonistas.

[10] Datos de 2012 recogidos en Generalitat de Catalunya (2015) "Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència 2015-2018"
[11] Comunicación de la Comisión Europea, de 4 de julio de 2006, "Hacia una estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia"
[12] Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2008, sobre la Comunicación de la Comisión "Hacia una

3.1.2. La participación infantil y adolescente

El despliegue de la participación infantil y adolescente a nivel normativo se ha centrado en la constitución del Consejo Nacional de Infancia y Adolescencia. En este sentido, el Decreto 200/2013, de los consejos de participación territorial y nacional de los niños y adolescentes de Cataluña desarrolla los artículos 27 y 34 de la LDOIA, la Observación 12 de Comité de los Derechos del Niño y los artículos 17 y 29 del EAC, promoviendo la creación de espacios de participación territorial y entendiendo y desarrollando la participación en los asuntos públicos como un derecho. Los espacios estables de participación se conciben como representativos e institucionales, sin perjuicio de la creación de otros espacios de participación locales, aunque la normativa no se refiera a los consejos territoriales más allá de instar a las administraciones locales (comarcas y municipios) a su creación.

Pese a no recogerse explícitamente en la LDOIA (más allá del artículo 3.3. donde se contempla que las administraciones públicas deberán facilitar los canales de participación adecuados) los municipios[13] son los que han impulsado espacios estables de participación local,[14] [15] pues tienen la capacidad de actuar sobre el entorno próximo y la vida cotidiana, aunque deben explicitar las intenciones y el proceso de participación y han de ser percibidos como espacios de participación por los niños y adolescentes (Trilla y Novella, 2001)

Sin duda, el hecho de que la legislación doméstica incluya el derecho a la participación de los niños y adolescentes en todo lo que les afecta es un avance sustantivo en lo que se refiere a la consolidación de una visión transversal de la infancia, no sólo como objeto de protección sino reconociendo al niño o adolescente como sujeto de derechos, configurando su estatus de ciudadanía, tal y como se recoge en el preámbulo de la LDOIA. A partir del reconocimiento del derecho de participar plenamente en los núcleos de convivencia y en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno y la obligación de los poderes públicos de ofrecerles oportunidades para desarrollar este ejercicio (art. 34 LDOIA), el derecho de participación se concibe como una estrategia de acceso a la plena ciudadanía; y éste se acompaña con el reconocimiento del derecho de

[13] Actualmente 59 municipios catalanes tienen consejos de participación de infancia y adolescencia (que representan el 6,2% del total de 947 municipios) y existen 17 más con la voluntad política expresa de constituir un consejo en breve. (Novella y Llena, 2016)

[14] Cabe resaltar que el programa de "Ciudades amigas de la Infancia" de UNICEF ha tenido un impacto muy significativo en este sentido.

[15] Sobre esta cuestión se dispone de dos indicadores. El primero de 2012, el porcentaje de adolescentes que cursan primero de ESO que están de acuerdo o muy de acuerdo en que su ayuntamiento les pide opinión sobre las cosas que les importan (un 60,2%); y el segundo con datos de 2014, el porcentaje de municipios de Cataluña que disponen de un Consejo de niños y adolescentes (el 4,9%) Ambos recogidos en Generalitat de Catalunya (2015) "Pla d'atenció integral

los niños y adolescentes a ser escuchados, de acuerdo con sus capacidades evolutivas y sus capacidades y siempre en el caso de los adolescentes, mayores de doce años.

3.2. La prevención de desprotección de la Infancia y adolescencia

Los entes locales tienen atribuidas las intervenciones sociales preventivas, y deben impulsar programas de información y sensibilización ciudadana dirigidos a la identificación del maltrato, los efectos de las sustancias que pueden generar dependencia u otras conductas de riesgo (conducción temeraria, relaciones sexuales no seguras, conductas violentas o en absentismo, entre otras), el buen trato a los niños y a los adolescentes, el consumo de bienes y servicios y el uso adecuado de los mismos (art. 75 LDOIA).

La LDOIA de forma explícita se refiere a los Planes de intervención social preventiva comunitaria y a los Programas de apoyo familiar. Respecto a los primeros, se establece que la Generalitat, en coordinación con los entes locales, debe desarrollar programas extraordinarios de apoyo a la escolarización y a la continuidad educativa, trabajo de calle, tiempo libre, acompañamiento a la formación y la inserción socio-laboral, y medidas socioeducativas intensivas como centros abiertos y centros diurnos (art. 77.4 LDOIA) en aquellos territorios donde se identifiquen indicadores o factores de riesgo. Si bien es cierto que los Planes de intervención social preventivos comunitarios no se han desarrollado como tales[16] -debido quizás a que no se atribuyen de forma expresa a un Departamento, ni se definen los criterios para iniciarse-, algunos programas con objetivos similares de vienen desarrollando des de ámbitos sectoriales incluso antes de la promulgación de la LDOIA y se encuentran plenamente consolidados.[17]

Por su parte, los Programas de apoyo familiar -que pueden desarrollarse incluso durante el período de gestación con el fin de establecer pautas de crianza y de mejora de las capacidades parentales, de forma preventiva en entornos de desventaja social-, tampoco se atribuyen de forma expresa a ninguna Administración, pero aquí sí, las iniciativas se han desarrollado tanto por parte de la Generalitat como, en menor medida, desde el ámbito municipal; si bien es cierto que sus impactos se presumen más bien limitados. En este sentido, por una parte, la Generalitat ha finalizado el Plan

[16] No constan en los Planes de Actuación del Departament de Trabajo, Asuntos Sociales y familias http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/el_departament/plans_dactuacio/ ni tampoco en los Programas comunitarios de éste http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/18_accio_comunitaria_i_voluntariat/01_accio_comunitaria/Programes_Comunitaris/Localitzacioprogrames_comunitaris_Catalunya.pdf

[17] Este es el caso por ejemplo de los Planes Educativos de Entorno, ver http://xtec.gencat.cat/ca/comunitat/entorn_pee/ ; o las experiencias de aprendizaje - Servicio, ver http://xtec.gencat.cat/ca/comunitat/serveicomunitari/aprenentatgeservei

de apoyo integral a la familia 2012-2016,[18] donde se integraban las prestaciones económicas universales, como el hijo a cargo, las desgravaciones y beneficios fiscales; y los programas y servicios. Entre estos últimos, se encuentran las charlas como el "*Créixer amb tu*" (Crecer contigo), para dar respuesta a las inquietudes de los padres y madres con bebés de 0-3 años; y "*Apendre amb tu*" (Aprender contigo), un conjunto de charlas muy concretas (drogas, trastornos alimentarios, …) para padres y madres de hijos/as de 3 a 16 años, servicios de atención y educación a la primera infancia (muy afectada por los recortes),[19] promoción del ocio en familia, servicio de mediación familiar, servicios técnicos de puntos de encuentro o los títulos de familia numerosa o monoparental.

En el ámbito municipal, por otra, los Programas de apoyo familiar han sido golpeados fuertemente por la contención del gasto municipal, produciéndose un cierto retroceso respecto al tímido desarrollo que habían experimentado en el período pre-crisis.[20]

3.3. La atención a la Infancia y la adolescencia en situación de riesgo y sus familias

3.3.1. La detección de las situaciones compatibles con el riesgo social

Con el objetivo de identificar las situaciones compatibles con el riesgo social, el artículo 79 de la LDOIA insta a la Administración a elaborar un listado de indicadores y factores de protección. Con el desarrollo de la UDEPMI *Infància Respon*[21] se desarrolla el Módulo de Apoyo a la Gestión del

[18] Departament de Benestar i Família. Generalitat de Catalunya (2013) Plan de apoyo integral a la família 2012-2016. Disponible en http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/03families/Pla_Integral_Suport_Familia/pla_suport_familia.pdf

[19] La aportación económica de la Generalitat ha pasado de 147M€ en 2009 a 71,5M€ en 2013. La aportación por niño y curso en las escuelas infantiles pasó de 1.800€ hasta el curso 2010-2011 a los 0€ del 2012-2013, a partir de ese curso asumen 875€ por plaza las Diputaciones provinciales a través del Plan Único de Obras y Servicios. (Blasco, 2016)

[20] Un buen ejemplo de ello es la constitución de la Red de Espacios Familiares (2005), que con el apoyo de la Diputación de Barcelona (ver http://www.diba.cat/web/benestar/petita_infancia) generaría un proceso de reflexión que culminaria con la publicación del documento: Diputació de Barcelona (2006) Els Espais familiars de petita infancia. Diputació de Barcelona. Disponible a https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=def0c2ab-521e-410d-9f4b-5f4add28c446&groupId=14465 , un debate en torno a Aproximaciones a la Organización, metodología y estructura de los Espacios Familiares de Pequeña Infancia (0-3) en el año 2009; y un trabajo sobre su evaluación que quedaría recogido en Silvia Font-Mayolas, Montserrat Planes i Mª Eugènia Gras (2010) Els Espais Familiars de Petita Infància. Guia d'avaluació. Diputació de Barcelona. O la aparición del Postgrau en atención socioeducativa a pequeña infancia y sus famílias (UB) Más información en: http://www.ub.edu/web/ub/ca/estudis/oferta_formativa/masters_propis/fitxa/A/201511496/index.html

[21] La dotación de una unidad de profesionales a la documentación del RUMI, comportó la constitución de la Unidad de Detección y Prevención del Maltrato Infantil (UDEPMI) en la que también se integrará el servicio telefònico de Infància Respon. Ver el Acuerdo de Gobierno GOV/121/2007, de 16 d'octubre, pel qual es crea la Unitat de Detecció i

Riesgo (MSGR) un aplicativo web público[22] que acompaña en la identificación de variables asociadas a la desprotección, y que a partir de esta primera valoración, recomienda acciones a emprender.[23] [24]

Posteriormente, se aprobó el Protocolo de actuación entre los Departamentos de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y Enseñanza, de Prevención, Detección, Notificación, Derivación y Coordinación de las situaciones de Maltrato Infantil y Adolescente en el ámbito educativo,[25] en el que se introdujeron dichos indicadores, reforzando la obligatoriedad de los profesionales del ámbito educativo en observar los indicadores compatibles con la desprotección y notificarlo a los servicios correspondientes. No obstante, más allá de las experiencias municipales que han consensuado un protocolo de actuación para las situaciones compatible con la desprotección, se ha constatado, también en la comunidad educativa, el desconocimiento de dichas herramientas, un hecho que pone de relieve la necesidad de priorizar los programas municipales dedicados a la detección.

Así mismo, en aquellos casos en que se derivan las situaciones de riesgo a los servicios sociales básicos, dicha notificación se realiza de manera informal -generalmente mediante una llamada telefónica-, evitando la documentación por escrito de la misma. En estos casos, los servicios educativos aducen que dicha comunicación vulnera derechos recogidos en la Ley de protección de datos de carácter personal.[26] La *confrontación* entre la Ley de Protección de datos y la LDOIA es recurrente cuando los servicios sociales básicos solicitan información a otros sistemas con el objetivo de valorar una situación compatible con la desprotección.[27] Como es obvio, la comunicación informal tendrá afectaciones sobre el profesional de servicios sociales, que deberá intervenir preservando la fuente que promueve su actuación.

---

[22] El desarrollo del MSGR se quedó en la primera fase del proyecto, en la que el simulador no recoge datos identificativos ni de ningún miembro de la familia ni de ninguna persona que utiliza el programa.

[23] El Modulo de Apoyo a la Gestión del Riesgo en la infancia y adolescencia (MSGR por sus siglas en catalán) puede consultarse a https://dps.gencat.cat/rumi/AppJava/simulacio/simulacio.html

[24] La implementación completa del programa, la que implicaría implementar el propio RUMI, recogiendo datos estadísticos sobre el fenómeno del maltrato infantil, pero también facilitando la comunicación entre los profesionales, incluyendo las prestaciones para los usuarios se detuvo habiendo dejado preparado el sistema de conexión del MSGR con los diferentes sistemas informáticos previstos (Interior y Salud) y con una conexión estándar vía web que permitiese conexiones posteriores no concretados (escuelas y servicios sociales, entre otros) que no disponían de un servicio informático compartido.

[25] Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència. Departament de Treball, Afers socials i Famílies. Generalitat de Catalunya (2016) Protocol d'actuació entre els Departaments de Treball, Afers Socials i Famílies i d'Ensenyament, de Prevenció, Detecció, Notificació, Derivació i Coordinació de les situacions de Maltractament Infantil i Adolescent en l'àmbit educatiu. Disponible en http://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/04_prevencio_maltractament_infantil/protocol_actuacio_situacions_maltractament_infantil_adolescent_ambit_educatiu_2016.pdf

[26] Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

[27] Esta problemática no ocurre con los Equipos de Atención a la Infancia y Adolescencia, donde la solicitud de

Ante el supuesto *conflicto* de leyes, cabe invocar el interés superior del menor, que se encuentra por encima de la protección de datos de carácter personal. Por tanto, los profesionales deberán garantizar con su acción el principio de calidad, esto es, que los datos sean pertinentes[28] y no excesivos.

3.3.2. La valoración del riesgo social

Una vez el profesional de referencia de servicios sociales es conocedor de una situación de riesgo (art. 103.2 LDOIA), éste debe realizar la valoración de la situación, y elaborar un plan de atención individualizado para todos los miembros de la unidad de convivencia de forma participada (art.9.2.a. LSS).

La valoración de las situaciones es una tarea encomendada los servicios sociales básicos (art.103.1 LDOIA) y para realizarla, los profesionales se pueden respaldar con el listado de indicadores y factores de protección, recogidos en el Anexo segundo de la Orden BSF/331/2013, de 18 de diciembre, por la que se aprueban las listas de indicadores y factores de protección de la infancia y adolescencia;[29] que, conjuntamente con la situación personal, familiar y social, deben orientar al profesional de servicios sociales básicos en la valoración del grado de desprotección (situación de riesgo y desamparo).[30] Con éstos indicadores y factores, la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia, elaboraría posteriormente el 'Instrumento de cribado',[31] una herramienta en que indicadores de riesgo y factores de protección son cruzados algorítmicamente indicando de forma automatizada el grado de desprotección en que se encuentra el menor. El objetivo del instrumento es realizar una valoración en el momento de recepción del caso, y poder obtener una primera orientación sobre la gravedad de la desprotección, evitando así procesos de exploración diagnóstica que se dilatan en el tiempo perjudicando la situación del menor.

A pesar de la objetivación de la gravedad del riesgo –y por ende, de la clarificación de las acciones de los servicios sociales básicos (riesgo leve o moderado) y los Equipos de Atención a la Infancia y

[28] Más concretamente, la pertinencia de los datos se refiere a los: a) datos necesarios para la evaluación de la situación de la desprotección y proponer una medida, b) datos necesarios para la valoración la concurrencia de un indicador o un factor de desprotección o resiliencia, situación del menor en los ámbitos de relación: familia, escuela, sistema sanitario, servicios sociales; situación de los progenitores-tutores-guardadores que inciden sobre las capacidades parentales y la cuidado del menor

[29] Orden BSF/331/2013, de 18 de diciembre, por la que se aprueban las listas de indicadores y factores de protección de la Infancia y Adolescencia. Disponible a http://infancia.ccbages.cat/docs/10_llistat_indicadors_factors.pdf

[30] La situación de riesgo viene definida en el artículo 102 y la situación de desamparo en el artículo 105 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. (LDOIA)

[31] Puede consultarse (con Internet Explorer) en http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/07infanciaiadolescencia/proteccio_infancia_i_adol

Adolescencia (alto riesgo)-, el resultado algorítmico y el criterio profesional no siempre son concordantes, prevaleciendo en aquellos casos discordantes la valoración profesional. Los servicios sociales básicos cuestionan como consecuencia, tanto el valor técnico (no tiene un 'peso determinante' a la hora de determinar si el caso se queda en los servicios sociales básicos o en el EAIA) como el hecho que no esté integrado en el sistema local de documentación[32] (generando un proceso 'extra' en su trabajo.

3.3.3. El Plan de Mejora

De acuerdo con el Modelo de Servicios Sociales Básicos de Catalunya (MSSBC) (Departament de Benestar Social i Família, 2015) el profesional de referencia debe elaborar, en consonancia con las necesidades detectadas en el diagnóstico, un Plan de atención social[33] en el que debe especificar los objetivos -consensuados con el resto de profesionales que intervienen en el caso- de la intervención por parte de Servicios sociales. Así mismo, y con el objetivo de garantizar que la persona usuaria conozca el Plan de atención social propuesto, debe elaborar el Documento de acuerdos, donde constarán tanto los compromisos (actividades) tanto de la Administración, como de las personas del núcleo de convivencia. Finalmente, y con el objetivo de analizar el impacto de las actividades, el MSSBC establece que el profesional de referencia deberá evaluar la intervención periódicamente, haciendo un retorno a la persona usuaria. Más allá del desconocimiento del MSSBC por parte de los profesionales, el documento orienta la intervención en clave de los 'productos' que ésta debe generar.

El modelo de intervención

Respecto a la metodología para diseñar el Plan de Mejora, el hecho que la Administración reguladora sea a la vez competente en el abordaje del desamparo, influencia la tipología de problemáticas recogidas en el "instrumento de cribado", identificando las situaciones compatibles con el desamparo, y no reconozca tanto las habilidades y capacidades del niño/a o adolescente y de su entorno social, un sesgo sobre el que posteriormente los servicios sociales básicos desarrollaran su intervención. Así, si la intervención de los servicios sociales básicos en el ámbito de infancia y la adolescencia es percibida por parte de los guardadores como un cuestionamiento a su rol cuidador

[32] Como veremos, el hecho que no se registren la tipología y el grado de riesgo de las intervenciones no es un hecho menor desde el punto de vista de la planificación del Mapa de recursos, pues se imposibilita un análisis agregado, y por tanto el diseño de un mapa de recursos que dé respuesta a las necesidades de la desprotección de la infancia y adolescencia.

[33] La denominación más usual de los Planes de intervención en el ámbito de la infancia y la adolescencia es el de Plan de mejora. En este apartado los denominaremos como se refieren a ellos en el MSSBC para facilitar la comprensión del

desde el primer momento, el paradigma de atención que se dibuja generará que se reproduzca a lo largo de la intervención.

En este paradigma de intervención, la elaboración del Plan de atención social no se acompaña con *guías de intervención* basadas en la evidencia que orienten al profesional sobre cómo reducir el riesgo, ni tampoco de un Mapa de procesos que vincule todo el proceso de atención.[34] Como consecuencia de estas deficiencias, la toma de decisiones sobre las acciones a emprender recaen en su totalidad sobre los profesionales, siendo éstas muy dispares. Asimismo, debido a esta falta de herramientas o por la falta de tiempo, el Plan de atención social no se documenta -casi con la excepción de los casos alto riesgo que deben derivarse al EAIA- y por tanto, no se formalizan ni la hipótesis de trabajo ni los objetivos de la intervención, convirtiéndose éstos últimos en un "seguimiento de la desprotección". La falta de formalización del Plan de atención social dificulta además, consensuar los objetivos de intervención con el resto de servicios y profesionales que intervienen en el caso (intra e interadministraciones), impidiendo un abordaje holístico e integral; un hecho que tiene una incidencia significativa en un contexto como el actual, en el que los procesos sociales derivados de la crisis económica[35] han puesto de relieve la necesidad de disponer de una mayor intervención integral con los servicios de intervención terapéutica, [36] entre otros (ver por ejemplo Yoshikawa, 2012).

[34] Esto es: cómo la detección de las situaciones de desprotección alimenta la evaluación del riesgo social, cómo ésta identifica las necesidades sociales que el Plan de intervención debe cubrir, y de qué indicadores dispone el profesional para realizar la evaluación del Plan de atención social.

[35] Numerosos estudios han constatado el impacto negativo de las recesiones sobre la pobreza infantil, mostrando cómo la pérdida de trabajo e ingresos de los padres, el deterioro del ambiente familiar y los recortes presupuestarios en servicios sociales básicos tienen consecuencias directas e indirectas sobre el bienestar de los niños, véase por ejemplo Persson, Petra y Chetty, Raj (2016) «Inequality in Early Childhood and Effective Public Policy Interventions», en 2016 Economic Report of the President, 2016, 153-206, Diponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/ERP_2016_Book_Complete%20JA.pdf ; Fernández, Elizabeth. (2015). «Understanding Child and Family Poverty: An Introduction to Some Key Themes and Issues». En Theoretical and Empirical Insights into Child and Family Poverty: Cross National Perspectives, per Elizabeth Fernandez, Anat Zeira, Tiziano Vecchiato, y Cinzia Canali. Springer; para el caso del Estado Español Martínez López, R. (2014). Pobreza infantil en España: tendencias e impacto de la crisis. En Pobreza infantil (p. 9-21). Funcas; Rada, Aser García. (2013). «Child Poverty and Malnutrition Rise in Spain as Austerity Measures Bite». BMJ 347: f5261. doi:10.1136/bmj.f5261; González-Bueno G, Bello A, Arias M. La infancia en España 2012-2013. Unicef España. Diponible en www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Infancia_2012_2013_final.pdf ; Para Catalunya ver: Rajmil, Luis, Antonia Medina-Bustos, María-José Fernández de Sanmamed, y Anna Mompart-Penina (2013). «Impact of the Economic Crisis on Children's Health in Catalonia: A Before–after Approach». BMJ Open 3 (8): e003286. doi:10.1136/bmjopen-2013-003286; Síndic de Greuges de Catalunya (2013) Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña. Disponible en www.sindic.cat/site/unitFiles/3505/Informe%20malnutricio%20infantil%20castella.pdf

[36] Generalmente, los servicios sociales básicos no disponen de psicólogos entre los profesionales de sus equipos, un hecho que les obliga a derivar a los Centros de Salud Mental Infantil y Juvenil (CSMIJ) o coordinarse con los Centros de Salud Mental de Adultos. En los casos en que el profesional de servicios sociales deriva las intervenciones al CSMIJ, los problemas de coordinación son recurrentes debido al tiempo de espera que presentan los servicios de este tipo, o la

Cabe señalar también, la disfunción que genera en el *continuum* de intervención el compromiso socioeducativo (COSE).[37] A pesar que éste no puede tener una duración superior a un año, el desarrollo de este instrumento presupone los recursos del ámbito local, un elemento que no siempre va acompañado de la coordinación interprofesionales i distorsiona la planificación municipal. En clave pedagógica, la prestación económica al que tienen derecho las familias con COSE y unos ingresos iguales o inferiores al indicador de renta de suficiencia también es cuestionado desde los servicios sociales básicos que ven como el hecho de percibir una prestación (muchas veces abonada en un único pago) supone en la mayoría de casos un grave incentivo a la mejora de las familias. Así mismo, también hay quien plantea introducir el copago para aquellas familias que pueden permitírselo como un mecanismo de contención del gasto público y corresponsabilización (de Palma, 2011).

La planificación del Mapa de recursos

En primer lugar, el Mapa de recursos municipal se configura en base a la Cartera de servicios[38] y las prioridades técnico-políticas del territorio. Como la aproximación a la Cartera de servicios se realiza fundamentalmente en base a criterios poblacionales, y no en base a los indicadores de riesgo detectados (que no son registrados en una base de datos común para toda Catalunya, excepto para las situaciones de alto riesgo social en que interviene el EAIA), el Mapa de recursos municipal resultante no responde a las necesidades que debe afrontar. Como se muestra a continuación, los municipios con menor población son los que muestran una mayor proporción de casos de alto

[37] Recordemos que en aquellas situaciones de riesgo grave en que la actuación de los servicios sociales básicos no son capaces de reducir una situación de riesgo social, deben elevar el informe con la valoración de la situación de riesgo, el resultado de la intervención y la propuesta de medidas a los servicios especializados (Art. 103.3 LDOIA) para que éstos completen el estudio y elaborar un Compromiso socioeducativo que debe contener la descripción de la acreditación de la situación de riesgo, su evaluación y la concreción de medidas que se aplicarán desde los servicios sociales básicos desde otros servicios especializados para la superación de la situación perjudicial (art. 103.4 LDOIA).

[38] En el ámbito de infancia y adolescencia la Cartera de servicios sociales incluye el Servicio de centro abierto; y de Servicios especializados: el Servicio de tutela para la infancia y la adolescencia en situación de desamparo, el Servicio Especializado de Atención a la Infancia y Adolescencia (SEAIA), Centros de acogida, los Centros Residenciales de Acción Educativa (el Servicio de Centros residenciales de Acción Educativa (CRAE), el Servicio de Centro Residencial de Educación Intensiva (CREI), el Servicio de piso asistido para jóvenes de 16 a 18 años, el Servicio de piso asistido para jóvenes mayores de 18 años, el Servicio de residencia o pisos para jóvenes vinculados a programas de inserción laboral), los Servicios de Integración familiar (Servicio de unidad convivencial de acción educativa), el Servicio de Centro socioeducativo diurno, el Servicio de Centro socioeducativo nocturno, el Servicio de acompañamiento especializado a jóvenes tutelados y extutelados (SAEJ, por sus siglas en catalán), el Servicio de apoyo a la adopción internacional, el Servicio de atención postadoptiva, el Servicio de Teléfono de la Infancia (Infància Respon), el Servicio de Equipos de Valoración del Maltrato Infantil (EVAMI). Ver: http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/serveis_socials/la_cartera_de_serveis_socials/acces-a-laplicatiu/ De carácter experimental hay las Casas infantiles, los Equipos de apoyo a la familia extensa, el Servicio especializado en la atención de menores víctimas de abusos sexuales de la Dirección General de Atención a la Infància i Adolescència

riesgo social, un elemento que no solamente debería replantear la asignación de recursos sino generar un análisis explicativo más detallado.

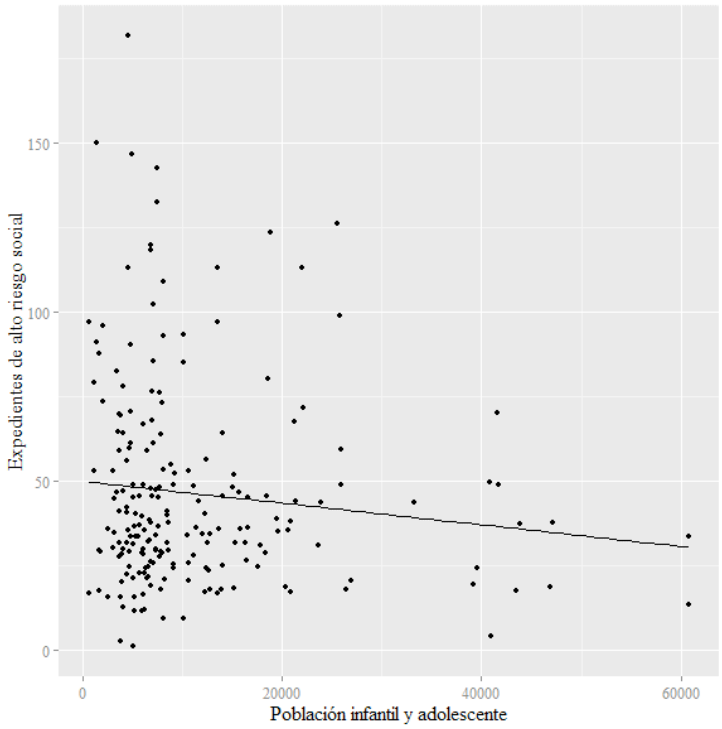


Figura 1: Expedientes de alto riesgo social y población infantil y adolescente de las áreas básicas de Catalunya (excepto Barcelona). Años 2012 y 2013. Elaboración propia con datos del Idescat

Respeto a las medidas para afrontar el riesgo, hay que señalar el bajo grado de concreción y desarrollo posterior de las medidas propuestas por la LDOIA (art. 104 LDOIA)[39] que no han desplegado un mapa de recursos que se ajuste a las necesidades que los profesionales están identificando. Cabe señalar a modo de ejemplo, la Ayuda a domicilio –una medida reconocida en el artículo 14 d. de la LDOIA- que, a pesar de mostrarse efectiva en la mejora de las capacidades parentales, los comportamientos y las habilidades de interrelación paterno-filiales; pero que también con un impacto positivo sobre la provisión de la salud, aumentando la vinculación de los progenitores con los servicios sociales, previniendo el abuso sexual, empoderando a los progenitores en la gestión de los aspectos cotidianos de su vida y contribuyendo a su autosuficiencia (Sweet y Appelbaum, 2004); no ha sido desarrollada.

No se han desplegado tampoco aquellos recursos para incidir en el ámbito de la interacción social y el acceso a las actividades de ocio, un ámbito dónde la evidencia muestra que participar en

[39] Éstas van des de la orientación a la familia, el desarrollo de programas socioeducativos dirigidos a los progenitores o el acompañamiento educativo al niño o adolescente, hasta la ayuda a domicilio y la atención en centro abierto, pasando

determinadas actividades extraescolares tiene un efecto positivo en la mejora de los resultados escolares (especialmente en matemáticas y lectura), generando una mayor predisposición al aprendizaje e incrementando las expectativas formativas; unas mejoras que equivalen a una ganancia de dos meses sobre el progreso académico medio de los alumnos en un curso escolar y de dos meses y medio en el caso del alumnado más vulnerable. En competencias psicosociales las ganancias se observan en una mejora de la autopercepción, en la reducción de comportamientos negativos, en el incremento de la seguridad propia y la autoestima y en la reducción del consumo de drogas, entre otros comportamientos de riesgo (González, 2016).

Con el objetivo de garantizar un abanico más amplio de actividades, el *Síndic de Greuges* proponía por ejemplo aplicar convocatorias de ayudas, bonificaciones y sistemas de tarifación social para el acceso a servicios municipales, como casales y escuelas de música, y facilitar de este modo el acceso a estos recursos por parte de las familias más vulneradas.

Ante las deficiencias del Mapa de recursos, existe una gran inercia en la prescripción del centro abierto: un servicio que se integra en la propia estructura de los servicios sociales, y que además, se encuentra respaldado financieramente por parte de la Generalitat. Respeto este servicio -el único de la Cartera dirigido a la infancia y la adolescencia- hay que señalar que el crecimiento de plazas del periodo 2010-13 se encuentra ahora en un proceso inverso, situándose en una cobertura de 6,25‰ plazas de 0-17 años, una tasa de cobertura que se había determinado en el I Plan Estratégico de Servicios Sociales de Catalunya 2010-13,[40] no obstante el número de horas de la prestación ha aumentado hasta situarse en una media de 7,7 por semana.

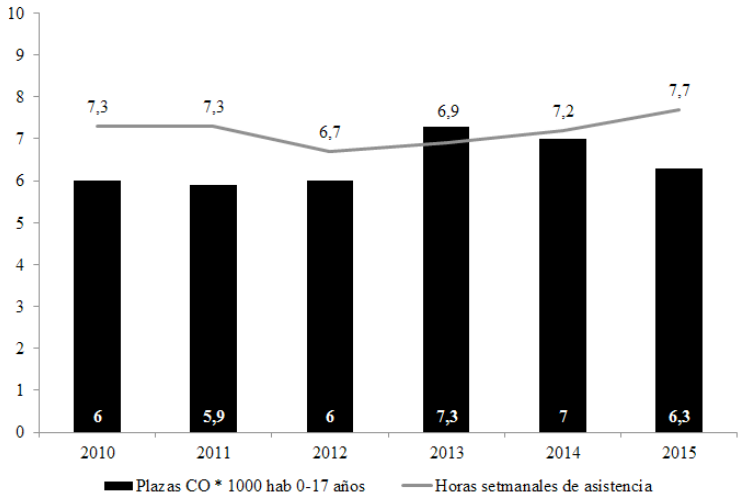


Figura 2: Evolución de la atención a la Infancia y Adolescencia con la cartera de servicios sociales

Nota: Cercles de comparació intermunicipal. Diputació de Barcelona (2015)

[40] Generalitat de Catalunya (2010) I Pla Estratègic de Serveis Socials de Catalunya 2010-13. Disponible a http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/15serveissocials/pla_estrategic_serveis_socials/Pla_estrategic_serveis_socials_catalunya_NOU/I_PESSC/03_pla_estrategic_ss_catalunya/documents/documents_10_12_2

3.3.4. La evaluación de la intervención

Las deficiencias en la sistematización del proceso de planificación de la intervención y de los sistemas de documentación que no recogen de forma sistemática las situaciones de la infancia y la adolescencia ni la actividad profesional, dificulta enormemente la posibilidad de evaluar los Planes de acción social, tanto des de un punto de vista de la gestión como del impacto. Se requiere por tanto, un Modelo de intervención que oriente a los profesionales y de un sistema de documentación social que apoye el proceso de intervención profesional pero también ayude a diseñar y adaptar el Mapa de recursos, una tarea que el ente regulador o una institución de segundo nivel, optimizando economías de escala, podría desarrollar.

4. La intervención local para la garantía de derechos en la infancia. Retos de futuro.

4.1. La mejora de la sistematización del procedimiento en las situaciones de riesgo

La mayoría de los expedientes de niños y adolescentes en situación de riesgo se sitúa en los niveles de prevención y atención (del riesgo leve y moderado) y es precisamente allí donde tienen asignado un papel básico los servicios sociales de los entes locales. A primera vista, parecería insuficiente que la LDOIA dedique solo cuatro artículos al riesgo (art. 99, 102, 103 y 104) para concretar qué hacer y cómo hacerlo por parte de las administraciones locales. Sería esperable, por lo tanto, una concreción y detalle funcional de las competencias otorgadas a estos entes.[41] La LDOIA no hace referencia explícita a un proceso administrativo en el riesgo porque elabora un marco mínimo flexible en la intervención técnica y adaptable a la realidad cambiante del niño o adolescente y su familia (Mayoral, 2011). En la práctica, cabe presumir que este "antiformalismo" administrativo puede tener algunos efectos también en el ámbito técnico y sería interesante contrastarlo con otras comunidades como Canarias,[42] Cantabria[43] o La Rioja[44] que sí prevén un procedimiento administrativo y resolución para declarar la situación de riesgo. Algunos de los posibles efectos negativos de la no-vinculación de la situación de riesgo con un proceso administrativo formal podrían ser, por ejemplo, que la valoración no siempre se realiza bajo los mismos parámetros en cada municipio.

Más allá de la formalización administrativa o no del riesgo, lo que sí es claro es que a pesar de la existencia del instrumento de cribado proporcionado por la Generalitat con criterios unificados en el momento de realizar la valoración, está pendiente una formación a los profesionales de los servicios sociales para que dominen la herramienta y puedan contrastar su validez práctica. En algunos casos, como se ha apuntado en apartados anteriores, existen resistencias profesionales en relación al valor añadido que este proceso aporta y a las discrepancias con el propio *criterio profesional.* Así pues, tenemos un serio primer reto: actualmente la gestión de una situación de riesgo tiene una cierta dosis de discrecionalidad por lo que debemos evitar un itinerario de intervención diferente en cada ayuntamiento.

[41] Las intervenciones en situaciones de desamparo por el contrario, se regulan detalladamente (art.106 LDOIA) en un procedimiento técnico-jurídico de carácter administrativo
[42] Recogidos en el Título IV de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores.
[43] Se incluyen los procedimientos en las secciones Segunda y Tercera de la Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia.
[44] El procedimiento se recoge de los artículos 35 al 47 de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de

En este sentido, queda mucho camino por recorrer en lo que se refiere a la sistematización de las situaciones y los procesos que concurren en los casos de riesgo en la infancia y en cómo se recogen y se organizan esos datos. Esto es, ¿hablamos de necesidades, de problemáticas, de capacidades, de factores de protección? Son pocos todavía los entes locales que señalan en la detección y valoración de los casos los indicadores de la orden BSF/331/2013 y son aún menos los que tienen programas informáticos en los cuales se pueda sistematizar la información recibida con el objeto de realizar estadísticas o estudios para mejorar la acción pública. En los últimos años, algunas administraciones (sobre todo aquellas mayores de 50.0000 habitantes y de segundo nivel) han trabajado en aplicativos de gestión local de los servicios sociales que permiten apoyo a la planificación y desarrollo del Plan de mejora; y a la vez, exportar datos para su análisis. No obstante, son pocos los que de forma específica incorporan indicadores del ámbito de infancia y adolescencia. En este sentido, sería conveniente que la administración competente en infancia y adolescencia dé instrucciones claras a los entes locales responsables de la detección y atención en materia de riesgo en relación con las herramientas existentes para la detectar y valorar casos de riesgo. La DGAIA solo exige la utilización del instrumento de cribado, por ejemplo, cuando se trata de casos que deben ser elevados desde los servicios sociales básicos a los EAIA o al propio Departamento y a la inversa, cuando es la propia DGAIA la que envía casos para ser trabajados en el territorio y que valora como expedientes de riesgo y no de desamparo.

Por tanto, tenemos un reto importante en definir bien las situaciones para poner por escrito planes de trabajo que sean coherentes y evaluables por parte de los servicios locales. La evaluación (tanto de los casos como de los servicios y recursos) es básica si queremos avanzar. En ocasiones se trabaja en base a estandarizaciones que se resuelven con la provisión de servicios (recurrentemente el centro abierto, el único garantizado en Cartera de servicios) sin cuestionar si efectivamente se produce una disminución de la situación de riesgo, reparando en ello solo si la situación se agrava.

Una línea de trabajo para una atención homogénea que asegure la garantía de derechos de los niños y adolescentes en todo el territorio puede ser clarificar un modelo autonómico de actuación local en las situaciones de riesgo, especificando en el mismo los procedimientos y las propuestas de medidas que se recogen en los artículos 103 (intervención de los servicios sociales) y 104 (medidas de atención social y educativa) de la LDOIA.[45]

[45] Sobre esta cuestión, una propuesta interesante es que la intervención en situaciones de riesgo se articule en forma de un Plan de intervención individual, familiar o convivencial con carácter obligatorio así como especificar la periodicidad con la que los servicios sociales básicos deben hacer la evaluación de las medidas para mitigar la situación de riesgo -

Otro de los retos importantes es el de la coordinación. En este apartado hay dos frentes. Por un lado, entre servicios sociales básicos y servicios sociales especializados (EAIA). Parece claro que se debe avanzar hacia una mejor y mayor unificación de las situaciones de riesgo grave que implicarán el trabajo conjunto de ambos servicios, definiendo las situaciones que se encuentran al límite (riesgo leve-moderado y grave o riesgo-desamparo) y cómo actuar en ellas por parte de los profesionales locales. En este sentido existen experiencias de protocolos de coordinación entre servicios sociales locales y EAIA que se podrían seguir como ejemplo para la mejora.

Por otro lado, cabe mejorar también la coordinación entre los diferentes servicios primarios de detección y notificación de situaciones de riesgo o maltrato (singularmente educación, salud, seguridad y servicios sociales) estableciendo un protocolo único que se articule a su vez en clave local –que ha demostrado ser una estrategia eficaz-. La multiplicidad de protocolos actuales (de Departamentos, territoriales, sectoriales) crea confusión e inseguridad entre los profesionales. También es básico redoblar los esfuerzos de formación y empoderamiento de estos profesionales en prevención, detección y derivación de situaciones de riesgo en la infancia y la adolescencia.

4. 2. *Estructurar un contínuum de prevención y atención del riesgo en la infancia a nivel local: la Cartera de servicios sociales*

Desde 2010 la Cartera de servicios sociales tiene los centros abiertos como único recurso garantizado (exigible como derecho subjetivo) para la infancia y la adolescencia en situación de riesgo, como recurso preventivo para favorecer la integración social y la adquisición de aprendizajes. Los entes locales tienen la financiación para una de las medidas de atención social y educativa ante las situaciones de riesgo (art.104 LDOIA) que son de su competencia. Sin embargo, las medidas vinculadas al desamparo (competencia de la Generalitat) sí que se contemplan en la Cartera como recursos garantizados.

Es evidente que se hace necesario también un esfuerzo económico en el ámbito del riesgo, pero no se trata exclusivamente de un debate de cantidad sino también de calidad. La evidencia empírica sobre la importancia de la prevención, la detección y la intervención en situaciones de infancia y adolescencia vulnerable es muy amplia. De forma recurrente, los estudios concluyen que los hijos e hijas de familias vulnerables (con experiencias negativas en los primeros años de vida por bajos niveles de renta, vivienda o relaciones familiares inadecuadas) pueden afectar negativamente sus aptitudes cognitivas, experimentar con mayor probabilidad desventajas en su salud, malos

resultados educativos o laborales y hacer que esa desventaja se cronifique. Por este motivo nos parece pertinente que el diseño de los servicios, programas y recursos dirigidos a la infancia y la adolescencia (particularmente en las situaciones de riesgo) se configuren en clave de continuidad en lo que respecta a la prevención y atención: intervenir preventivamente en edades tempranas centrándose en las familias y sus funciones parentales para realizar intervenciones específicas de atención con el niño/a o adolescente cuando sea necesario, sin dejar de lado la interacción familiar y el entorno.

Una posible clasificación de los servicios dirigidos a la infancia es la de modelos "dualísticos" y "holísticos"[46] (Hetherington, 2006; Katz y Hetherington, 2006) Si entendemos que estos son complementarios, sería coherente incorporar como derechos subjetivos tanto prestaciones dirigidas a la prevención y atención de situaciones de riesgo en los niños/as y adolescentes como los recursos centrados en apoyar a las familias y sus funciones. Los servicios preventivos deberían mantener el apoyo -siempre y cuando fuera necesario- en los primeros años de vida (en recursos destinados a la familia y a los niños, como por ejemplo guarderías o servicios domiciliarios y de apoyo a las funciones familiares. Desde el enfoque de la continuidad, la complementariedad y la garantía de derechos, tendría sentido la inclusión en la Cartera de prestaciones garantizadas de recursos en clave de segunda oportunidad u orientados a las transiciones adolescentes, así como servicios especializados como los Centros de Salud Mental Infantil y Juvenil, entre otros.

Por último, para garantizar los derechos de los niños y adolescentes, cabe resaltar que es primordial una planificación de los recursos en base a las necesidades e indicadores y no basada en la población.

[46] La diferencia entre estos sistemas estribaría en si la clave de la intervención es la protección de los niños (modelos

4. Bibliografia

- Ayuntamiento de Sevilla. Área de Familia Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación (2011) Manual de intervención técnica individual-familiar con la infancia, la adolescencia y sus contextos de desarrollo desde los servicios sociales municipales. Sevilla. Ayuntamiento de Sevilla. Disponible en <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/competencias-areas/area-de-bienestar-social-y-empleo/servicios-sociales-/publicaciones-servicios-sociales/intervencion-tecnica>
- Blasco, Jaume (2016) Document de treball. De l'escola bressol a les polítiques de petita infància. Barcelona, Documents de treball #27, Fundació Jaume Bofill. Disponible en <http://www.fbofill.cat/publicacions/document-de-treball-de-lescola-bressol-les-politiques-la-petita-infancia?lg=es>
- Comisión Europea (2006) Comunicación 0367/2006. Hacia una Estrategia Europea sobre los Derechos de la Infancia, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2013) Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013, Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea.
- De Palma del Teso, Ángeles (2013) L'actuació de l'Administració local en materia de prevenció, atenció i protenció a la infància i l'adolescència, informe inédito, Diputación de Barcelona.
- De Palma del Teso, Ángeles (2011) "El derecho de los menores a recibir una protección: el papel de la familia y de las administraciones públicas en situaciones de riesgo, dificultad social y desamparo de los menores". En Anuario de la Facultad de Derecho nº 15. El menor ante el Derecho en el Siglo XXI.
- Diputació de Barcelona (2006) Els Espais familiars de petita infància, Barcelona, Diputació de Barcelona. Disponible en: <https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=def0c2ab-521e-410d-9f4b-5f4add28c446&groupId=14465>
- FEDEAIA (2014) L'afectació de salut mental en la població infantil i adolescent en situació de risc a Catalunya. Disponible en: <http://www.fedaia.org/sites/fedaia/files/uploads/estudi_salut_mental.pdf>
- Fernández, Elizabeth. (2015). «Understanding Child and Family Poverty: An Introduction to Some Key Themes and Issues». en Fernández, E., Zeira, A.,Vecchiato, T. y Canali, C. Theoretical and Empirical Insights into Child and Family Poverty: Cross National Perspectives, Cham, Springer International Publishing Switzerland, pp. 1-10.
- Generalitat de Catalunya (2010) I Pla Estratègic de Serveis Socials de Catalunya 2010-13. Disponible en <http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/15serveissocials/pla_estrategi

c_serveis_socials/Pla_estrategic_serveis_socials_catalunya_NOU/I_PESSC/03_pla_estrategic_ss_catalunya/documents/documents_10_12_2010/pessc_definitiu__2010-2013.pdf>

- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2015) Model de serveis socials bàsics de Catalunya. Desenvolupament del Servei Bàsic d'Atenció Social (SBAS) Barcelona, Col·lección Eines, número 23, Generalitat de Catalunya Disponible en: <http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/coleccions/eines/num_23/eines-23-def.pdf>
- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2015) Decret 169/2015, de 21 de juliol, pel qual s'estableix el procediment per facilitar en coneixement dels orígens biològics, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2013) Decret 200/2013, de 23 de juliol, dels consells de participació territorial i nacional dels infants i adolescents de Catalunya, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=641642&action=fitxa>
- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2013) Decret 230/2013 , d'1 d'octubre, de règim sancionador en matèria d'infància i adolescència, en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, Barcelona. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponible en: <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=644994&action=fitxa>
- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2013) Decret 250/2013, de 12 de novembre, de la Taula Nacional i les taules territorials i locals d'infància, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=648402&action=fitxa>
- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2013) Ordre BSF/331/2013, de 18 de desembre, per la qual s'aproven els llistats d'indicadors de protecció dels infants i adolescents, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=651572&language=ca_ES>
- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2015) Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència 2015-2018, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Disponible en: <http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/07infanciaiadolescencia/polit

iques_i_plans_actuacio/pdiiac/Pla_Atencio_Integral_Infancia_Adolescencia_Catalunya_2015-2018/DesplegamentPacteInfancia_PlaAtencioIntegralInfanciaAdolescencia2015-2018.pdf>

- Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família (2013) Pacte per a la infància a Catalunya, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Disponible en: <http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/07infanciaiadolescencia/pacte_infancia__catalunya/pacte_infancia_catalunya___juliol_2013.pdf>
- Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (2007) Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponble en <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=415692>
- Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (2010) Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=553898>
- Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (1986) Decret 338/1986, del 18 de novembre, de regulació de l'atenció a la infància i l'adolescència amb alt risc social, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa?action=fitxa&documentId=22573>
- Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (2003) Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, Barcelona, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Disponible en <http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=320821&language=ca_ES&action=fitxa>
- Generalitat de Catalunya. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència. Departament de Treball, Afers socials i Famílies. (2016) Protocol d'actuació entre els Departaments de Treball, Afers Socials i Famílies i d'Ensenyament, de Prevenció, Detecció, Notificació Derivació i Coordinació de les situacions de Maltractament infantil i Adolescent en l'àmbit educatiu. Disponible en: <http://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/04_prevencio_maltractament_infantil/protocol_actuacio_situacions_maltractament_infantil_adolescent_ambit_educatiu_2016.pdf>

- Gobierno de Canarias (2007) Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, Santa Cruz de Tenerife, Boletín Oficial de Canarias. Disponible en <http://www.gobcan.es/boc/1997/023/001.html>
- Gobierno de Cantabria (2008) Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia, Santander, Boletín Oficial de Cantabria. Disponible en: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=195818>
- Gobierno de La Rioja (2006) Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja, Logroño, Boletín Oficial de La Rioja. Disponible en <http://www.larioja.org/bor/es/boletines-nuevo?tipo=2&fecha=2006/03/09&referencia=665858-1-HTML-349189-X>
- González-Bueno G, Bello A, Arias M. La infancia en España 2012-2013, Madrid, Unicef España. Diponible en <www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Infancia_2012_2013_final.pdf>
- Hetherington, R. (2006) Learnig from difference: comparing child welfare systems. In Towards Positive Systems of Child and Family Welfare. Toronto. University of Toronto Press.
- Katz, I. y Hetherington, R. (2006) "Co-operating and communicating: a European perspective on integrating services for children" en Child Abuse Review 15 (6), 429-439.
- Martínez López, R. (2014). Pobreza infantil en España: tendencias e impacto de la crisis. En Pobreza infantil (p. 9-21). Funcas.
- Mayoral Simón, Joan (2011) El sistema de protecció a la Infància i l'Adolecència en la Llei 14/2010, de 27 de maig, de Drets i Oportunitats en la Infància i Adolescència (LDOIA). Disponible en <http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/07infanciaiadolescencia/temes_relacionats/sistema_proteccio_ldoia.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001) Maltrato infantil: detección, notificación y registro de casos. Disponible en <http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/documentos/HojasDeteccion.pdf>
- Novella, Ana M. y Llena, Asun.(eds.) (2016) Infància i participación política. Recull d'experiències de consells d'infants i/o adolescents a Catalunya. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Parlamento Europeo (2008) Resolución de 16 de enero, sobre la Comunicación de la Comisión Hacia una estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia. Estrasburgo, Parlamento Europeo. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0012+0+DOC+XML+V0//ES>

- Persson, Petra y Chetty, Raj (2016) «Inequality in Early Childhood and Effective Public Policy Interventions», en 2016 Economic Report of the President, 2016, 153-206, Diponible en <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/ERP_2016_Book_Complete%20JA.pdf>
- Rada, Aser García. (2013). «Child Poverty and Malnutrition Rise in Spain as Austerity Measures Bite». BMJ 347: f5261. doi:10.1136/bmj.f5261
- Rajmil, Luis, Antonia Medina-Bustos, María-José Fernández de Sanmamed, y Anna Mompart-Penina (2013). «Impact of the Economic Crisis on Children's Health in Catalonia: A Before–after Approach». BMJ Open 3 (8): e003286. doi:10.1136/bmjopen-2013-003286
- Ravetllat Ballesté, I., & Sanabria Moudelle, C. (2016). "La participación social de la infancia y la adolescencia a nivel municipal. El derecho del niño a ser tomado en consideración" en Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, 12(1), 87-102. https://doi.org/10.18004/riics.2016.julio.87-102
- Ravetllat Ballesté, Isaac (2015) "Competencias autonómicas en materia de atención y protección a la infancia y la adolescencia: estudio al hilo del artículo 166.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña" en Revista d'estudis autonòmics i federals, ISSN 1886-2632, Nº. 21, págs. 159-201. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5093727.pdf>
- Ravellat, Ballesté, I. (2013) La infancia y la adolescencia en Cataluña. Retos y propuestas para avanzar en la aplicación de la convención sobre los derechos del niño. Estudio a partir de las observaciones efectuadas por el comité de los derechos de los niños Intervención psicoeducativa en la desadaptación social: IPSE-ds, ISSN-e 2013-2352, Nº. 6, págs. 19-40 Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4678980.pdf>
- Ravellat, I. y FEDAIA.(2015) Anàlisi i reflexions entorn el desplegament de la llei 14/2010 dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència. 5 anys de la seva publicació, Barcelona, Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència.
- Silvia Font-Mayolas, Montserrat Planes i Mª Eugènia Gras (2010) Els Espais Familiars de Petita Infància. Guia d'avaluació, Barcelona, Diputació de Barcelona
- Síndic de Greuges de Catalunya (2013) Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña. Disponible en <www.sindic.cat/site/unitFiles/3505/Informe%20malnutricio%20infantil%20castella.pdf>
- Síndic de Greuges de Catalunya (2014) Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les colònies escolars. Disponible en <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3687/Informe%20sobre%20el%20lleure%20educatiu.pdf>

- Sweet, Monica A., y Mark I. Appelbaum. 2004. «Is Home Visiting an Effective Strategy? A Meta-Analytic Review of Home Visiting Programs for Families With Young Children». en Child Development 75 (5): 1435-56. doi:10.1111/j.1467-8624.2004.00750.x.
- Trilla, J. y Novella, A. "Educación y participación social de la infancia" en Revista Iberoamericana de Educación, núm.26. pp. 160-163.
- Yoshikawa, Hirokazu, J. Lawrence Aber, i William R. Beardslee. 2012. «The Effects of Poverty on the Mental, Emotional, and Behavioral Health of Children and Youth: Implications for Prevention». The American Psychologist 67 (4): 272-84. doi:10.1037/a0028015.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

UNA APROXIMACIÓN VALORATIVA SOBRE LAS POLÍTICAS LEGISLATIVAS EN ESPAÑA ANTE LA REALIDAD DE NIÑAS Y NIÑOS DISCONFORMES CON EL GÉNERO ASIGNADO.

Mendiguren Abrisqueta, José Félix
mendicua2009@gmail.com

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

El fenómeno trans forma parte de la vida social española, siendo cada vez más explicita su difusión y su tratamiento por diversos medios. La publicación de noticias, emisión de programas de debate, documentales, libros y artículos de opinión o de estudio, en los cuales se aborda la situación de las personas trans, no es algo esporádico. A ello han contribuido las transformaciones sociales, políticas y culturales que han tenido lugar durante el proceso de instauración y consolidación de una democracia parlamentaria en nuestro país.

En dicho contexto la mayor presencia y protagonismo de niñas y niños disconformes con su género asignado ha generado una aceptación por parte de sus familias, constituyéndose en asociaciones para defender los derechos de sus hijas e hijos.

Para ello la exigencia de políticas legislativas que contemplen los acuerdos de la Convención sobre los Derechos del Niño, y su aplicación legislativa en el territorio español, va a ser la base para promover iniciativas legislativas en las diversas comunidades autonómicas que rebasen lo establecido en la ley estatal 3/2007 respecto a la cuestión trans.

Dichas leyes autonómicas se han ido aprobando y son valoradas desde las asociaciones de familiares de manera desigual, a la par que siguen reivindicando una ley de implantación estatal.

Ello, junto a su labor cotidiana, será lo que va a conformar el análisis de este texto.

Palabras clave: Trans, menores de edad, identidad de género, derecho a la autodeterminación

Otras miradas, otras legislaciones

La consideración de la infancia como un periodo de la existencia que debe servir para iniciarse en la vida social de quienes serán verdaderos actores sociales con el transcurrir de los años, ha sido una visión comúnmente aceptada hasta hace relativamente poco tiempo. Pero este planteamiento es hoy considerado reduccionista al establecer como único criterio el proceso vital de aprendizaje de integración en el orden social establecido, no teniendo en cuenta que, en las sociedades como la nuestra, la infancia es una construcción social. Es un grupo de edad más, que está dentro de la propia estructura social, que interactúa con su entorno, pero que posee la peculiaridad de ser visto como un terreno moldeable en la medida que representa la potencialidad del ser humano como ser social, indeterminado, pero condicionado (Rodríguez, 2000)

La ***Convención internacional sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas*** fue aprobada como tratado internacional por Naciones Unidas en Noviembre de 1989, siendo fruto de una labor de 10 años que recoge aportaciones de las diversas sociedades, culturas y religiones participantes en el mismo.

Es la primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, siendo su aplicación de carácter obligatorio para los estados firmantes. Estos estados deben informar al comité de los derechos del niño sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en la convención. También es obligación del estado firmante adoptar los medios necesarios para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la convención.

A partir de una definición de niño como *"todo ser humano desde su nacimiento hasta los 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (art.1*), la Convención afirma la condición del niño como sujeto de derechos, y ser humano con dignidad y con capacidades en evolución. Indica que todos los derechos deben ser aplicados a todos los niños, sin excepción alguna, y es obligación del estado tomar las medidas necesarias para proteger al niño de toda forma de discriminación. Y señala como principio rector que todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo, correspondiendo al estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo.

Pávez (2012) valora dicha convención como un ejemplo claro de la construcción social de la infancia, ya que entiende que se produce una transformación del concepto moderno de infancia mediante la promoción de una cultura más respetuosa e igualitaria de los derechos infantiles en las políticas públicas, educación y familias. Sin embargo, también indica que se da un determinado concepto de infancia y de las relaciones generacionales de poder que se derivan de éste. Pone como ejemplo de ello la no concesión de derechos políticos como el voto, o el ignorar los derechos reproductivos de las y los adolescentes. Otras visiones críticas son las de Gaitán (2008), quien da por hecho que los derechos establecidos en la convención representan la relación adultocéntrica que las sociedades occidentales y europeas mantienen con las niñas y niños, habiendo sido importado como un modelo universal de niñez. Por su parte, Alanen (1994) concluye que el bienestar infantil deseable y medible en base al modelo desarrollado en los países ricos está caracterizado implícitamente en el concepto de infancia de la Convención, y que ello supone la invisibilización de la enorme diversidad en la que viven las niñas y niños alrededor del mundo.

Aún así, la Convención internacional sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas supone un fuerte impulso al estudio de la infancia, tanto a nivel internacional como en el territorio español.

sucediendo desde entonces, teniendo un claro reflejo en el ámbito académico, social, cultural y político, entre otros.

En cuanto a las consecuencias en el ámbito legal su principal exponente fue la aprobación de la ***"Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil"*** (en adelante nombrada como Ley Orgánica 1/1996). Establece como objetivo el configurar una ley y un ordenamiento jurídico que reflejen progresivamente una concepción de las personas menores como sujetos activos, participativos y creativos, capaces de modificar su propio medio personal y social. Y también de participar en la búsqueda y en la satisfacción de las necesidades de los demás.

Pero dicha ley ha sufrido modificaciones importantes tras un largo proceso donde han intervenido, además de juristas, profesionales de todos los ámbitos relacionados con los menores, lo cual ha supuesto que en la redacción de los textos legales se hayan recogido de forma especial aspectos educativos, psicológicos o sociales para reforzar la protección de aquellos.

Serán dos leyes el resultado de esta andadura reformadora. Por una parte, ***la "Ley Orgánica 8/2015, de 22 de Julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia"*** (a partir de ahora denominada Ley Orgánica 8/2015). La otra es la ***"Ley 26/2015, de 28 de Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia"*** (en adelante indicada como Ley Orgánica 26/2015).

El conjunto de todas ellas ofrece un marco legal en defensa y protección de los menores, sus derechos y sus deberes. Como cuestión de interés para este texto cabe destacar el que se formulan los criterios establecidos por la Observación General Nº14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Dichos criterios fijan una triple naturaleza del concepto de interés superior del menor. Se considera un derecho sustantivo y subjetivo del menor directamente invocable ante los Tribunales; un principio general informador e interpretativo en el sentido de que, ante varias posibles interpretaciones de una norma, se elegirá siempre la que corresponda al interés superior del menor; y una norma de procedimiento con todas las garantías, ya que si no se sigue el procedimiento legalmente establecido se viola el derecho, y se podrá recurrir ante el Juzgado.

Un reflejo de esta orientación se encuentra en la modificación que se realiza en la Ley Orgánica 26/2015, en la redacción del art. 11. En el mismo se señala que *"serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación a los menores (...): 1) El libre desarrollo de su personalidad conforme a su orientación e identidad sexual"*.

La adopción de estos criterios va a afectar a cuestiones como el derecho del menor a ser oído y escuchado. Así, se introduce el término madurez en sustitución de juicio, lo cual debe ser valorado por personal especializado. En todo caso, se considera que el menor tiene suficiente madurez cuando tenga doce años cumplidos. Se amplia también su derecho de defensa respecto a lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/1996, en cuanto que el menor podrá presentar denuncias individuales al Comité de Derechos del Niño según los términos de la Convención de los Derechos del Niño y de la normativa que la desarrolle. Asimismo, el menor podrá solicitar asistencia legal y el nombramiento de un defensor judicial, en su caso, para emprender las acciones judiciales y administrativas necesarias encaminada a la protección y defensa de sus derechos e intereses. Finalmente, el Ministerio Fiscal podrá actuar en defensa de los derechos de los menores.

Otro concepto que va a ser definido más detalladamente es el referido a la situación de riesgo. Se entenderá esta como "*aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían la declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar"* (art. 17.1 Ley Orgánica 1/1996)

La atención y protección legal a niñas y niños disconformes con el género asignado

Este es el punto de partida para abordar una realidad escasamente conocida y cada día más visible, así como las políticas legislativas al respecto. Se trata de conocer y reconocer a niñas y niños que muestran disconformidad con la identidad de género asignada en el nacimiento y que, apoyados y acompañados por sus familias, salen a la luz para expresar su identidad de género libremente decidida y que no coincide con el denominado sexo biológico. Y son precisamente las diversas asociaciones de familiares las que realizan una continua labor de denuncia ante la situación de discriminación y de desamparo que sufren sus hijas e hijos en el ámbito administrativo, escolar, sanitario, de ocio y social. En ese sentido se reclaman políticas legislativas que protejan y defiendan los derechos de estos niños y niñas.

La respuesta legislativa ha sido limitada a nivel estatal, pero profusa y diversa en el marco autonómico.

La ***"Ley 3/2007, de 15 de Marzo, Reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas"***, de ámbito estatal, tiene como objeto *"regular los requisitos necesarios para acceder al cambio de la inscripción relativa al sexo de una persona en el registro civil, cuando dicha inscripción no se corresponda con su verdadera identidad de género. contempla también el cambio del nombre propio para que no resulte discordante con el sexo reclamado".*

Dicha ley supone un cambio importante respecto a la situación que antecedía a la misma. El atender al sexo psicológico, psicosocial, al margen de los aspectos meramente físicos, supone eliminar la necesidad de cirugía total de reasignación exigida por la doctrina del Tribunal Supremo. La rectificación registral del sexo debido a esta causa pasa a ser un procedimiento administrativo extrayéndolo del ámbito judicial, no siendo necesaria una sentencia judicial firme que autorice el cambio registral de sexo. Se puede acudir directamente al registro civil, se conceden plenos efectos civiles a la rectificación de sexo y quien la obtenga podrá vivir de acuerdo con su nuevo sexo a todos los efectos jurídicos. Y también contempla el cambio de nombre propio para que no resulte discordante con el sexo reclamado.

Sin embargo, está inspirada en una visión patologizadora y medicalizada de la transexualidad. Los requisitos legales exigidos para el cambio registral son la presentación de un informe de un médico o psicólogo clínico confirmando el diagnóstico de disforia de género, y el estar bajo tratamiento médico durante al menos dos años para "acomodar sus características físicas a las correspondientes al sexo reclamado". Y éste debe ser acreditado por parte del médico que lo haya realizado o, en su defecto, mediante informe de un médico forense especializado. Hay que indicar que se excluye a quienes ya hayan efectuado la cirugía de reasignación de sexo. (Sillero, 2014). A ello se añade que la ley limita su aplicación a las personas de nacionalidad española y mayores de 18 años, ignorando otras aspectos interseccionales, como son la clase social o el género, todo ello de gran relevancia para la personas trans,[1] especialmente por los sectores excluidos (Platero y Osborne, 2016).

La situación de las niñas, niños y adolescentes desacordes con su género queda totalmente ignorada en esta norma. Pero el deseo de incluir sus necesidades van a ser un elemento inspirador de la lucha de las personas trans por sus derechos. En la legislación autonómica se van a producir avances más importantes en cuanto a cómo abordar este variado y complejo tema. A continuación, serán expuestos prioritariamente aquellos apartados que tratan sobre los menores de edad, sin menoscabo de indicar asuntos más generales que también les incumben.

[1] El término trans agrupa a quienes, de una u otra forma, rechazan activamente el sistema binario heteronormativo, tanto en relación a la orientación e identidad sexual como al género y la expresión

El comienzo de leyes autonómicas relacionadas con lo trans tiene lugar a partir del 2009 y continuará hasta la actualidad. Navarra, mediante la ***"Ley Foral 12/2009, de 19 de Noviembre"***, y el País Vasco, a través de la ***"Ley 14/2012, de 28 de Junio"*** ambas ***"de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales"***, serán las primeras comunidades en aprobar una legislación referida a esta problemática. Tomando como referencia los principios de Yogyyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, ambas coinciden en cuanto a ampliar el tratamiento legislativo de la situación de la personas trans más allá del cambio registral mediante una atención integral que abarque toda una serie de medidas antidiscriminatorias y contra la transfobia. Se proponen políticas activas en el ámbito educativo y laboral, así como en cuestiones concernientes a la atención sanitaria y la salud.

Sin embargo, en opinión de Platero y Osborne (2016), dichas leyes muestran una visión de la transexualidad como un tránsito de un sexo a otro, lo cual supone una reificación del binarismo de género, que además está ligado a la modificación corporal. En la ley navarra se da una definición de la identidad de género sobre la idea de disonancia entre el sexo asignado en el nacimiento y el sentimiento de la persona. Pero sitúa la transexualidad como un conflicto personal, lo cual puede ser traumático, y deja así de prestar una posible atención a la posible discriminación que la persona puede vivir en su entorno, es decir, la transfobia. Asimismo ambas leyes son criticadas por seguir reforzando la necesidad de un diagnóstico médico-psiquiátrico para acceder a ciertos derechos, tal y como establece la ley 3/2007, a la cual se circunscriben.

Junto a estos aspectos críticos, caben destacar otros que suponen un avance importante respecto a la ley 3/2007 en lo referente a la perspectiva interseccional. Ambas leyes establecen como beneficiarias de la ley a todas las personas que residen en su territorio, incluyendo a inmigrantes. Esta norma formará parte del resto de iniciativas legislativas. Y, en la ley vasca 14/2012 se hace mención expresa a las personas intersexuales en relación a garantizarles asesoramiento, así como se amplía a las mujeres transexuales la atención específica por violencia de género.

En relación a la infancia y a la juventud, en ambas comunidades se les garantiza por ley la atención sanitaria, teniendo *"pleno derecho a recibir el oportuno diagnóstico y tratamiento médico relativo a su transexualidad, especialmente la terapia hormonal"*. También se establece como compromiso la elaboración de una guía clínica que regule el proceso de atención integral a las personas trans. En cuanto a la atención educativa, se establecen diversas actuaciones mediante una serie de artículos con el fin de evitar situaciones discriminatorias y proteger los derechos de las personas transexuales, tanto en los centros escolares como en institutos y facultades universitarias.

Relacionado con estas cuestiones está el fijar un servicio de asesoramiento para las personas trans y sus familiares.

La publicación en Mayo del 2016 de una **"Guía de Atención Integral a las personas en situación de transexualidad"** por parte del Gobierno vasco ofrece toda una serie de recomendaciones en la actuación a realizar en los ámbitos educativo, social y sanitario. No es un documento de obligado cumplimiento, sino que pretende fijar orientaciones de actuación. En el caso de los menores recomienda posibles medidas organizativas básicas a adoptar en el centro escolar, así como en cuanto a los procedimientos a seguir en los procesos sanitarios. Ofrece el organismo "Berdindu" como servicio de información y atención a personas trans y a sus familiares.

Mediante el ***Decreto 234/2015, de 23 de Diciembre***, publicado en BOPV del 11 de enero 2016, se establece la reglamentación sobre la documentación administrativa de las personas transexuales, cuyo objeto es *"regular la documentación administrativa de la que las personas transexuales podrán disponer en tanto no hayan procedido a la rectificación registral de la mención relativa al sexo en el registro civil o, en el caso de las personas transexuales inmigradas con residencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, hasta el momento en que las mismas puedan proceder al cambio registral en el país de origen" (art.1)*

Pueden solicitar esta documentación la persona interesada, bien por si misma o debidamente representada. En el caso de que la persona sea menor de edad, la solicitud deberá ser formulada por sus representantes legales, teniendo aquella en todo caso el derecho a ser oída y manifestar su opinión, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16 de la ley 3/2005 de 18 de febrero, de atención y protección de la infancia y la adolescencia.

Las personas portadoras de la documentación regulada en este decreto tendrán derecho a ser tratadas conforme a su identidad de género libremente determinada, a ser identificadas por el nombre correspondiente a su identidad de género libremente decidida, y a la adecuación de los documentos administrativos, con la excepción de las referencias necesarias en el historial médico confidencial de la persona y en del expediente oficial del alumno o alumna. Dichas medidas afectan también a las niñas, niños y jóvenes.

Tras las legislaciones navarra y vasca respecto a la transexualidad, habrá que esperar cerca de dos años para asistir a varias iniciativas legislativas en otras comunidades autónomas que fueron aprobadas en sus parlamentos respectivos. En el transcurso del año 2014 serán Galicia, Andalucía, Cataluña y Canarias los territorios que contarán con una ley sobre el tema trans, lo que supone un nuevo paso en el tratamiento de este tema.

La ***"Ley 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia"*** se centra en el título de la misma y todo su articulado va encaminado a plantear de forma genérica diversas medidas a favor del desarrollo de políticas de no discriminación del colectivo LGTBI y la promoción de la igualdad y visibilidad del mismo. Aporta en su art. 3 diferentes conceptos de discriminación como lo más novedoso, y también indica posibles políticas de inclusión en el ámbito laboral y educativo.

Llama la atención que la única referencia a la transexualidad se dé en el art. 20, cuya redacción muestra una visión medicalizada y clínica, además de un sustrato patologizante, al establecer que "*se garantizará la atención sanitaria, según la necesidad y el criterio clínico, de las prácticas y para las terapias relacionadas con la transexualidad"*. Es decir, que las personas transexuales que soliciten someterse tratamiento hormonal, o a una cirugía parcial o total, estarán sometidos a lo que dictaminen las autoridades sanitarias.

A ello se añade que no existe alusión alguna a temas tan reclamados por las personas trans en cuanto al cambio registral en aquellos ámbitos que competen al gobierno autonómico, como son el sanitario, el educativo y las propias instancias y estructuras administrativas, o que se ignora la existencia de niños, niñas y adolescentes como parte de esa realidad. La inclusión del ámbito familiar como espacio a considerar para garantizar que no haya discriminación por razón de orientación sexual o identidad de género en los procesos de adopción, o que se de un trato igualitario en su seno, supone un aportación a tener en cuenta. Se puede concluir que esta norma legislativa supone una respuesta limitada a los problemas y necesidades del colectivo trans, lo cual no resta importancia a su contenido y su objetivo de generar una conciencia social a favor de la igualdad y no discriminación.

Tras esta iniciativa, y en contraste con ella, se aprobara por unanimidad del Parlamento andaluz la ***"Ley2/2014, de 8 de Julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de la personas transexuales de Andalucía"*** unos meses más tarde. Tomando como ejemplo la ley argentina, el resultado de esta norma legislativa supone un importante cambio respecto a la legislación existente en nuestro país hasta esa fecha.

La sanción de la ley argentina sobre identidad de género promulgada el 23 de mayo de 2012 establece que la rectificación registral se pueda realizar sin ningún requisito médico o profesional previo, sino que simplemente la persona que lo desee la pueda solicitar. Esta medida se basa en definir la *"identidad de género como una vivencia interna e individual tal y como cada persona la siente"(art.2)* y *en "reconocer dicha identidad apelando al libre desarrollo personal conforme a la identidad de género y a ser tratada de acuerdo con su identidad de género, y en particular, a ser*

identificada de ese modo en los instrumentos que acrediten su identidad respecto de el/los nombre/s de pila, imagen y sexo con lo que allí es registrada" (art.1).

El punto de partida de la normativa andaluza es proclamar que la libre autodeterminación del género de cada persona ha de ser afirmada como un derecho humano fundamental. Se amplia esta idea en cuanto que el art.2 de la misma lo define como *"el derecho al acceso a una atención integral, reconocimiento de la identidad de género, libre desarrollo de la personalidad y poder tener una identificación acorde, así como al ejercicio de la libertad conforme a la identidad de género, todo ello en la vida social y en los servicios públicos de la Junta de Andalucía".* Desde este paradigma de la autodeterminación (Platero y Osborne, 2016), el cual implica el no requerimiento de informes médicos para acceder a derechos, y que queda fijado a nivel jurídico en al art.5 referido a criterios generales de actuación, se desarrollan el resto de apartados. Se reafirma la idea de dignidad humana como derecho fundamental y factor clave en el respeto al desarrollo de la personalidad.

A diferencia de las anteriores leyes, en este caso la transexualidad se define como *"tener una identidad de género distinta a la asignada al nacer",* lo cual significa el desechar la idea de transitar de un sexo a otro como experiencia traumática, cuestión planteada en la ley navarra, y se aleja de la consideración clínica de la transexualidad expuesta en la ley gallega. El propio concepto de identidad de género hace mención a *"la vivencia interna e individual de género tal y como cada persona la siente profundamente, incluyendo la vivencia personal del cuerpo y otras como la vestimenta, el modo de hablar y los modales"*, estando así redactado en la exposición de motivos de dicha norma legal.

Queda así planteado el paradigma normativo de la completa despatologización, es decir, se abandona la consideración de la transexualidad como una enfermedad. Y ello significa desvincular el ejercicio del derecho a un tratamiento integral de aportar diagnósticos médicos previos.

Además plantea la especial protección hacia las mujeres transexuales, a quienes considera en situación de vulnerabilidad, pudiendo ser víctimas de la violencia de género.

El art.19 de esta ley está dedicado a menores de edad. Consta de varios puntos, a través de los cuales se establece el derecho a la protección y atención necesarias para promover su desarrollo integral, el criterio rector del interés superior de los menores en la intervención administrativa, o la colaboración de padres, tutores o representantes legales para garantizar dichos derechos. La atención sanitaria se centra en tener muy en cuenta la etapa de la pubertad de cara a procurar un desarrollo equilibrado de la identidad de género decidida, favoreciendo el tratamiento hormonal adecuado a sus necesidades.

La reciente publicación en la página web de la Consejería de Salud del ***"Proceso Asistencial Integrado para la Atención sanitaria a personas transexuales en la infancia y adolescencia"*** (Enero 2017)[2] supone un importante avance para garantizar dicha asistencia integral sin establecer códigos diagnósticos de enfermedad a la transexualidad ni fijar como requisito previo a la terapia hormonal la valoración de la Unidad de Salud Mental Comunitaria (USMC).[3]

Igualmente, desde la Consejería de Educación, Cultura y Deporte se formaliza el ***Protocolo de actuación sobre identidad de género en el sistema educativo andaluz***, que irá incluido en la ***Orden de 28 de abril de 2015, por la que se modifica la Orden de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.*** Dicho documento tiene como objeto establecer pautas y orientaciones para atender adecuadamente la educación del alumnado menor de edad no conforme con su identidad de género, garantizando el libre desarrollo de su personalidad y la no discriminación por motivos de identidad de género. Además indica actuaciones coordinadas institucionalmente de cara a prevenir, detectar y evitar situaciones de transfobia, exclusión, acoso escolar o violencia de género, ejercidas sobre el alumnado trans.

Citar al alumno o alumna por el nombre elegido, figurar con dicho nombre y el género correspondiente en la documentación administrativa (listas de clase, calificaciones, carnet de estudiante, etc.), garantizar la libertad en el uso de la vestimenta con la que el alumno o la alumna se sientan identificados, y el acceso del alumnado trans a aseos y vestuarios correspondientes a su identidad de género, son algunas de esta medidas.

Todo este conjunto de normas institucionales conforman un marco legislativo que pretende así abarcar y dar respuesta a las demandas de la población trans, pero también generar un ambiente social favorable a la aceptación de la diversidad sexual y combatir la discriminación.

Meses más tarde serán los parlamentos de Cataluña y Canarias quienes den paso a las iniciativas legislativas referidas a los derechos de las personas trans.

En el primer caso la ***"Ley 11/2014, de 10 de Octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la***

[2] Este documento ha sido elaborado por profesionales de varias especialidades médicas, y ha contado con la revisión externa de diversas asociaciones científicas, pero también de las formadas por familias con niñas y niños trans, tales como Asociación de Madres, Padres y Familiares de LGTBI (AMPGYL), Asociación Chrysallis y Fundación Daniela.

[3] Estos dos aspectos se redactan como recomendaciones y no tienen un carácter de obligado cumplimiento, si bien proponen criterios concretos para que lo trans no sea considerado una

transfobia" inicia su preámbulo expresando su reconocimiento al asociacionismo trans en los siguientes términos: *"Ley que recoge la demanda histórica del rico tejido asociativo que ha liderado durante décadas la reivindicación de los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales, que han alcanzado en los últimos años un reconocimiento social y político que les había sido negado, pero que todavía sigue lejos de la plena normalización".*

Y en esa línea formula la creación de un órgano consultivo y de participación ciudadana, el Consejo Nacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros e Intersexuales, cuya función es la de recibir información sobre la aplicación de la ley y formular propuestas para mejorar en la actuación de los servicios públicos. Además, el Consejo tendrá representación en los órganos de participación gubernamentales de los ámbitos que el gobierno establezca referidos al contenido de la ley.

Otras novedades a destacar serían las que tienen que ver con la inclusión de las personas intersexuales y transgénero como realidades a ser consideradas y atendidas. O la definición del concepto de discriminación y sus diversas formas, la fijación de un régimen de infracciones y sanciones correspondientes, categorizada, según un baremo, en leves, graves y muy graves. Su finalidad es combatir la marginación, la discriminación, el acoso y la violencia contra estos sectores sociales situados fuera de la norma binaria y heterosexual, siendo significativo el fijar el criterio de la inversión de la carga de la prueba en el caso de denuncia. Se establecen mecanismos para garantizar el derecho a la igualdad de esta población, tanto a nivel de acceso a los establecimientos públicos, como en cuanto a tener derecho a la atención y a la reparación.

En relación a los menores de edad, esta ley plantea el que debe tenerse en cuenta su derecho al libre desarrollo de la personalidad y su capacidad para tomar decisiones. Por supuesto, garantiza el tratamiento a los mismos en lo que respecta a su salud y atención sanitaría. A nivel educativo se redacta un articulado de orientaciones para favorecer una situación de igualdad y no discriminatoria en los centros educativos.

Hay un capítulo sobre las familias, que se expresa en el art. 22 de la misma. En línea con la legislación navarra, se garantiza que no haya una valoración discriminatoria en los procesos de adopción, se pone especial acento en que las instituciones promuevan la igualdad de trato de las personas LGTBI más vulnerables por razón del género y la edad, y se añade el que *"las administraciones públicas deben establecer los mecanismos necesarios para que la documentación administrativa se adecue a las relaciones afectivas de las personas LGTBI y a la heterogeneidad del hecho familiar"* (art.22, punto 6).

Por lo que hace a Canarias, la ***"Ley 8/2014, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales"*** continúa la senda

algunos de los derechos en materia educativa y sanitaria, además de añadir en su articulado a las personas transexuales mayores en cuanto a su derecho a recibir una atención y protección integral que sirva para una vida digna y un envejecimiento activo. Sin embargo, no se aborda el tema de infracciones y sanciones.

También cabe reseñar la inserción de un artículo (art.17) el cual marca como durante el proceso de reasignación de sexo se establecerá reglamentariamente que las personas transexuales cuenten con la documentación administrativa adecuada.

Por último, el tratamiento que se da a los menores trans vuelve a reiterar el derecho de los mismos a recibir de los poderes públicos de Canarias la protección y atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes.

Concretamente se indica su pleno derecho a recibir el diagnóstico oportuno sobre su transexualidad y el consecuente tratamiento médico, especialmente la terapia hormonal durante la etapa prepuberal. Establece que dicho tratamiento debe producirse bajo la autorización de quien posea la tutela del menor, y dándose la previa recomendación firme por parte de dos profesionales especializados en el tratamiento de la transexualidad. En caso de negativa por parte de padres y tutores a autorizar el tratamiento, ello podrá ser recurrido ante la autoridad judicial, que atenderá al criterio del beneficio del menor. Y en ámbito educativo, se les asegurará su derecho al acceso a los diversos servicios e instalaciones del centro en conformidad con la identidad de género sentida, pero también ver reflejada dicha identidad y el nombre elegido en la documentación administrativa del centro sujeta a exhibición pública, con independencia de su situación en el Registro Civil.

La siguiente comunidad autónoma que va a legislar sobre la cuestión trans es Extremadura con la ***"Ley 12/2015, de 8 de Abril, de igualdad social de lesbiana, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura"***

Esta ley va a ser un compendio de la ley andaluza y la catalana. Dentro del derecho de las personas trans al pleno disfrute de todos los derechos humanos, se define el reconocimiento de la personalidad.

Será en su art. 3.1.b donde se exprese que *"toda persona tiene derecho a construir para si una autodefinición con respeto a su cuerpo, sexo, género y orientación sexual. La orientación, sexualidad e identidad de género que cada persona defina para sí es esencial para su personalidad y constituye uno de los aspectos fundamentales de autodeterminación, dignidad y libertad. Ninguna*

persona podrá ser presionada para ocultar, suprimir o negar su orientación sexual, expresión o identidad de género".

La aplicación de esta orientación quedan patentes en el capítulo II, donde se establecen medidas en el ámbito de la salud, fijando los artículos 15 y 16 aquellas relacionadas con atención sanitaria a menores trans y al protocolo de atención integral a personas intersexuales. Para los primeros indica el derecho a recibir dicho tratamiento hormonal al inicio de su pubertad, con el fin de evitar el desarrollo de caracteres sexuales secundarios no deseados. Amplia al tratamiento hormonal cruzado cuando haya evidencia que su desarrollo corporal no se corresponde con el de los menores de su edad, propiciando así el desarrollo de caracteres sexuales secundarios deseados.

Respecto al protocolo del tratamiento de las personas intersexuales, la ley establece que sea integral y adecuado. Plantea el compromiso del sistema sanitario público extremeño de velar por la erradicación de las prácticas de asignación de sexo en bebes recién nacidos atendiendo únicamente a criterios quirúrgicos y en un momento donde se desconoce cuál es la identidad real de la persona intersexual recién nacida, si bien se hace la salvedad cuando lo que está en juego es la salud del bebé.

La preocupación por los menores trans incluye toda una serie de puntos a tener en cuenta para garantizar los derechos de niñas a niños en el ámbito escolar, medidas que van en el mismo sentido que la ley y protocolos andaluces.

Acoge esta ley la cuestión de las infracciones y sanciones redactadas en la ley catalana, así como la constitución de un organismo de participación y consulta sobre los derechos de los colectivos LGTBI [4], donde están representadas aquellas entidades cuya labor al respecto haya sido significativa.

En el 2016 se extenderán las legislaciones trans a otros territorios de la geografía española. En concreto, serán la Comunidad de Madrid, la Región Murciana y las Illes Balears los lugares que verán la aprobación de leyes al respecto.

El Pleno de la Asamblea de Madrid dará su apoyo mayoritario a la ***"Ley de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación de la Comunidad de Madrid"*** , mientras que en la Región Murciana se publicará más tarde la ***"Ley 8/2016, de 27 de Mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia".***

Siguen la estela de las precedentes y toma de aquellas gran parte de su articulado a la hora de establecer los criterios y normas a seguir. En el caso de la Región Murciana es prácticamente un calco de la ley extremeña, tanto en su contenido como en la redacción. En lo que hace a la Comunidad de Madrid, la ley introduce algunos aspectos novedosos y especifica los procesos de atención sanitaria, educativa y registral, entre otros.

Resulta de interés el carácter urgente formulado en el preámbulo respecto a una reformulación de las Unidades de Trastorno de Identidad de Género (UTIG), sustituyéndolas por las denominadas Unidades de Identidad de Género (UIG), que deberán estar integradas por profesionales adecuados para garantizar un tratamiento integral y ajustado a las circunstancias personales y al estado de salud de la persona transexual.

En relación a la atención sanitaria a menores trans se señala que tendrán derecho a recibir tratamiento hormonal al inicio de la pubertad para evitar el desarrollo de caracteres sexuales no deseados, y que aquel sea cruzado en momento adecuado de la pubertad, propiciando así los caracteres sexuales secundarios deseados se desarrollen. También quedan expuestas las normas de atención a la personas intersexuales.

Para el tema educativo, el art. 23 de este texto legislativo plantea la elaboración e implantación de un protocolo educativo que contemple los derechos de los menores de edad en el mismo sentido que lo hacen las anteriores normas autonómicas.

Otro de los asuntos añadidos son los relativos a la adopción y acogimiento familiar, indicando que no puede existir discriminación por motivo de identidad o expresión de género a la hora de valorar la idoneidad en los procesos de adopción y acogimiento familiar. Asimismo se promueven medidas en el ámbito del deporte, ocio y cultura, o en el de la cooperación internacional al desarrollo. En este último caso, se impulsaran expresamente aquellos proyectos en defensa de los derechos humanos, y contra la discriminación por motivos de identidad o expresión de género, en aquellos países donde estos derechos sean negados o presenten dificultades para su ejecución.

Culmina este periplo de iniciativas legislativas, por el momento, con la comunidad de las Illes Balears con la ***"Ley 8/2016, de 30 de Mayo, para garantizar los derechos de las lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBIfobia"***. Desde un enfoque centrado en la defensa de la igualdad de derechos y en la no discriminación, este texto legislativo tiene un contenido que vuelve a insistir en muchas de las indicaciones y directrices que forman parte de leyes anteriores sobre el mismo tema, inspirándose principalmente en la ley catalana. Sobre los menores de edad se plantea el tratamiento hormonal teniendo en cuenta el derecho al desarrollo de la personalidad, y se indican actuaciones respecto al ámbito escolar en la misma línea que otras

Este breve repaso de las leyes permite valorar algunos elementos a tener presentes y que explican esta evolución en las distintas legislaciones, pero también sus aspectos comunes y sus efectos en la vida de las personas trans y de la sociedad en general.

Asociaciones en defensa de los derechos de los menores trans

Para ello es importante conocer cual es la opinión y el planteamiento de Fundación Daniela y Chrysallis, organizaciones con implantación en la mayor parte del territorio español que agrupan a familias con niñas y niños disconformes con el género asignado. Y tiene interés saber de la experiencia de la asociación Transhuellas, la cual está formada por adolescentes y jóvenes trans, con sede en Málaga capital. Esta organización, además de atender, asesorar y acompañar a adolescentes y jóvenes trans que solicitan atención, también ofrecen y dan asistencia a familias con hijas e hijos desacordes con el género establecido.

Un tema central es la aprobación de una ley estatal adecuada a las necesidades y derechos de las personas trans. Esta propuesta de una legislación estatal se justifica por varias razones. Por un lado, desde estas asociaciones se critica que la actual diversidad de normativas autonómicas existentes favorece un trato desigual, al depender de donde resida la persona afectada. Asimismo, la necesidad de una ley de rango estatal responde a eliminar las actuales trabas legales existentes para el cambio registral de sexo y nombre, de la Ley 3/2007, incluyendo a los menores de edad legal.

Fundación Daniela lleva realizando desde finales del 2015 una campaña de recogida de firmas, bajo el lema **"Derecho a ser quién soy",** con el objetivo de lograr las 500.000 exigidas para presentar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que permita el debate parlamentario de su propuesta de Ley Estatal Integral de Transexualidad. Chrysallis, junto al resto de las asociaciones que integran la Plataforma por los Derechos Trans (ATA, Transexualia, Generem, ATC, Aperttura, Vision Trans, AET, EmpoderaT), trabaja por una Ley Integral, pero desde una metodología diferente. Considera que las iniciativas legislativas populares tienen poco recorrido a nivel legal, y entiende que la importancia del tema requiere una presión directa sobre los grupos parlamentarios. En ese sentido, han realizado entrevistas con los distintos representantes de los mismos, entregándoles el borrador de ley denominado **"Ley sobre reconocimiento y protección de los derechos a la identidad sexual y expresión de género"**. Este borrador, a partir de la ley andaluza y la catalana, profundiza en relación a los menores de edad, tal y como queda explicitado en el art. 3 apartado d): *"Interés superior del menor transexual e intersexual, garantizando su identidad sexual y su no discriminación por tal razón, así como el libre desarrollo de su personalidad conforme a su identidad sexual"*. Destacar dos novedades. Una, que el cambio registral de sexo y nombre debe ser

médico alguno. Y otra, en el ámbito sanitario, donde se establece que las operaciones quirúrgicas genitales serán lícitas previa autorización judicial, atendiendo al interés superior del menor y acorde a su edad y madurez. También se otorga por representación el consentimiento del menor en las demás prestaciones especificas, o por el propio menor si está emancipado o es mayor de dieciséis años, de acuerdo con la legislación aplicable a la autonomía del paciente así como a los derechos y obligaciones en materia de información.

En paralelo a esta actividad institucional, estas organizaciones continúan su labor de defensa de los derechos de sus niñas y niños a través de diversos medios y actuaciones.

Respecto a lograr el cambio registral de sexo y nombre, las iniciativas han finalizado en los tribunales, con resultados positivos en algunos casos, pero negativos en otros. La distinta interpretación jurídica de las leyes lleva a que se den estas sentencias dispares. Ello queda ejemplificado en los dos casos que se relatan a continuación. El primero hace referencia a las resoluciones judiciales adoptadas por las magistradas titulares del Registro Civil de Mislata (Valencia) y de Valencia. En ellas se autoriza a sendos menores transexuales a cambiar el sexo con el que figuran en el Registro Civil, y por tanto también en el DNI, sin esperar a la mayoría de edad y sin necesidad de acomodar sus características físicas al género reclamado[5]. El segundo es el caso de un joven de 14 años que ha presentado en favor de su solicitud escritos médicos y el apoyo de sus padres. Tras recibir negativas a su reclamación de cambio de sexo registral en diversas instancias, su caso llegó al Tribunal Supremo, que a su vez ha preguntado al Constitucional si es acorde con la Carta Magna el artículo de la Ley3/2007 que exige la mayoría de edad para el cambio de la identidad sexual en el Registro Civil. El tema está pendiente de la respuesta del Tribunal Constitucional.[6]

Y también deben hacer frente a los problemas que tienen lugar en los centros educativos, en los centros de atención sanitaria, sin olvidar que, en relación a la juventud trans, hay cuestiones que

[5] Para Fundación Daniela esta decisión judicial supone un importante cambio en el sentido de que hasta la fecha se había logrado el cambio registral de nombre, pero no de sexo, y constituye un precedente para el resto de registros civiles de España. (Web Fundación Daniela, artículo titulado "Vamos por buen camino". Marzo 2015). Chrysallis, por su parte, valora la importancia de este tipo de autos judiciales, pero ello no significa que la situación de los menores trans ante los registros civiles dependerá de la interpretación del juez encargado. (La Gaceta. Abril 2015).

[6] El Supremo blande principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución como la protección de la integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal y a la propia imagen, el derecho a la salud y el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Según su interpretación, *"cuando se trata de un menor con suficiente madurez que realiza una petición seria por encontrarse en una situación estable de transexualidad, el tribunal tiene dudas de que la restricción absoluta que supone la exigencia de la mayoría de edad para poder solicitar el cambio en la mención registral del sexo y del nombre sea acorde a los principios y derechos fundamentales citados"*. (Maldonado, 2016)

afectan a su situación laboral y universitaria. Las noticias que publican las páginas web de dichas asociaciones denuncian actos transfóbicos, que van desde el insulto a la agresión, o comportamientos desde las instancias médicas que incluyen la insumisión a tratar a una niña trans, pero también los logros obtenidos en cuanto al cambio registral, alcanzando la cifra de 35 sentencias favorables. Tal y como informa la asociación Transhuellas, la cual valora como positiva la ley andaluza, la realidad cotidiana sigue mostrando las dificultades y la tarea que queda por delante para que los diversos profesionales asuman esta normativa y sus protocolos, así como la necesaria formación en el reconocimiento de la diversidad sexual en todos los ámbitos de nuestra sociedad. Así, en los centros educativos se sigue exigiendo un informe psicológico para aplicar los protocolos establecidos. La inspección educativa soluciona este impedimento en lo que le concierne, pero en el ámbito sanitario son frecuentes las denuncias y reclamaciones. Esta asociación negocia actualmente un protocolo de actuación a aplicar en la Universidad de Málaga (UMA) que contempla medidas de formación y no discriminación, además del reconocimiento del nombre y género elegido por el alumnado trans. Se denuncian situaciones de discriminación laboral flagrantes, tal y como lo demuestra el caso de una chica trans que trabajaba en un conocido hotel de Torremolinos, a la cual se le apartó del trato con menores y no se le renovó el contrato al conocerse su condición de mujer trans.

Conclusiones

Estas leyes autonómicas reflejan en cierta manera los diversos condicionantes sociales y políticos existentes en cada comunidad. Es decir, el momento en que se aprueban dichas leyes, el equilibrio existente entre las fuerzas políticas de uno u otro signo, la presión ejercida por el activismo trans, o el clima social en torno a esta problemática.

El marco legal y normativo resultante supone un importante paso en la defensa de los derechos de la personas trans y, sobre todo, en su visibilización y regulación ante el conjunto social. Ello sugiere una condición que, según propone Bourdieu, tiene el Derecho, y que consiste en el poder de nombrar. Para este autor, *"el Derecho es la forma por excelencia del discurso actuante capaz, por virtud propia, de producir efectos. No es exagerado decir que hace al mundo social, pero a condición de no olvidar que está hecho por él."* (Bourdieu, 2000) En el caso de la sociedad española parece probado la importancia concedida al marco legislativo como escenario de transformación social. (Osborne y Platero, 2016).

Sigue pendiente la modificación de la Ley 3/2007 y su adecuación a lo ya avanzado en el terreno legislativo. La propuesta de las asociaciones trans pretende lograr su aprobación parlamentaria y unificar criterios, pero ello depende del proceso de debate y acuerdo parlamentario.

La atención a la realidad de niños y niñas desacordes con su género asignado y, en menor medida, de bebés intersexuales, ha pasado a formar parte de la legislación y del debate social colectivo. Pero se realiza de forma precavida y poco decidida, desde una posición predominantemente proteccionista que se refleja en todas estas leyes y que impide ver a niñas y niños como sujetos activos con plenos derechos para decidir sobre su identidad de género, con las consecuencias que ello tiene en su vida personal, familiar y social. Contribuir desde las ciencias sociales a este debate es imprescindible para lograr la implicación de niñas y niños en los temas que les interesen directamente.

Bibliografía:

- Alanen, L.(1994) "Gender and Generation: Feminism and the ´Child Question´", en Qvuotrup, J., Bardy,M., Sgritta, G. Y Wintersberger, H. (eds.) "Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics", Vienna, Avebury-European Centre Vienna, Vol. 14, pp. 27-41.
- Bourdieu, P. (2000) "Elementos para una sociología del campo jurídico". Bogotá. Siglo del Hombre Editores.
- Gaitán, L. (dir.) (2008) "Los niños como actores en los procesos migratorios. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Maldonado, J. (2016). "El derecho a la identidad sexual: estado de la cuestión en España y en otros países" Marbella. Ponencia 28 Encuentros estatales LGTBI.
- Moreno-Torres, J (2015) "Modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Guía para profesionales y agentes sociales" Málaga. Save the Children.
- Pavez Soto, I. (2012) "Sociología de la Infancia: las niñas y niños como actores sociales " en Revista de Sociología, núm. 27, pp. 81-102.
- Platero, R.L. y Osborne, R. (2016) "¿Es la autodeterminación trans* un sueño utópico? Las políticas autonómicas que regulan los derechos sobre la identidad de género en el Estado Español" , en Laurenzo Capello, P. y Daunis Rodríguez, A. "Colectivos en los márgenes del Derecho". Valencia. Editorial Tirant lo Blanch, pp. 249-276.
- Rodríguez Pascual, I. (2000) "¿Sociología de la infancia? Aproximaciones a un campo de estudio difuso" en Revista Internacional de Sociología (RIS), núm. 26, pp.99-124
- Sillero Crovetto, B. (2014) "Del derecho a la identidad de género al tratamiento integral de la transexualidad (Normativa estatal y autonómica)", en Boletín del Ministerio de Justicia, núm. 2170, pp.1-34.

- Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía (2015) "Protocolo de actuación sobre identidad de género en el sistema educativo andaluz". Sevilla. Dirección General de Participación y Equidad.
- Consejeria de Salud de la Junta de Andalucía (2017) "Proceso Asistencial Integrado para la Atención sanitaria a personas transexuales en la infancia y adolescencia". Sevilla.
- Gobierno Vasco (2016) "Guía de atención integral a las personas en situación de transexualidad. Actuaciones recomendadas desde los ámbitos educativo, social y sanitario" . Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Unicef España (2015). "Convención sobre los Derechos del Niño" Unicef Comité Español.

Relación de direcciones on line de asociaciones

- Asociación Madres y Padres de Gays y Lesbianas. Familias contra la Intolerancia X Género AMPGYL
  - www.ampgyl.org

- Asociación de familias de menores transexuales CHRYSALLIS www.chrysallis.org

- Asociación Española de Transexuales AET- Transexualia
  - www.transexualia.org

- Asociación de Transexuales de Andalucia Silvia Rivera A.T.A
  - www.atandalucia.org

- Asociación TRANS HUELLAS, asociación por los derechos de la personas transexuales e intersexuales
  - https.//twitter.com > asotranshuellas
  - https://m.facebook.com > asociaciónтrans

- Fundación Daniela
- www.fundacióndaniela.org

- International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association ILGA
  - www.ilga.org
- European Union Agency for Fundamental Rights

- World Professional Association for Transgender Health (WPATH)
    - www.wpath.org

- Amnistía Internacional
    - www.aminsitiainternacional.org

- Principios de Yogyakarta
    - www.yogyakartaprinciples.org

- Transrespeto versus transfobia TvT
    - www.transrespect-transphobia.org

- Organización Naciones Unidas (ONU)
    - www.un.org

Disposiciones legales

- *Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas*. Boletín Oficial del Estado, núm. 65, de 16 de Marzo de 2007. Referencia: BOE-A-2007-5585
- *Ley Foral 12/2009, de 19 de Noviembre, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.* COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Boletín Oficial de Navarra, núm. 147, de 30 de Noviembre de 2009.
- *Ley argentina de identidad de género (Ley 26.743, promulgada el 23 de mayo de 2012)-*
- *Ley 14/2012, de 28 de Junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.* COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO. Boletín Oficial del País Vasco, núm. 132, de 6 de Julio de 2012. Referencia: BOPV-A-2012- 3067
- *Ley 2/2014, de 14 de Abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia*. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Diario Oficial de Galicia, núm. 79, de 25 de Abril de 2014. Referencia: DOE-A-2014-18801
- *Ley 2/2014, de 8 de Julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía*

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 139, de 18 de Julio de 2014. Referencia: BOJA-A-2014-51976

- *Ley 11/2014, de 10 de Octubre, para garantizar los derechos de lesbiana, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia*. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña num. 6730, de 17 de Octubre de 2014. Referencia: DOGC-A-2014-14288042
- *Ley 8/2014, de 28 de Octubre, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.*
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS CANARIAS. Boletín Oficial de Canarias, núm. 215, de 5 de Noviembre de 2014. Referencia: BOC-A-2014-4820
- *Ley 12/2015, de 8 de Abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura.* COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Diario Oficial de Extremadura, de 10 de Abril de 2015. Referencia: DOE-A-2015-10953
- *"Ley de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación de la Comunidad de Madrid"*
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, núm. 51, de 21 de Marzo de 2016.
- *"Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia"* COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. Boletín Oficial de la Región de Murcia, núm 125, de 31 Mayo de 2016.
- *"Ley 8/2016, de 30 de Mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia"*. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS. Boletín Oficial de les Illes Balears, núm. 69. De 2 de Junio de 2016.
- *Orden de 28 de Abril de 2015, por la que se modifica la Orden de 20 de Junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.*

- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 96, de 21 de Mayo de 2015. Referencia: BOJA-A-2015-70046
- *"Instrucciones a los Centros Sanitarios del SSPA para la organización asistencial de la atención a la personas transexuales en Andalucía"* . Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud. Servicio Andaluz de Salud. Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía. Sevilla. Febrero 2015.
- *"Orden de 28 de Abril de 2015, por la que se modifica la Orden de 20 de Junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas"* Boletín Oficial de la Junta de Andalucía Referencia: BOJA-A-00070046.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

REINVENTANDO UN SISTEMA DE PARTICIPACIÓN INFANTIL MUNICIPAL CON NIÑAS Y NIÑOS.

Palacio Martín, Sergio
ergio@partycipa.com
Alonso Quijada, Adriana
adrianaalonsoq@gmail.com

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

El proceso se desarrolló en 2016 e implicó a 543 escolares pertenecientes a colegios ovetenses los cuales, a través de una metodología cualitativa, aportaron sus ideas de lo que debe de ser un espacio de participación infantil municipal a través de técnicas participativas que se desarrollaron respetando las formas de expresión y organización infantiles.

Se presentan las bases del proceso, la estructura organizativa para llevarlo a cabo, la metodología diseñada con niños y niñas para conseguir sus perspectivas, así como los productos obtenidos y el modelo generado desde las conclusiones del proceso desde el que se atisban las posibilidades de seguimiento del espacio de participación infantil institucional del Ayuntamiento de Oviedo.

La principal conclusión es que niños y niñas tienen sus formas propias de participación y organización y que estas están muy alejadas de las formas de participación y organización adultas.

Palabras clave: sociedad del bienestar, modelo, innovación, participación, infantil

1 Contexto: Oviedo, Participación infantil y Partycipa

En febrero de 2016 el equipo político y técnico de la Concejalía de Educación y Salud del Ayuntamiento de Oviedo trasladó a la Asociación Partycipa la necesidad de reinventar el funcionamiento del Consejo Local de Niñas y Niños de Oviedo que funciona desde el año 2002 (www.oviedo.es/servicios-municipales/educacion/consejo-local-ninos).

El Consejo tradicionalmente está formado por 2 representantes (uno de 5º y otro de 6º) de 24 colegios del municipio. El funcionamiento, hasta este proceso de replanteamiento, implicaba reuniones trimestrales en el Salón de Plenos del Ayuntamiento en las que los niños y niñas, elegidos como representantes de sus colegios en el Consejo, recibían una charla por parte de una persona adulta sobre un tema. El tema era elegido por responsables adultos del Consejo pertenecientes a la Concejalía de Educación. Tras estas charlas los niñas y niños participaban en un espacio de debate levantando la mano y compartiendo sus puntos de vista sobre el tema a tratar. Estas ideas que se compartían en el debate no se gestionaban posteriormente de cara a que pudiesen ser tenidas en cuenta a la hora de hacer cambios en la gestión municipal sobre el tema tratado ni se tenían en cuenta de cualquier otra forma que hiciese que las voces de niños y niñas expresadas en estos Consejos tuviesen ningún tipo de repercusión.

En 2016 el nuevo equipo de gobierno realiza un Consejo manteniendo esta modalidad heredada. Fruto de la evaluación del mismo surge la necesidad de replantear este espacio para convertirlo en

un espacio de participación infantil municipal que entienda la participación infantil desde otro modelo de participación más protagónico.

A partir de la necesidad de replanteamiento del Consejo desde criterios de participación infantil, la Concejalía contacta con la Asociación Partycipa, espacio de participación ciudadana ubicado en el municipio ovetense que basa su sostenibilidad económica en la prestación de servicios de diseño y animación de procesos de participación ciudadana. La entidad cuenta además con amplia experiencia municipal, regional, estatal e internacional en la puesta en marcha de estructuras de participación infantil desde un modelo basado en potenciar las formas propias de niños y niñas de expresarse y organizarse y que además cuenta con un grupo propio de participación infantil en el municipio desde el año 2008.

Fruto de esta amplia experiencia en ayudar a hacer participación infantil, la Asociación Partycipa cuenta con un modelo propio de trabajo que implica acciones innovadoras a nivel político institucional, técnico organizativo y metodológico. Así mismo, una de las señas de identidad de este modelo es el aprovechamiento del formato audiovisual como forma atractiva de conseguir que niños y niñas se animen a aportar sus ideas, sus formas de ver el mundo y su municipio así como los recursos con los que cuentan para desarrollar su derecho a participar y mejorar todo aquello que les atañe y que determina la calidad de su bienestar. Este formato audiovisual además de resultar una herramienta atractiva para la infancia permite visibilizar las ideas de niños y niñas sin intermediarios, de manera directa. En el siguiente enlace https://www.youtube.com/playlist?list=PL73FD47235E7B3F4D se pueden ver 167 vídeos de participación infantil realizados desde este modelo Partycipa de hacer participación infantil.

Este modelo surge sobre todo en base a dos procesos de colaboración institucional y al propio proceso del d-Espacio Partycipa, local de participación ciudadana situado en el casco antiguo de Oviedo.

El local de la Asociación Partycipa (www.partycipa.com) facilita desde 2008 la creación de grupos de personas unidas por un deseo de asumir un mayor protagonismo en diferentes áreas de lo social. Con todo, el d-Espacio trata de generar oportunidades para el desarrollo de proyectos innovadores que permitan que la ciudadanía sea más protagonista de la mejora de los diferentes determinantes del bienestar social. Todo ello desde una apuesta inequívoca por el modelo de sociedad del bienestar (participación ciudadana) en oposición al del estado del bienestar (asistencialismo, modelo estanco y beneficencia). Modelo de bienestar en el que desde Partycipa nos presentamos como una pequeñísima pieza con un rol muy determinado, facilitar procesos de trabajo en red en los que la Administración no gaste sus recursos en mejorar situaciones de necesidad social, si no invierta esos

recursos (que son de todos y todas) en implicar a la ciudadanía en procesos eficaces que permitan la mejora de los determinantes del bienestar social, aprendiendo a conocer y dinamizar los innumerables recursos con los que contamos en la actualidad para hacerlo. Y es que a pesar de la mal llamada crisis, nunca tuvimos tantos recursos y nunca estuvieron tan mal aprovechados.

Dentro de la actividad del d-Espacio siempre ha habido ilusión y ganas para ayudar a niños y niñas a participar, ser un poco más protagonistas de sus vidas y de la mejora de la ciudad en la que viven. Desde el comienzo en 2008 la Asociación siempre ha contado con un grupo de participación infantil con el que hemos aprendido y aprendemos cada día muchísimo de cómo ayudar a participar a niños y niñas.

Pero también el modelo surge gracias a la colaboración institucional que, además de enriquecernos por la posibilidad de trabajar con grandes profesionales de lo social y la salud, nos ha permitido colaborar y, por lo tanto, aprender a trabajar eficazmente con innumerables recursos de toda la geografía asturiana.

Todas nuestras colaboraciones parten de un esquema básico de organización y roles en el que la Administración promueve procesos (y pone los recursos necesarios) para que las asociaciones podamos facilitarlos de tal manera que la ciudadanía pueda desarrollar su papel y participar en los mismos.

La primera gran colaboración que nos sirvió como escuela de participación infantil fue el proceso de investigación acción participativa realizado desde 2008 hasta 2014 en colaboración con el Observatorio de la Infancia de Asturias, organismo perteneciente a la Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias. Durante estos años Partycipa prestó apoyo técnico para el desarrollo, con participación infantil, de planes de infancia regionales y municipales para la promoción del bienestar infantil desde el ámbito local en coordinación con grandes profesionales del Observatorio y técnicas de servicios sociales municipales y de área en varios ayuntamientos asturianos. Los profesionales de la Asociación Partycipa son pioneros en este tipo de procesos habiendo desarrollado en 2004 el primer Plan Regional de Infancia de Asturias que se realizaba contando con

las opiniones de niños y niñas. Este objetivo se desarrolló a través de un proceso de investigación acción participativa innovador por su desarrollo a través de profesionales que cotidianamente estaban en contacto con niños y niñas. El producto de este proceso llevó el título de "Me lo pido": Pistas sobre la perspectiva infantil y adolescente ante el desarrollo participativo del Plan Integral de Infancia, Familias y Adolescencia 2004-2007 del Principado de Asturias y sus principales conclusiones fueron recogidas en dicho documento. El mismo equipo de profesionales desarrolló el primer Plan Municipal de Infancia en Asturias que contó con las perspectivas de niñas y niños en el Municipio de Laviana, o la primera estructura de participación infantil en Asturias a nivel municipal que se desarrolló en el Municipio de Tineo. Además, se repitió este proceso en 9 ayuntamientos más generando como producto 9 planes de infancia municipales diseñados desde/con la infancia así como 9 estructuras de participación infantil para que la infancia fuese protagonista del desarrollo de las acciones incluidas en dichos planes. También se generó desde el año 2006 la herramienta "Asturias Pía": Jornada de intercambio de experiencias de Participación infantil en Asturias de la que se desarrollaron 4 ediciones. A nivel de investigación se generaron dos procesos de investigación acción participativa para analizar los facilitadores e inhibidores de la participación infantil en contextos de acogimiento residencial así como en contextos generales. Actualmente esta colaboración no continúa puesto que desde el Observatorio de la Infancia de Asturias se apostó por el Modelo de Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF.

El otro gran proceso que nos ha servido y nos sirve de escuela para desarrollar un modelo propio de aproximarse a la facilitación del derecho a la participación infantil es el Observatorio de la Salud de Asturias (OBSA) perteneciente a la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias. En este caso la excusa no es el bienestar infantil, sino la salud infantil y su derecho a participar en la mejora de los determinantes de la salud municipales. Su derecho, por tanto, a ser protagonistas de su salud por medio de su participación en el diagnóstico de la salud de sus municipios, así como en la identificación de los recursos (activos saludables) que niños y niñas pueden dinamizar para mejorar la salud de su municipio y, en ese proceso, adquirir, de paso, hábitos saludables como las redes sociales, la expresión de sentimientos, el desarrollo de actuaciones para la mejora de su comunidad, la sensación de ser capaces de modificar lo que nos afecta, la actividad física, las relaciones sanas entre iguales e intergeneracionales, etc. Esta colaboración continúa en la actualidad y sigue generando participación infantil en salud en varios municipios asturianos.

De todas esas fuentes y otras innumerables, como otros procesos afines que hemos conocido y de los que nos nutrimos todo lo que podemos, surge el modelo Partycipa Pía (Participación infantil Asturias) que permite crear procesos de participación infantil adaptados a cada territorio y sus recursos.

2 Desarrollo:

En colaboración con las responsables del Equipo Técnico de Actividades Educativas de la Concejalía de Educación, durante el mes de marzo de 2016 la Asociación Partycipa diseñó un proceso de investigación acción participativa (IAP) con un qué (objetivo) y un cómo (metodología), ambos infantiles.

El objetivo, el qué de este proceso IAP, era recoger perspectivas infantiles que pudiesen ser significativas de cara a responder a las siguientes preguntas: qué es la participación infantil en un espacio de participación institucional como el Ayuntamiento, en base a esto, qué ha de ser el Consejo Local de Niñas y Niños de Oviedo, qué objetivos ha de tener y cómo creen sus protagonistas que ha de funcionar para conseguir esos objetivos.

La metodología, el cómo, consistía en invitarles a responder a estas preguntas a través de formas de expresión infantiles que les resultaran atractivas como canciones, vídeos, dibujos, poesías, intervenciones performáticas o cualquier otro tipo de disciplina artística que les resultara atractiva. Estos productos artísticos posteriormente serían compartidos y puestos en común para generar una serie de conclusiones en un evento en el que se juntarían todos los niños y niñas que hubieran participado en el proceso y que se celebró un mes después de comenzar a trabajar con los grupos infantiles.

En abril se presentó esta propuesta y la metodología que se emplearía a los equipos directivos de los 23 colegios que participan en el Consejo. 9 colegios aceptaron la propuesta y, durante el mes de mayo, se coordinó con ellos la realización de los talleres.

Se realizaron un total de 22 talleres cada uno de una o dos horas lectivas de duración (dependiendo de las posibilidades de cada grupo) con alumnado de 5º y 6º en los que participaron 543 niños y niñas.

Los talleres siguieron un esquema general, que si bien se adaptó a las circunstancias de cada grupo, seguía un guión.

El primer punto de este guión era la aparición, la primera impresión que queríamos que desde el principio sirviera para plantear las actitudes que iban a regir el tiempo que íbamos a compartir con cada grupo: espacio de mediación creativa, pedagogía de la vida cotidiana, normas (derechos y responsabilidades) para conseguir un objetivo gracias al trabajo en equipo (proceso grupal).

Así mismo, se hizo especial hincapié en que la actividad fuese una actividad inclusiva prestando especial atención a que todos los niños y niñas tuviesen las condiciones que cada uno necesitaba para poder ejercer su derecho a expresarse. En relación con este aspecto se tuvo en cuenta el lenguaje a utilizar, la actitud comunicativa alegre y el dar una especial atención a niños y niñas que, por peculiaridades individuales que resultan poco adaptativas al modelo educativo y social dominante, normalmente no se encuentran con contextos que les animen a participar.

Una vez sentadas estas bases con nuestra actitud desde el primer momento que entrábamos en el aula (cada entrada fue diferente y nuestra primera frase fue diferente, pero siempre persiguiendo ese objetivo) se les planteaba abierta y sinceramente la excusa con la que estábamos allí. “Venimos de parte del Ayuntamiento para pediros que nos ayudéis a mejorar el Consejo Local de Niñas y Niños de Oviedo”

Poco a poco en una conversación íbamos compartiendo, a modo de tormenta de ideas, sobre los conceptos clave para que contasen con la información necesaria para poder ir extrayendo sus ideas. Estos conceptos clave eran básicamente tres: el Consejo Local de Niñas y Niñas de Oviedo, el derecho a la participación infantil y los deberes o responsabilidades que nos atañen como ciudadanos, y el Ayuntamiento como espacio institucional de gestión del bienestar de las ciudades.

A continuación, era momento de pasar a la acción, concretando el encargo que traíamos de la Concejalía de Educación que no era otro que pedirles ideas para mejorar el Consejo, no antes sin preguntar si querían participar una vez que sabían cuál era el objetivo. La respuesta a esta pregunta era un sí que duraba 10 segundos y que se expresaba a modo de grito grupal.

Una vez conseguida la ilusión por participar, el paso siguiente era ponerse a trabajar para ser capaces de participar, de aprovechar el tiempo para extraer sus ideas sobre el Consejo, qué era, qué debería de ser y cómo hacerlo para que fuera un poco más al menos como ellos y ellas entienden que debe ser.

Para ello no llevábamos ninguna dinámica preparada sino que buscábamos excusas a través de los atisbos de participación que fueran surgiendo en la presentación del taller. Íbamos, eso sí, equipados

con diferentes recursos (cámara de vídeo, ceras, bolis, papel, cartones reciclados...) que se pudiesen necesitar dependiendo de la forma de expresión que se revelara como la más atractiva en cada grupo.

Estas excusas que iban surgiendo abiertamente debían acabar generando algún producto que pudiera ser aprehendido y posteriormente compartido en la jornada de intercambio con el resto de grupos y en la que, además de todos los grupos de los colegios, también estarían invitados diferentes agentes sociales con poder de incidencia a nivel municipal en la infancia.

Unas veces el contenido, el qué, guiaba el taller desde el principio para posteriormente buscar una fórmula artística, un cómo, de visibilizarlo. Otras veces la metodología, el arte, era la excusa motor que hacía surgir los contenidos.

Los talleres contaron con la colaboración de profesionales relacionados con metodologías de participación infantil, la creación de espacios de expresión seguros, la expresión corporal y la grabación audiovisual.

Después de cada taller, Partycipa editaba audiovisualmente estos productos generando un total de 9 audiovisuales que fueron presentados junto con intervenciones presentadas en directo en la Gala del Consejo.

Esta Gala, como explicamos al principio, era un evento que serviría para culminar el proceso y tenía como objetivo que los niños y niñas de los diferentes colegios pudiesen disfrutar de compartir el trabajo realizado y de ver lo que los otros colegios habían hecho.

También se trataba de generar un evento institucional en el que trasladar a los responsables municipales esas ideas en un evento público que contó además con una repercusión en medios de comunicación que generó un mensaje claro: los niños y niñas quieren ayudar a mejorar su ciudad y tienen muchísimas ideas y recursos para hacerlo, así que ¿por qué desperdiciar este recurso?

En el siguiente enlace se pueden ver los productos audiovisuales así como un resumen extenso de la gala en el que se pueden ver también las actuaciones en directo
http://www.partycipa.com/reinventando-consejo-local-de-ninas-y-ninos-de-oviedo

Así mismo la gala se diseñó de tal manera que no aparecieron adultos más que en un momento puntual por cuestiones de seguridad en una de las intervenciones.

Institucionalmente la Gala contó con la presencia de la Concejala de Educación y Sanidad, Mercedes González Menéndez y la Concejala de Participación Ciudadana, Ana Taboada Coma, que tomaron buena nota de las opiniones de niños y niñas de cara a conseguir que Oviedo sepa

aprovechar el potencial que supone la infancia a la hora de hacer una ciudad mejor a base de participación ciudadana.

3 Conclusiones y aprendizajes

A continuación se muestra, a modo de infografía, las principales conclusiones que el equipo investigador extrajo de los productos presentados en la Gala que sirvieron como forma de expresión infantil de cara a realizar un replanteamiento del Consejo Local de Niñas y Niños de Oviedo.

La principal conclusión es que niños y niñas tienen sus formas propias de participación y organización y que estas están muy alejadas de las formas de participación y organización adultas.

Es esta la principal conclusión y la suerte que tenemos de que niños y niñas sean capaces todavía de participar a su manera, sin modelos adulterados que replican las formas de organización política adultas. Esta conclusión ofrece una oportunidad de tirar de este hilo, de continuar aprendiendo sobre estas formas de participación infantiles que, sin duda, se asemejan a la participación democrática mucho más de lo que lo hace el actual modelo de participación ciudadana adulta preponderante que, básicamente, supone votar cada 4 años o a lo

sumo participar en algo que se supone es una asociación en procesos que cada día más son influenciados por el modelo de participación que determina el sistema partidista.

Es posible, y desde el equipo investigador, muy recomendable continuar ayudando a generar su modelo de participación de estas nuevas generaciones, seguir ayudándolas a crecer y a que hagan crecer un nuevo modelo de participación ciudadana que quizá en el futuro haga que eso de la ciudadanía no sea un concepto tan vacío como lo es ahora.

La inversión que supone es mínima, más si somos capaces de entender las bondades en términos de capital humano, salud, bienestar social que genera este tipo de procesos. Si se quiere también se puede ver en términos económicos todo el dinero que se puede ahorrar en múltiples problemas sociales que se generan con la exclusión social (el no acceso a procesos de participación) y que gracias a la participación infantil pueden ser prevenidos como la violencia de género o entre iguales, las conductas de consumos abusivos, la falta de habilidades emprendedoras, etc. La participación infantil se revela como una estrategia de promoción de una ciudadanía activa, sana y generadora de dinámicas de bienestar social.

Las dificultades de este proceso son muchas pero sus potencialidades también.

4 Seguimiento

Actualmente, durante el curso 2016-2017 coincidiendo con el Día Universal de los Derechos de la Infancia se ha realizado un nuevo Consejo que funcionó ya teniendo en cuenta algunas de las ideas de niños y niñas. Este primer Consejo de este año versó sobre la política y sirvió para juntar a todos los profesionales de la política ovetense para que el Consejo, el espacio de representación de la infancia en nuestro municipio, les trasladara que pueden ayudar en todas las áreas para mejorar Oviedo. Los productos audiovisuales pueden ser consultados en la web del Consejo Local de Niñas y Niños de Oviedo.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LA ESCUELA EN LA EDUCACIÓN INFANTIL Y BÁSICA.

Luís Adriano Salles Souto
lasalles.souto@gmail.com

Leandro de Lajonquière
lajonquiere@univ-paris8.fr

Simone Zanon Moschen
simoschen@gmail.com

Grupo 5.2

Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

A partir de la noción de que las representaciones sociales de la infancia influyen la manera de como se conciben las políticas sociales para los niños y adolescentes, interrogamos algunos documentos oficiales de las políticas de educación básica en Brasil orientados por una pregunta: ¿cómo se concibe la infancia cuando se enuncia el compromiso del acto educativo con la "promoción de diversidad" y de la "experiencia democrática" en la escuela? Pensamos que "la educación para la diversidad y para la experiencia democrática" – norte de las principales políticas públicas de educación destinadas a la infancia en el Brasil actual - nos confronta con la tarea de interrogarnos el rol de la escuela en un horizonte plural, inclusivo y democrático. Por lo tanto sostendremos nuestros argumentos destacando algunas polémicas y luchas políticas entre los que defienden las directrices de una educación inclusiva y aquellos que se oponen a esos preceptos denunciándolos como un claro intento de un proyecto adoctrinador de la infancia.

Palabras clave: educación básica- escuela-acto educativo- esfera pública-esfera privada.

1. Introducción

A partir de nuestra experiencia con la formación de profesorado y de la ley que rige las políticas públicas en educación infantil y fundamental en Brasil, este trabajo busca discutir la función política de la escuela en el momento histórico en el que el Estado brasileño afirma los preceptos de la educación inclusiva como horizonte ético para el campo educativo. Para ello, proponemos una discusión en dos partes.

En la primera presentaremos en líneas generales el "Plano Nacional de Educación" brasileño (PNE), en vigor desde 2014, y el eje principal de la "Base Curricular Nacional Común" (BNCC). Resultado de la lucha de variados sectores de la sociedad brasileña en pro de un proyecto nacional de educación que sea capaz de promocionar, desde la educación infantil, la "presencia democrática" en la escuela, el PNE establece un conjunto de directrices, metas y estrategias que

deben orientar las acciones educativas en el país por el período de una década. Guiado por los preceptos de la educación como inclusiva, el PNE reconoce la escuela como un espacio privilegiado para la construcción de la democracia: es en la escuela donde los niños probarían, por primera vez, el encuentro con la diversidad de formas de habitar y de vivir el mundo, y es en este contexto que las diferencias pueden, entonces, resultar en las más variadas formas de desigualdad y de discriminación o, por otro lado, engendrar una experiencia eminentemente democrática con la alteridad. Para que la diferencia engendre una "experiencia democrática" desde el comienzo de la escolarización de los niños sería necesario, según la ley, afirmar el acto educativo como un acto político, lo que se expresa en el proyecto de creación de bases comunes para el curriculo de la educación básica.

Para pensar sobre las relaciones que se tejen entre la educación concebida como una "experiencia democrática" y la búsqueda por la construcción de una escuela inclusiva y democrática, ubicaremos, en un segundo momento, algunas de las principales disputas en juego en el seno del campo de la educación infantil y primaria en el Brasil actual. En esta etapa de nuestras reflexiones, confrontaremos los preceptos que subyacen en la concepción de infancia y de educación infantil y fundamental que presenta el PNE y la BNCC con los argumentos que defiende el Movimiento Escuela sin Partido (MESP). Justificando que temas como diversidad de orientación sexual, valores religiosos y culturales no deben ingresar en los currículos de la educación infantil y primaria, el MESP ha logrado impedir que algunos proyectos de formación de profesorado en curso en el país se interrumpan. Se argumenta, para tal, que el Ministerio de Educación brasileño viene concibiendo estrategias que promocionan, a lo largo de la última década, un "grave adoctrinamiento de la infancia".

Considerando estos enfrentamientos, defenderemos que el ingreso de los niños en la escuela nos permite concebir la infancia como el tiempo de las primeras experiencias de la "discontinuidad" entre las esferas de lo público y de lo privado – discontinuidad que convierte la escuela en un potente territorio para la experiencia democrática. Articularemos esta reflexión alrededor de nuestra experiencia de trabajo con formación de profesorado, de los documentos del MESP, del texto del PNE y de la BNCC y de algunas consideraciones de Hannah Arendt que nos permiten pensar la relación entre infancia, escuela y política.

2. La escuela en el horizonte ético de la inclusión

En tiempos de fundamentalismos e intolerancias de todos los órdenes, la capacidad que tiene una sociedad de lidiar con las heterogeneidades que la componen se está convirtiendo, de manera cada vez más expresiva, en una especie de criterio de evaluación de su progreso civilizatorio. En ese sentido, se ha reconocido el esfuerzo civilizatorio del Estado brasileño por implementar,

especialmente en la última década, una serie de importantes avances respecto a la democratización de los bienes públicos a partir del éxito de una serie de políticas comprometidas con la construcción de espacios sociales menos excluyentes y, por lo tanto, implicadas con nuevas alternativas para la convivencia en la diversidad.

Consideramos el compromiso del estado brasileño fundamental para el progreso civilizatorio de nuestra sociedad y señalamos que la consolidación y el alcance del proyecto inclusivo requiere que los agentes encargados de la acción pública tengan en cuenta la complejidad de las dinámicas económicas, históricas y culturales que producen sociedades tan marcadas por la desigualdad como es el caso de la brasileña. Es en ese sentido, así, que pensamos la formación de profesorado: como agentes públicos que ponen en marcha aquello que es virtual en la letra de las leyes que actualmente regulan la política educativa del país, los maestros y profesores son convocados a realizar acciones que logren desactivar las dinámicas que producen la exclusión en el contexto escolar. A fin de cuentas, las instituciones no existen sino a través de sus prácticas y es solamente a través del ejercicio de hacer operar lo que es virtual en el plan de la ley que una sociedad puede avanzar en la mejoría de dispositivos inclusivos y democráticos.

Siendo así es importante preguntarnos cómo la acción de los agentes públicos es comprendida en el horizonte de una sociedad inclusiva y democrática a partir de las relaciones entre la escuela y la "preparación" para la vida en una *polis* plural. Vamos a ver cómo el Plan Nacional de Educación (PNE) de Brasil ayúdanos a establecer estas relaciones entre la inclusión, la escuela y la democracia a partir del proyecto inclusivo.

3. Plan Nacional de Educación - PNE

La Constitución brasileña de 1988, considerada un hito importante para el desarrollo de políticas públicas inclusivas, marca el reingreso del país en el orden democrático después de más de 21 años de dictadura militar. Conocida como "Constitución ciudadana", ella acompaña a las más refinadas democracias mundiales asegurando a todos el derecho a participar tanto en la elaboración cuanto del control de políticas de Estado según los principios de la igualdad y de la libertad. Para los objetivos de este trabajo, estamos interesados especialmente en el artículo 214 de la Constitución, el que establece el Plan Nacional de Educación (PNE) y determina cinco directrices permanentes para las políticas educativas del país.

El PNE, según la Constitución, debe articular un Sistema Nacional de Educación (SNE) comprometido de forma permanente con el diagnóstico, la planificación y la ejecución de las políticas educativas en el país. A partir de las directrices establecidas por la Constitución, el PNE debe “actualizar”, cada diez años, directrices, objetivos y estrategias de las políticas públicas de

educación a fin de que se generen acciones educativas que logren responder a los problemas que emergen en el lazo social en un determinado contexto histórico.

En análisis de las políticas educativas formuladas entre 1988 y los primeros años del milenio, varios autores (Neves, 2008) resaltan la década de 90 como tiempo de fuertes embates entre los defensores de un proyecto educativo capaz de seguir las demandas provenientes de la globalización neoliberal y los que resistieron al proyecto de enlazar las políticas de educación a la lógica del mercado. Sobre la base de esta resistencia, el argumento de que tal vínculo alejaría el campo de la educación de una serie de problemas que le conciernen. Como resultado de esta diferencia entre distintos proyectos de educación para el país, se formulan dos PNES en 1997.

El PNE "oficial", presentado por el Ministerio de Educación de Brasil, fue concebido en el binomio democracia/competitividad (Neves, 2008) y asigna al campo de la educación un papel clave respecto a las demandas de una nueva organización del trabajo, ahora marcado por nuevos moldes técnicos y organizativos. Para esta nueva organización, el sistema educativo de la época era considerado viejo e ineficiente, razón por la cual sería necesario establecer vínculos más orgánicos entre los procesos educativos y la lógica de producción que emergía en ese entonces en el mundo occidental. Esto, sin embargo, no se podría llevar a cabo sin la desconstrucción de un conjunto de tesis que, por mero "rancio ideológico", aún insistían en distanciar el acto educativo de la dinámica y de los intereses del capital - algo que se consideraba demasiado anacrónico para una nación al borde de siglo XXI.

Como contrapunto al PNE oficial, varios movimientos sociales articulan el "Plan Nacional de Educación de la Sociedad Brasileña". En líneas generales, este documento pretendía afirmar una posición de resistencia a la propuesta de conformar la educación a las exigencias del neoliberalismo globalizado: la educación – se sostenía - no debería subordinarse al capital; en otra dimensión, el documento reivindicaba el fortalecimiento de la escuela pública y el compromiso del Estado con la universalización de la educación en todos los niveles; se marcaba, también, la responsabilidad de la educación con la producción de una sociedad "diversa y plural", lo que implicaría la construcción urgente de una *Base Nacional Curricular Común* (Brasil, 1997).

Las políticas educativas de los años 2000, más alejadas de los conflictos que tan fuertemente marcaron la década de 1990, resaltan las diferencias y desigualdades delante de las cuales el acto educativo tiene una responsabilidad: el acto educativo no se destina a la reconciliación superficial de los desiguales, tampoco a la promoción de la discordia entre ellos. El acto educativo, sin poder ignorar que las diferencias generan desigualdades, debe "promover la diversidad afirmando la igualdad" (Brasil, 2014). Tengamos en cuenta las directrices del PNE 2014, que deberá regular las políticas educativas en Brasil hasta al año de 2024:

I - erradicación del analfabetismo;

II - universalización de la asistencia escolar;

III - superación de las desigualdades educativas, promoción de la ciudadanía y erradicación de todas las formas de discriminación;

IV - mejoría de la calidad de la educación;

V - formación para el trabajo y para la ciudadanía, con énfasis en los valores morales y éticos en los que se basa la sociedad;

VI – promoción del principio de la gestión democrática de la educación pública;

VII - desarrollo humanístico, científico, cultural y tecnológico del país;

VIII – establecimiento del aporte de recursos para que sea asegurado el cumplimiento de las necesidades de expansión, con la calidad, del sistema de educativo;

IX - valoración de los (las) profesionales de la educación;

X - promoción de los principios de respeto de los derechos humanos, de la diversidad y de la sostenibilidad ambiental.

Resulta sencillo comprender que las directrices en itálico, establecidas por la Constitución de 1988, son una objetividad mucho más evidente y circunscriben algo a lo cual se adhiere de manera mucho más "automática". Algunos aspectos de las otras, sin embargo, contienen un "más allá" porque pautan el problema de la discriminación, los valores éticos y morales de la sociedad y ponen de relieve, por último, el principio de respeto de los derechos humanos y de la diversidad: más allá del acceso universal a la escuela y de la expansión de los recursos que permitan la cualificación de los procesos educativos y de los profesionales envueltos con las prácticas educativas, las directrices agregadas en el PNE 2014 comprometen el acto educativo con la construcción de una sociedad plural, democrática e inclusiva.

Estableciendo las cuestiones que surgen en torno a la igualdad y a la diversidad, el PNE demanda de las acciones educativas un trabajo atento al reconocimiento de que en una sociedad democrática y plural debe tener en cuenta la pluralidad. En este sentido, entonces, estableciendo para la década 2014-2024 el lema "Educación y diversidad: justicia social, inclusión y derechos humanos", el PNE afirma la escuela como un "dispositivo de inclusión en una sociedad plural y democrática" (Brasil , 2014).

3.1. La educación inclusiva

La educación inclusiva, en primer lugar, no tiene que ver con "integración". La integración tiene que ver con el acto de incorporar elementos "diferentes" a un grupo previamente constituido sobre la base de la homogeneidad. La educación inclusiva, lejos de eso, busca producir otra forma de enunciar la diferencia: la diferencia está *entre* las singularidades, no en alguien. Despersonalizando la diferencia, la educación inclusiva nos permite pensar que no existe un

conjunto homogéneo que precedería a la integración del “extranjero”. El "diferente" aquí, antes de cualquier alusión a los que no se puede ver, pensar o mismo educar, no coincide con aquello que está en oposición en oposición a un conjunto “íntegro” y caracterizado por una unidad de lenguas, aprendizajes, cuerpos, comportamientos, etcétera.

Rompiendo con las categorías que a lo largo de la historia de la educación establecieron la relación entre lo que es “normal” y lo que es “desviante”, la educación inclusiva busca pensar – y constituir - una escuela en la que todos (y cada uno, singularmente) pueden tener lugar. En este sentido, ni las características genéticas o necesidades especiales, ni la orientación sexual o la identidad cultural, ni las convicciones políticas o religiosas - nada puede privar a alguien de la experiencia de ingresar (y de permanecer) en la escuela. Pero cómo/qué se hace para que la escuela pueda constituirse como un dispositivo de inclusión?. Es en relación a estos desafíos que el PNE articula las directrices presentadas anteriormente al conjunto de metas y de estrategias que tienen como objetivo generar acciones educativas que promocionen la diversidad y "la experiencia democrático" en el contexto de la escuela.

Pensamos las directrices del PNE como un conjunto de enunciados que demarcan, ética y políticamente, los compromisos del Estado en materia de políticas públicas de educación; las metas, en otro sentido, constituyen un conjunto de objetivos que se generan en ese marco y que confieren cierta objetividad al Plan permitiendo, por ejemplo, que se pueda evaluar si el mismo está siendo cumplido. Las estrategias, por otra parte, indican los medios por los cuales se puede alcanzar los objetivos previamente definidos.

Consideremos, ahora, algunos de los puntos más polémicos de una de las estrategias del PNE 2014: la inclusión de “temas transversales” en una *Base Nacional Curricular Común* (Brasil, 2016). A los temas transversales se asocian las “acciones de reconocimiento” que serían fundamentales para la construcción de la sociedad plural, incluyente y democrática que sostiene las directrices PNE.

3.2. Distribución y reconocimiento

El proyecto inclusivo y democrático enunciado en las directrices del PNE supone la promoción de políticas intersectoriales de (re)distribución de renta y establece, para las políticas de educación, que las acciones de los agentes del Estado sean orientadas por el *reconocimiento* de un proceso histórico de exclusión sostenido principalmente alrededor de la desigualdad de género, de raza y de pertenencia religiosa. De este modo, si las políticas de distribución son "medidas redistributivas" (Brasil, 2010) y no implican las acciones educativas directamente, las de reconocimiento, por el contrario, tienen que ver con el ámbito educativo: ahí se sitúa la escuela como pieza clave para el trabajo de *nombrar los marcadores* (género, raza y la pertenencia

religiosa) que participan de los principales procesos que convierten, históricamente, las diferencias en desigualdad (Brasil, 2010). La reparación de las injusticias sociales, según esa lectura, implicaría, por lo tanto, las medidas de (re)distribución, por un lado, y el complejo acto de *nombrar para reconocer* algunos de los marcadores de la dinámica de la exclusión, por otro.

Sabemos que las relaciones que se producen entre los individuos son atravesadas por las diferencias de clase económica, color de piel, género, pertenencia religiosa, etc. En todos los momentos tales diferencias anuncian ("marcan") posibilidades y limitaciones, lo que a veces repercute en situaciones de grave desigualdad social y política o incluso en violencia o restricciones de los derechos fundamentales. Para combatir las desigualdades e injusticias que derivan del "valor" social de que es invertido cada uno de estos marcadores, la estrategia de la redistribución de los bienes materiales implicaría pensar, en un primer plano, un esquema igualitario y universalista; la desigualdad y la exclusión cultural o simbólica, en otro plano, requeriría que el Estado pusiera en marcha acciones de reconocimiento en una dinámica particularista. Las acciones de esta segunda naturaleza - las que tratan de desactivar el engranaje de la exclusión a partir del proceso de nombrar eses marcadores de diferencia asociados a la desigualdad – son discutidas en profundidad en el contexto de elaboración de la *Base Nacional Curricular Común* (BNCC) (Brasil, 2016), documento proporcionado por el PNE.

En consonancia con las directrices del PNE, la BNCC busca establecer los parámetros generales para la educación básica[1] nacional destacando los preceptos de la educación como un derecho en una perspectiva inclusiva y democrática. En un país de dimensiones continentales y tan profundamente marcado por las idiosincrasias regionales, la BNCC ofrece una unidad al proyecto nacional de educación. ¿Qué sostiene esta unidad?

Mediante el establecimiento de referencias para la construcción de las bases curriculares nacionales, este documento tiene en cuenta las diferentes etapas de la educación y la diversidad cultural del país reclamando un precepto: el de que la escuela es el lugar donde se lleva a cabo la "alfabetización científica" y, al mismo tiempo, donde se crean las condiciones para la "experiencia democrática" (Brasil2013, 2016). La "experiencia democrática" vamos a ver a continuación, implica la inseparabilidad entre la "alfabetización científica" y "la formación ética" como medio para la producción de una sociedad plural, democrática e inclusiva.

Sabemos que el acceso al conocimiento es tradicionalmente asociado a la función de la escuela y es de ahí que la escuela recibe históricamente gran parte de su legitimidad social. Debemos tener en cuenta, sin embargo, que la escuela no es exactamente el lugar donde el conocimiento está esperando para ser "distribuido" y "asimilado". La competencia científica por lo tanto no es algo que se produce como efecto una distribución y de una asimilación: ella se realiza por medio de las relaciones que se producen en diferentes contextos de equipamiento escolar. Es

[1] En Brasil, la educación básica comprende la educación infantil, primaria y secundaria.

por ello que la escuela no debe operar como un espectador de la sociabilidad que se actualiza en su territorio: lejos de ello, la escuela debe estar comprometida con la construcción de un proyecto político-pedagógico capaz de realizar la transmisión de conocimiento acumulado por las disciplinas y, al mismo tiempo, abordar temas que problematicen las formas de sociabilidad establecidas alrededor de las normas discriminatorias y excluyentes[2] (Brasil, 2016).

Es por esa razón que, además de la definición de contenidos comunes para la construcción de un currículo nacional, la BNCC establece algunos *temas transversales*[3] que deberán profundizarlas relaciones entre la alfabetización científica y la reflexión ética como una de sus principales estrategias. El trabajo con estos temas, subrayamos, deberá poner de relieve justamente las acciones de "reconocimiento" que tienen que ver con el horizonte democrático y con el lugar político de la escuela en el contexto de las políticas educativas de inclusión.

Son especialmente tres los marcadores de diferencia que deben ser reconocidos y abordados transversalmente por los agentes públicos de educación en el contexto escolar: sexualidad, raza y religiosidades[4]. Eses temas transversales convocan la escuela a hacer uso de las herramientas científicas para mostrar en qué medida algunas diferencias vuelven invisible o mismo vuelven inviables ciertas vidas, o sea, para exhibir los diversos mecanismos sociales, políticos y culturales por los cuales ciertas vidas son deshumanizadas.

3.3. Alfabetización científica y formación ética

Consideremos, por ejemplo, el tema transversal de la sexualidad y los ejes que deben ser abordados como forma de acercarse a él. La justificación de su inclusión en la base de un currículo nacional tiene dos fuentes: la primera es situar el enfoque interdisciplinario de este tema y el contenido a ser trabajado con los estudiantes en todas las etapas de la educación básica; la segunda revela una preocupación en indicar la "postura" y el "enfoque" que los profesores deben adoptar respecto a algo que tiene al menos tres dimensiones: una discusión sobre el cuerpo, sobre el erotismo y, lo que más genera polémicas, sobre género.

Por un lado, entonces, la escuela debe abordar el tema de la sexualidad en sus diversas dimensiones - biológica, psíquica y sociocultural - a través del acceso al conocimiento que compone las distintas disciplinas; por otro, se asume que, como tema transversal, la sexualidad no puede tener una “agenda” rígida: puede ser que existan momentos definidos para tratar do tema, pero es la

[2] Se parte de la idea de que el cambio de patrones en la escuela afecta el cambio de las normas de la sociedad en su conjunto.

[3] En líneas generales, la noción de *transversalidad* implica pensar que eses temas no se restringen a una disciplina específica, sino que deben ser tratados por las distintas áreas del conocimiento.

[4] Se incluye en el currículo el tema "Historia y Cultura Afro-Brasileña" y "Historia y cultura indígena" y orientación sexual, respectivamente. Para el tema de la orientación sexual, por ejemplo, está prevista la discusión sobre género, cuerpo, y erotismo, lo que nos remete al más allá de una concepción naturalista de la sexualidad.

atención de los profesores y de los demás actores que componen la escuela con aquello que asume la forma de una curiosidad, de una parodia, de un conflicto o de la elección de un apodo que demarca lo característico de la transversalidad. Las principales cuestiones transversales implican, en este sentido, lo que es del orden de los acontecimientos, y son las relaciones con los otros estudiantes, con maestros/profesores que emergen las vías de enlace entre la alfabetización científica y la formación ética.

En este sentido, los temas transversales requieren del maestro/profesor el dominio teórico de la disciplina por la cual es responsable: el conocimiento de los temas de una disciplina confieren parte de la autoridad del maestro/profesor. En pocas palabras, ese tipo de conocimiento tiene que ver con teorías, métodos, conceptos, autores y tradiciones de una disciplina en particular. Pero esto no es suficiente: no solamente se requiere de los maestros/profesores conocimiento de su área específica sino también la disponibilidad de articular este conocimiento al papel de la escuela en una sociedad plural y democrática.

Aunque cierta calificación es esencial para la autoridad del maestro/profesor, la calificación, por grande que sea, no engendra por sí sola la autoridad. La calificación del profesor tiene que ver con su capacidad de ofrecer las informaciones sobre el mundo a los alumnos; su autoridad, sin embargo, se basa en su responsabilidad con el mundo: "delante de los niños, el maestro es un representante de todos los adultos y es como si tuviera que decir, entonces, ‘mira, ahí está el mundo’ (Arendt, 2011).

Los maestros alfabetizan científicamente por medio de la "presentación del mundo", lo que no quiere decir que se deba desconsiderar las lecturas de mundo que son construidas en el contexto doméstico/familiar. Lejos de eso, hablar de mundo en la escuela significa instituir un espacio de diálogo entre la diversidad de valores y creencias transmitidas incluso en diferentes contextos familiares. En un contexto plural tal como es el de la escuela, por lo tanto, es el enfoque de los distintos puntos de vista de una sociedad democrática que debe tener lugar: la cultura científica, de ese modo, implica la simultaneidad de la adquisición y expansión del conocimiento y, también, el cuestionamiento del mundo para que los propios estudiantes constituyan sus condiciones de hablar en nombre propio.

Al hacerlo, los maestros permiten a los estudiantes distinguir lo propio de la privacidad y la intimidad y, por otro lado, lo es pertinente para la experiencia de partición del espacio público. Es por esta razón que la BNCC busca construir una propuesta curricular en la que el "problema" de las diferencias debe ser abordado desde una pregunta: ¿Qué es necesario para hacer de la esfera pública un espacio de negociación de modos de convivencia teniéndose en cuenta el horizonte de una igualdad que no anula las diferencias? La "Educación para la experiencia democrática” convoca la escuela a asumir la responsabilidad con un espacio en el que las diferencias fundan un *común* que

no se basa en la lógica de las identificaciones imaginarias - aquellas en las que el "yo" y el "otro" solamente se reconocen a partir de la lógica especular de las identidades que rechazan todo lo que sería "extranjero".

Aquí comienzan las peleas entre lo que se comprende como relativo a la esfera pública y lo que tiene que ver con la privada. Respecto a eso, lo que tenemos en este punto es una clara disputa entre los que conciben la consolidación de las directrices, metas y estrategias del PNE y de las bases que sostienen la construcción de una BNCC como fundamental para la construcción de una sociedad plural, democrática e inclusiva y los que reclaman el derecho exclusivo de la familia respecto a la transmisión de los valores morales y denuncian el carácter "doctrinario" y "ideológico" de este proyecto de educación.

4. Los niños y la experiencia democrática

Hannah Arendt no es una autora que se haya dedicado a pensar la educación. Pero encontramos en su reflexión ética y política pistas preciosas para volver a los callejones sin salida que el texto de la ley inaugura cuando destaca el horizonte ético de la inclusión y los valores de una sociedad plural y democrática como norte de las políticas educativas actuales. Pensemos, ahora, en lo que sería lo propio de la etapa de la educación que corresponde a la escuela y cómo esta etapa nos permite pensar en una especie de *pasaje* que parece fundamental para la constitución de la experiencia democrática.

La escuela, según Arendt, es una de las "etapas" de la educación: la que pone en juego el pasaje de la esfera privada a la esfera pública del mundo (Arendt, 2011, p. 238). A diferencia del *oikos* (casa), la esfera pública del mundo es aquella en la que tiene lugar el encuentro de las distintas formas de vida, es decir, las diferentes formas de vivir y de experimentar el mundo; es por eso, entonces que la escuela tendría que ver con el tiempo de las primeras experiencias con una otredad que excede lo que es del orden del familiar. La escuela es el equipamiento que se interpone entre los dominios de la intimidad y de lo público con el fin de "equipar" a los niños con las herramientas necesarias para la vida en la *polis*. Es en relación a esta experiencia de pasaje que la etapa de la educación escolar parece ser decisiva: en la escuela se amplían los modos de estar con otros que están en el mismo proceso de dejar, durante unas horas del día, los "nidos" primordiales de experiencias y de sentido.

La esfera pública implica el establecimiento de un conjunto que no tiene nada que ver con la unidad o con el consenso, pero con la palabra que tiene posibilita la diferencia. Desde su ingreso en la escuela los niños tienen que percibir el tipo de naturaleza del espacio público que es la escuela, y para cada serie se proporcionarán actividades que llevan los pequeños a reconocer que allí hay una serie de reglas y normas propias - reglas que incluso pueden ser bastante distintas de la familia de

origen. Aquí, por lo tanto, se puede volver a lo que habíamos anunciado antes: si la escuela figura tradicionalmente como el lugar de la cultura científica, es también el equipamiento en el cual se deben producir las condiciones de un tipo de sociabilidad que difiere de lo que se experimenta en el contexto de lo privado.

Tales nociones parecen muy pertinentes para hacer frente a algunas de las reacciones a la propuesta de una educación inclusiva centrada en la construcción de las condiciones que permiten la experiencia democrática en una polis plural e incluyente. Ejemplo más importante de estas reacciones, el *Movimiento Escuela sin Partido* (MESP) alega que "valores morales" son basados en la "ley natural" y se opone a lo que llama "una peligrosa ideologización de la escuela" en curso en el país: reivindica a la familia el derecho de la transmisión de los valores morales a los niños. Se trata, en nuestra lectura, de reacciones que expresan el intento de borrar la discontinuidad entre la esfera pública y la privada requerida por los regímenes democráticos. Esta "colonización" produce argumentos "familistas" que culminan empobreciendo el carácter público de la escuela.

4. Educación infantil y primaria para el *Movimento Escola sem Partido*

El *Movimiento Escuela sin Partido* (MESP) predica "el fin de adoctrinamiento político e ideológico en la escuela" y busca establecer mecanismos de control sobre los contenidos abordados por los profesores. Según el Movimiento, "es sabido" que profesores y autores de libros didácticos vienen utilizando sus clases y sus obras, respectivamente, para intentar que los estudiantes adopten normas morales incompatibles con las que son transmitidas en la familia. Ante esta realidad, sería necesario instituir medidas eficaces para impedir la práctica de "adoctrinamiento ideológico y político" en las escuelas como forma de prevenir la usurpación del derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Objetivamente, el MESP ha logrado una victoria muy importante en la votación del Plan Nacional de Educación por el Congreso Nacional de Brasil en 2014 cuando los diputados vinculados al movimiento lograron aprobar la retirada de la sección III de las directrices del Plan algunos "términos" (justo los *marcadores* que vimos anteriormente) que ponen de manifiesto "el carácter eminentemente ideológico del PNE". Donde se lee, como hemos visto más arriba, "III - superación de las desigualdades educativas, promoción de la ciudadanía y erradicación de todas las formas de discriminación" originalmente se leía "III - superación de las desigualdades educativas, promoción de la ciudadanía y erradicación de todas las formas de discriminación, con énfasis en la promoción de la igualdades raciales, religiosas, de género y de orientación sexual ".

La eliminación de los " términos ideológicos" está afectando también la construcción de la BNCC. Como hemos visto, los temas transversales suponen la estrategia de nombrar algunos de los *marcadores* que podrían ayudar a los estudiantes a reconocer las formas a través de las cuales la

diferencia puede ser convertida en procesos perversos de desigualdad y de exclusión. En este sentido, uno de los argumentos que apoyaban la consolidación de los temas transversales en la formulación de la BNCC ("implementar políticas de prevención de abandono motivados por prejuicios raciales y de orientación sexual o la identidad de género recibirá la siguiente redacción: "poner en marcha políticas de prevención de abandono motivados por prejuicios o discriminaciones de todos los tipos").

Esto no es, insistimos, algo relativo a la elección de los términos solamente. Lo que está en juego aquí es una disputa alrededor del carácter educativo de la escuela, algo que se hace evidente cuando se conocen las directrices generales del movimiento. Argumentando que "maestros y profesores no son educadores", el movimiento intenta hacer que los profesores no pierdan el tiempo valioso de las clases con cuestiones de carácter innegablemente "partidista e ideológico". Se afirma, más que esto, que la manera de abordar estas cuestiones debe ser decidida por los padres: son los padres que, por ley, son los responsables por la transmisión de valores morales a los pequeños. Se trata de una interpretación errónea de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 12 garantiza a los padres el derecho a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo con sus creencias en la esfera privada de la familia y prohíbe el Estado de adoptar cualquier medida restrictiva de libertad individual de creencia.

Tratando de hacer que el gobierno no pueda interferir en la "formación religiosa" y tampoco en la orientación sexual de los estudiantes - interferencia que es capaz de comprometer "el desarrollo de la personalidad en armonía con su identidad de género biológica" – el MESP busca barrar el desarrollo de acciones públicas que implicarían claramente la "destrucción de la familia" y de los "valores morales" basados en la "ley natural". En este proyecto, por lo tanto, la denuncia de la "ideologización de la sociedad" atribuida a las políticas públicas de educación actuales expone, al mismo tiempo, una visión "familista" que coincide con una "naturalización" explícita de la condición humana.

Si de hecho, los maestros y profesores no pueden adoctrinar a los estudiantes, los padres o responsables tampoco pueden privar a los niños de la experiencia de encuentro y de diálogo con otras creencias y otros valores en el espacio público. Consideramos que la actitud de los educadores debe reflejar los valores democráticos y plurales, lo que no tiene que ver, subrayamos, con determinar si es correcta o incorrecta la educación que cada familia ofrece. De los maestros y de los profesores se espera la capacidad intelectual y la voluntad de ampliar la cantidad y la calidad de los argumentos de un debate, con especial atención a la disputa entre los puntos de vista hegemónicos y no hegemónicos; en este horizonte, los maestros y profesores sostienen, en acto, que las respuestas automáticas ignoran la complejidad de los temas que parecen simples.

De este modo se espera de la escuela el respeto con las diferencias expresadas por las familias y, sin embargo, el trabajo de subrayar el carácter agonístico de la discusión que cabe al espacio público. Afirmar el carácter agonístico[5] de la experiencia de la escolarización tiene que ver con la afirmación de que la esfera pública del el mundo es el territorio de las fuerzas y sentidos múltiples, territorio donde el encuentro de las diferencias no tiene solución final.

[5] El término *agon* nos lleva a pensar que *el* político tiene que ver con las disputas, los conflictos; el espacio público es el territorio de los debates, no necesariamente de loas síntesis.

REFERENCIAS

Arendt, H. (2009). *O que é política?* Rio de janeiro: Bertrand Brasil.

_____ (2011). *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva.

Brasil (1988). *Constituição Federal de 1988.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 27/02/2017.

Brasil (1997). *Plano nacional de Educação* – Proposta da Sociedade Brasileira. Disponível em: http://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf. Acessado em 27/02/2017.

Neves, Lucia (2008). *Educação e política no limiar do século XXI.* Campinas: Autores Associados.

Basil (2010). *Políticas intersetoriais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2010/2014/lei/l12405.htm

Brasil (2014). *Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação 2014*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acessado em 27/02/2017.

Brasil (2016). *Base Nacional Curricular Comum*. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio. Acessado em 27/02/2017.

MESP. Programa Escola sem Partido. Disponível em: http://www.programaescolasempartido.org. Acessado em 27/02/2017.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

PLAN DE MEJORA DE LA CONVIVENCIA A TRAVÉS DEL MODELO DIALÓGICO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

SÁNCHEZ BARRILAO, ÁNGELA MARIA
angelasanchez@escolapiosemaus.org

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen: Esta Comunicación tiene por objeto la puesta en marcha de un Plan de Mejora de la Convivencia a través del Modelo Dialógico de prevención y resolución de conflictos dentro del marco de "Comunidades de Aprendizaje", utilizando el diálogo como herramienta para superar la diversidad y generando espacios para la mejora de la convivencia en el Centro. Este Modelo da respuesta a las características del colegio catalogado como ZONA CON NECESIDADES DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL. Es un modelo preventivo, porque involucra a toda la comunidad en el establecimiento de una pauta de convivencia mediante un diálogo que permite descubrir las causas y orígenes de los conflictos para solucionarlos desde la propia comunidad mucho antes de que aparezcan.

Palabras claves:

1. Convivencia
2. Resolución conflictos
3. Modelo dialógico
4. Comunidades aprendizaje

"***Plan de mejora de la convivencia a través del modelo dialógico de resolución de conflictos***".

1.- Características de la Comunidad Educativa y del entorno del Centro

El Colegio ESCOLAPIOS CARTUJA LUZ CASANOVA, perteneciente a la Red de Escuelas Pías de la Provincia de Emaús, se encuentra en el barrio de Cartuja-Almanjáyar, en la Zona Norte de la ciudad de Granada, barrio catalogado como **Zona con necesidades de transformación social**, por la problemática económica y sociocultural que presenta.

En su Carácter Propio, el Centro recoge su opción por realizar su labor educativa en zonas de población con especial problemática de exclusión social, acogiendo y prestando atención a los más desfavorecidos, contribuyendo así, en la medida de sus posibilidades, a la **mejora de la calidad educativa** de la población de la zona en donde está ubicado y de la que procede su alumnado.

El Centro oferta Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria, atendiendo a una población de 300 alumnos/as. Un alto porcentaje de ellos/as son de etnia gitana, y muchos en situación de riesgo social y con situaciones familiares y sociales desfavorecidas. Además en los últimos años, la presencia de alumnado procedente de otros países es cada vez mayor. El Colegio desempeña una difícil tarea educativa, intentando contribuir a la transformación y mejora de estas situaciones de exclusión social.

Algunas de las características más relevantes de las mismas son:

- La mayoría son de un nivel socioeconómico bajo.
- El nivel de estudios es bastante bajo. La mayoría no poseen estudios o sólo poseen estudios primarios.
- En los últimos años está aumentando el número de familias inmigrantes, éstas en su mayoría tienen un mayor nivel de estudios y se suelen implicar activamente en el proceso educativo de sus hijos/as.
- La colaboración de las familias con el Centro es bastante positiva en la Etapa de Ed. Infantil y en los primeros Ciclos de Ed. Primaria. Esta colaboración va disminuyendo conforme los niños/as van creciendo y en ESO nos encontramos que uno de los problemas más importantes de la etapa es la escasa o nula implicación de las familias en el proceso educativo de sus hijos/as.

En cuanto al alumnado, destacamos las siguientes características:

- Un bajo nivel socio-económico, cultural y familiar, asociado en muchos casos a retraso escolar.

- Problema de absentismo escolar.
- Bajo nivel curricular cuando llegan a matricularse al Centro.
- Desmotivación hacia el aprendizaje escolar tanto del alumnado como de sus familias.
- Falta de hábitos de convivencia.
- Problemas de respeto a las normas.
- Problemas de relación entre iguales.
- Falta de hábitos saludables básicos.

2.- Y ante esta realidad, ¿qué hacer?

Teniendo presente todo lo anterior, que recoge algunas de nuestras inquietudes en clave de búsqueda, así como el largo camino que llevamos recorrido con múltiples intentos por implicar a las familias en la educación de sus hijos-as y la necesidad de convertir la escuela en un foco de transformación social, como se recoge en nuestro Carácter propio, hace tres años decidimos constituirnos en **Comunidad de Aprendizaje**.

2.1.- ¿Por qué Comunidad de Aprendizaje?

Consideramos que los objetivos que persiguen las Comunidades de Aprendizaje responden a las necesidades que detectamos, entre otras, por las siguientes **razones**:

- Favorecen experiencias educativas de éxito que **mejoran los rendimientos escolares.**
- Ayudan a crecer a nuestro alumnado en y para una sociedad solidaria, justa, respetuosa, tolerante y empática, de la que un día tomarán las riendas.
- La filosofía de la educación que subyace está enraizada en valores que sintonizan con los recogidos en nuestro Carácter propio, ayudando a crear redes de intercambio y acercamiento sincero, solidario y armónico, haciendo necesaria la creación de canales de voluntariado que aportan riqueza en relaciones personales y sociales necesarias para educar adecuadamente hoy.

- Las investigaciones educativas vienen a poner de relieve que la participación es un elemento muy relevante en la mejora de los rendimientos y el éxito escolar.
- La corresponsabilidad en los aprendizajes desarrolla sentimientos de pertenencia, colaboración y compromiso en la mejora de la función educativa de los Centros.
- Fomentan la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa: alumnado,

familias y sociedad que hoy es condición clave para el éxito educativo.

- Apuestan por el aprendizaje dialógico.
- Plantean la escuela como un elemento de transformación social.
- La Comunidad en su conjunto tiene que formar parte de la realidad educativa de los Centros.

3.- Análisis de la Convivencia del Centro

En primer lugar es necesario hacer un diagnóstico de la convivencia en el Centro y para ello se han realizado una serie de encuestas a todos los sectores de la Comunidad Educativa profesorado, alumnado y familias a través de un formulario de Google.
En los que se han analizado los siguientes indicadores:

- *¿Cuáles son los conflictos más comunes en nuestro Centro?*
- *¿Cuál es el origen de estos conflictos?*
- *¿Cómo son resueltos normalmente?*
- *¿Cómo se establecen las normas de convivencia?*
- *¿Es común que los motivos lleven a situaciones conflictivas repetitivas en su escuela? ¿Por qué cree que sucede?*

Los resultados globales de estas encuestas son los siguientes:

¿Cuáles son los conflictos más comunes en nuestro Centro?

- La violencia verbal (insultos), que en ocasiones llega a ser también física.
- Conflictos que se arrastran de la calle, familia y otros cursos.
- Juegos violentos (en la etapa de E. Infantil y los primeros cursos de E. Primaria).
- Molestarse como forma de juego. Provocar.
- Falta de respeto entre iguales, con el profesorado y demás personal.

¿Cuál es el origen de estos conflictos?

- Falta de habilidades sociales y de género.
- Las referencias del entorno social y familiar (contexto).
- Las normas del contexto y las de la escuela no coinciden.
- En ocasiones, modelos familiares negativos que asumen por modelaje.
- No saben jugar, no utilizan de forma positiva los materiales.

- Actúan de forma impulsiva, hay falta de control.
- Traen los problemas de su entorno al aula.
- Las rencillas en la escuela las trasladan y se extienden más allá del horario escolar.
- La falta de interés y motivación hacia el aprendizaje les lleva a provocar al compañero y al docente siendo el detonante del conflicto.

¿Cómo son resueltos normalmente?

- Diálogo y consenso sobre los hechos ocurridos y reconocimiento de los errores.
- Dialogando con el/la docente o el mediador/a. Intentando poner al alumnado en el lugar del otro/a.
- Intentando "descolocar" al niño/a con humor y distensión.
- Sanción disciplinaria.
- Siguiendo el protocolo de resolución de conflictos.

¿Cómo se establecen las normas de convivencia?

- Las normas están generalmente impuestas desde fuera y se recogen en el ROF.
- Las normas que afectan al aula se consensuan con el alumnado. Se les proponen haciéndoles partícipes de ellas y por último, tras un "diálogo igualitario" se realizan las modificaciones oportunas.

¿Es común que los motivos lleven a situaciones conflictivas repetitivas en su escuela? ¿Por qué cree que sucede?

- Los conflictos serios no se resuelven con las actuaciones habituales que se aplican.
- La causa está fuera del entorno escolar. Falta de normas, límites y modelos adecuados (dialogados) en la familia.
- Los externos no los podemos controlar, y desde la escuela intentamos que exista mayor motivación por trabajar. Hay que pensar la posibilidad de un pacto escuela-familia.
- Es necesario contar con personal especializado en convivencia y resolución de conflictos.
- Se resuelve el conflicto, no la raíz del mismo.

En líneas generales podemos señalar:

Las relaciones **entre los profesionales** del Centro son generalmente positivas, colaborando de manera conjunta, respetando las diferencias y posturas contradictorias, trabajando en equipo e intentando llegar a un consenso.

Las relaciones **entre el alumnado** principalmente son positivas y cuando aparece un problema la conflictividad está caracterizada por las **agresiones verbales** (insultos, amenazas, motes...), un lenguaje agresivo y desafiante, la sustracción de material o esconderlo y los engaños. Son más puntuales el rechazo, la exclusión social u otro tipo de presión psicológica como reírse siempre del mismo. En algunas ocasiones se producen agresiones físicas entre el alumnado.

4.- Proyecto de mejora de la convivencia en el Centro: Implantación del Modelo Dialógico de Resolución de Conflictos

En nuestro **Proyecto de Comunidades**, una de las demandas más fuertes de todos los sectores de la Comunidad Educativa fue la necesidad de abordar la **mejora de la Convivencia** en el Centro y fruto de este "sueño" decidimos:

PONER EN PRÁCTICA EL MODELO DIALÓGICO DE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DENTRO DEL MARCO DE COMUNIDADES DE APRENDIZAJE, UTILIZANDO EL DIÁLOGO COMO HERRAMIENTA PARA SUPERAR LA DIVERSIDAD Y GENERANDO ESPACIOS PARA LA MEJORA DE LA CONVIVENCIA EN EL CENTRO.

El diálogo igualitario y la participación solidaria de todos en la búsqueda de consensos son la base fundamental de este modelo. **Es un modelo preventivo**, porque involucra a toda la comunidad en el establecimiento de una pauta de convivencia mediante un diálogo que permite descubrir las causas y orígenes de los conflictos para solucionarlos desde la propia comunidad mucho antes de que aparezcan

Por lo tanto, este abordaje se concentra en la prevención de los conflictos, mediante la creación de un clima de colaboración, en el cual las personas participan tanto de la creación de las normas de funcionamiento de la escuela como de la forma de resolver los conflictos, creando así un mayor entendimiento y sentido para todas las personas involucradas.

A través de un diálogo igualitario, se construyen –de manera conjunta y consensuada– las normas de la escuela que todo el mundo debe respetar y aquellos procedimientos que serán adoptados en caso de que estas normas sean transgredidas. De esta manera, se llega a un acuerdo sobre un marco de convivencia que es aceptado y legítimo para todos.

El modelo promueve asambleas y más espacios de diálogo en los que todos participan y en los que todos los argumentos son escuchados en igual medida. Toda la comunidad escolar se compromete con el establecimiento de una buena convivencia.

En este modelo, se ofrece espacio y condiciones para garantizar que todos tengan oportunidades iguales para expresarse y encuentren soluciones conjuntas. Para hacer posible este diálogo, es necesario considerar que todas las personas, independientemente de la cultura, del nivel académico etc., tienen la capacidad de intervenir y opinar en la búsqueda de una solución consensuada que ayude a la prevención y resolución de conflictos.

La responsabilidad y la capacidad de generar una buena convivencia no se limitan a ninguna autoridad, ni a un experto en mediación, sino que incumbe a todos los alumnos, profesores y personas de la comunidad.

Para elegir una norma adecuada y que represente la visión de todos los involucrados (alumnos, profesores, director/a y comunidad en general), es importante que ésta cumpla determinadas condiciones:

1. Que pueda ser claramente acordada por todas las personas, de todas las mentalidades y edades.
2. Que tenga relación directa con un tema clave para las vidas de las niñas y los niños.
3. Que haya apoyo verbal claro del conjunto de la sociedad.
4. Que (hasta ahora) se incumpla reiteradamente.
5. Que se vea posible eliminarlo.
6. Que con su superación, la comunidad de un ejemplo a la sociedad, familias, profesorado, niñas y niños.

5.- Secuencia de implantación del Modelo

Una vez obtenidos los resultados de las encuestas sobre el estado de la Convivencia en el Centro, la secuencia de implantación del modelo dialógico de resolución de conflictos ha sido:

- Sesiones formativas en cada uno de los sectores de la Comunidad Educativa para conocer las bases del Modelo:
    a) Profesorado y Familias: sesiones de formación en horario de tarde
    b) Alumnado: formación en sesiones de tutoría
- Se realizan Tertulias Dialógicas pedagógicas a nivel de familias y profesorado para profundizar en el tema

- Participación en las jornadas de aprendizaje dialógico y resolución de conflictos organizadas por el CEP de Granada

- Realización de asambleas generales de Centro
- Creación de una comisión mixta de Convivencia que propone una norma para todos/as.
- Esta propuesta se debate en asambleas en cada sector
- Con la información recogida de cada sector la comisión mixta reelabora, adapta y/o modifica la propuesta de norma y hace una propuesta definitiva de la misma
- Aprobación de la norma definitiva en una Asamblea General de Centro.
- La Comisión mixta hace una campaña de difusión de la norma por todo el Centro y por el entorno más cercano y vela por el cumplimiento de la norma.

6.- Evaluación del proceso de implantación del Modelo

Una vez que el modelo se ha implantado en el Centro es importante hacer una evaluación continua del mismo para valorar si realmente está siendo o no efectivo en la mejora de la Convivencia y si se han alcanzado los objetivos propuestos.

La evaluación del proyecto se hará de manera continua a lo largo del curso y según la periodicidad que la Comisión Mixta determine; ésta se reunirá mensualmente.

6.1.- Indicadores de Evaluación

Los indicadores que se utilizarán para hacer esta evaluación son los siguientes:

a) Indicadores de proceso:

- Nº de sesiones de trabajo específicas en relación con el tema incluidas en el POAT.
- Nº de tertulias dialógicas realizadas en cada uno de los sectores de la Comunidad Educativa.
- Nº de familias que participan en la formación dialógica de resolución de conflictos.
- Nº de reuniones de cada uno de los sectores de la comunidad educativa para el consenso de la norma.
- Nº de familias participantes en la elaboración de la norma.
- Grado de implicación de las Asociaciones del Barrio.

- Nº de asambleas realizadas por sectores, asambleas de clase, reuniones de delgados de clase y de asambleas generales de Centro.

b) Indicadores de resultado:

- Nº de alumnos/as, profesores y familias que consideran que este modelo es un motor de mejora de la convivencia.
- Nº de partes de incidencia en el Centro.
- Nº de conflictos solucionados de manera dialogada.

6.2.- Medios o instrumentos de medición.

- Actas de cada una de las reuniones de los diferentes sectores y de las diferentes asambleas realizadas en el Centro.
- Cuestionarios.
- Registros de observación.
- Informes Comisión mixta, Jefatura de Estudios…

6.3.- Seguimiento de la Norma elegida

- Trabajo en Sesiones de tutoría. Dinamiza la comisión mixta de Convivencia
- Registro en todos los espacios del Centro: Se revisa mensualmente en reuniones de delgados y también en el aula. Coordina todo este trabajo la comisión Mixta de Convivencia.

7.- Medidas adoptadas para la celebración e institucionalización de los resultados del proyecto

Una vez llegado al final del proceso que es la selección de la norma comunitaria se diseñaría una campaña de difusión de la misma por todos los medios disponibles:

- Revista del Centro.
- Redes sociales.
- Circular a las familias.
- Difusión de la norma en diversos foros sociales del barrio (Servicios Comunitarios, Servicios sociales, Asociaciones de vecinos, etc…).
- Carteles.
- "Jornada de Convivencia familiar" con diferentes actividades lúdicas . Aquí se expondría todo el trabajo realizado. A esta jornada se invitará a representantes de diferentes agentes sociales del barrio.

Para la institucionalización o consolidación del Plan de mejora en la organización (programación, procedimientos, recursos…), la Comisión mixta de Convivencia velará por el cumplimiento de la norma elegida a lo largo de todo el curso escolar. Para ello:

- Mantendrá reuniones periódicas con cada uno de los sectores de la Cdad. Educativa sobre el cumplimiento de la norma, dificultades encontradas y posibles propuestas de mejora.
- Elaborará cuestionarios de satisfacción sobre el cumplimiento de la norma.

8. - BIBLIOGRAFÍA

- Vargas, J; Flecha, R. (2000). El aprendizaje dialógico como "experto" en resolución de conflictos. Contextos educativos, 3. 81-88.

- Socialización preventiva en las Comunidades de Aprendizaje. Ainhoa Flecha, Patricia Melgar, Esther Oliver y Cristina Pulido. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado continuación de la antigua Revista de Escuelas Normales Number 67 (24,1) ISSN 0213-8646.

- Suplemento en Periódico Escuela. Nº6 Convivencia (2012). Editorial Wolters Kluwe

- Colegio Escolapios Cartuja Luz Casanova (2013). Proyecto Comunidades de Aprendizaje.

- OLIVER, E.; VALLS, R. (2004). *Violencia de género. Investigaciones sobre quiénes, por qué y cómo superarla.* Barcelona: El Roure Ciencia.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN MEDIDAS DE PROTECCIÓN: UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA DE LA NORMATIVA JURÍDICA Y LOS AVANCES Y DESAFÍOS EN CHILE Y ESPAÑA.

Zavala, María Isabel
isanovera@gmail.com

Martínez, Loreto
loretomonse@hotmail.com

Jiménez- Morago, Jesús
morago@us.es

Oliveri, Katherine
katherine.oliveri.astorga@gmail.com

Grupo 5.2

Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

Desde la ratificación mundial de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el año 1989 (CDN/UNCRC), como instrumento fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos de la niñez y, desde su reconocimiento como sujetos plenos de derecho, se han suscrito la mayor parte de los países para el cumplimento de los preceptos allí estipulados, entre los que se cuentan países de Latinoamérica y Europa. A partir de esta normativa base se han incorporado paulatinamente en las legislaciones y en las políticas públicas y sociales de los países adscritos, directrices que han permitido acercamientos sucesivos en la construcción de un renovado Estado de derecho para encaminarse hacia un desarrollo integral de las infancias. No obstante estos progresos, aún es posible encontrar importantes desafíos en una amplitud de temáticas y que obedecen a la diversidad de contextos de desarrollo social, cultural, político y económico de los países, y que finalmente se reflejarán en un mayor o menor grado de bienestar infantil.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo tiene como objetivo principal establecer un marco descriptivo y comparativo entre Chile y España, teniendo como foco la población infanto-adolescente que se encuentra en medidas de protección. Concretamente, se analizarán los marcos normativos que regulan la actuación de estos países en aquellas situaciones que conlleven una medida de protección y/o desamparo, y que implica el ingreso del niño, niña o adolescente en cuidado residencial o familiar.

Para el logro de los objetivos planteados el método utilizado tendrá un enfoque cualitativo con la utilización de fuentes secundarias cualitativas y cuantitativas.

Palabras clave: acogimiento residencial, acogimiento familiar, adopción, protección integral, normativa, bienestar infantil.

1. Introducción

El análisis que se realiza a continuación tiene en consideración la complejidad que supone establecer marcos comparativos entre países por sus distintos recorridos de carácter histórico, social, político cultural y económico. Especialmente cuando se toma en consideración su localización geopolítica desde la que se han llevado a cabo sus procesos de desarrollo, es decir, situando a Chile en Latinoamérica y a España como miembro parte de la Unión Europea.

Aunque también es posible identificar algunos puntos en común. Así, el primer punto a considerar es que ambos países han experimentado una reciente transición hacia gobiernos democráticos, que supone un recorrido de 27 años para Chile, y aproximadamente de 40 años para España. Este es un hecho a destacar porque ha sido efectivamente en el transcurso de estos gobiernos donde se han producido los cambios más relevantes y modernizadores con una renovada perspectiva de derechos de la infancia (Consejo Nacional de la Infancia, 2016; UNICEF, 2011).

El segundo punto en común entre ambos países referente a sus avances con un carácter de hito histórico fue la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los años 90, en adelante CDN (Consejo Nacional de la Infancia, 2016; Boletín Oficial del Estado, 1990). Este instrumento vinculante obliga a crear las condiciones sociales, políticas, culturales, económicas y materiales para que todo niño, niña y adolescente que habite el país pueda ejercer sus derechos, amparado en un régimen de derecho que provea los mecanismos administrativos, jurídicos e institucionales para que esto ocurra (Sepúlveda, Santibáñez, Díaz, Latorre y Valverde, 2014).

En esta línea, y a modo ilustrativo en la tabla 1 se muestran parte de los aspectos más relevantes en Chile y España, en relación a los cambios en la legislación, planes y adecuación de la estructura institucional a partir de las indicaciones de la CDN y otros instrumentos de derechos humanos.

Tabla 1. Avances en materia legislativa de protección a la infancia y adolescencia en España y Chile

España*	Chile
Reforma de gran parte de la legislación nacional y autonómica relacionada con la infancia para adaptarla al tratado, y creación de instituciones o servicios para su aplicación. Importantes cambios estructurales en los sistemas de protección de la infancia y justicia juvenil: normativas, procedimientos y creación de instituciones e infraestructuras para la atención a los menores, dotación de recursos y formación de profesionales.	En esta línea, en Chile también se han desarrollado y reestructurado una serie de normativas con carácter específico en materia de infancia y adolescencia. No obstante, el país aún no cuenta con una Ley de Protección Integral a la Infancia, estando actualmente el Proyecto de Ley en discusión en el Congreso. Con esta normativa de carácter nacional se busca unificar el actuar de las diversas instituciones y actores en esta materia (Consejo Nacional de la Infancia, 2016; República de Chile Senado, 2012).
La progresiva utilización de la CDN por jueces y magistrados como norma de referencia a la hora de interpretar las Leyes y sustentar sus decisiones.	En el contexto chileno los jueces también han ido adecuando su intervención judicial siguiendo los preceptos de la CDN, especialmente considerando lo establecido en la normativa. No obstante, en materia de medidas de protección de derechos hay aún un importante margen de mejora respecto a los dictámenes judiciales que continúan priorizando la derivación a medidas residenciales frente a las alternativas familiares.
Mejora de la planificación estratégica de los temas de infancia en todos los niveles territoriales, destacando la aprobación del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia que define las líneas de estrategias de coordinación y desarrollo de políticas de infancia en España desde el año 2006.	También se han implementado avances referente a la planificación estratégica de los temas de infancia en todos los niveles territoriales destacando, entre otros: • La Política Nacional y Plan de Acción a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010 • La Política Nacional de Niñez y Adolescencia que se enfoca a la instalación progresiva de un sistema institucional de garantías de derechos y de orientación de políticas públicas 2015-2025 (Consejo Nacional de la Infancia, 2016).
Mejora en el conocimiento público y la capacitación y formación en derechos de infancia.	Es posible plantear el importante avance desde la promoción de derechos de la infancia. No obstante, en relación al conocimiento público y de capacitación referente a los niños, niñas y adolescentes en medidas de protección se deben desplegar medidas más concretas y especializadas.

Importante aumento de organismos (públicos y privados) que tienen a los niños y sus derechos en su centro de atención, tales como los observatorios y consejos de infancia, defensores del menor, ONG y movimientos asociativos.	En Chile también hay una importante intervención de diversas instituciones públicas y privadas. No obstante, no existe aún la figura jurídica del Defensor de los Derechos de la Niñez, el cual está actualmente planteado como proyecto de Ley en discusión en el Congreso (Consejo Nacional de la Infancia, 2016).

*F*uente: UNICEF (2010).

Igualmente, en todo contexto de cambio social se presentarán diversas y complejas circunstancias. En este sentido, en el panorama latinoamericano y dentro del cual se encuentra incluido Chile una de las grandes problemáticas es la profunda desigualdad y situación de pobreza y que se vincula con la pérdida del cuidado parental o el riesgo potencial de perderlo (RELAF, 2010; UNICEF, SENAME y RELAF, 2013).

En otras palabras, la separación de los niños y niñas de su familia de origen no se basa únicamente en las graves vulneraciones de derechos que estos puedan vivir en su seno familiar (e.g., maltrato infantil en sus diferentes tipologías), sino que estas situaciones hacen parte de condicionantes macroestructurales que permiten la existencia de contextos de desarrollo en desigualdad y por ende limitan el acceso a los beneficios y oportunidades del que gozan otros miembros de la sociedad. Por consiguiente, se afecta de manera directa a las familias que están expuestas a estos factores y muy especialmente a las más vulnerables, incorporándose en esta dinámica la historia individual de los padres que en alguna medida también han sido víctimas del propio sistema.

A este panorama, se añade que las familias de origen que han perdido el cuidado de sus hijos/as no tendrán necesariamente acceso a una sólida estructura institucional que les otorgue el soporte adecuado para afrontar sus problemáticas y encaminar de este modo la intervención hacia la reunificación familiar. Esto también se reafirma desde la investigación que da cuenta de que los sectores más empobrecidos de las sociedades latinoamericanas padecen más problemas sociales por estar vinculados a las enormes dificultades que encuentran en el acceso a los servicios públicos que los Estados deberían garantizar a toda la población, es decir, educación, salud, vivienda y trabajo (RELAF, 2010).

En España también es posible señalar que las familias que pierden el cuidado de sus hijos e hijas pertenecen en gran medida al sector más vulnerable de la población y que se visualiza por ejemplo en sus características sociodemográficas y dificultades en su historia de vida (Amorós y Palacios, 2004; Del Valle et al., 2998; Jiménez y Palacios, 2008). No obstante, al estar diferenciada la intervención profesional e interinstitucional en dos niveles de actuación, es decir, situación de

riesgo y de desamparo[1], se puede prevenir que estas desigualdades sociales no prevalezcan como causantes de la separación de los niños, niñas y adolescente de sus familias de origen y se actúe desde el nivel primario de atención antes de llegar al nivel secundario.

Retomando la perspectiva de la CDN, en este instrumento se encuentran las propuestas de actuación para los Estados Partes ante aquellas situaciones que impliquen la posible separación de los niños, niñas y adolescentes de su familia de origen o de sus principales cuidadores. Así, en su artículo 9, se subrayó en primer lugar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en su familia, es decir, que los Estados se comprometan a desplegar las acciones necesarias para fomentar la estabilidad familiar. En segundo lugar, se indica que, excepto y a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la Ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Por consiguiente, la CDN en su artículo 20 señala que ante la separación temporal o permanente del niño o adolescente de su familia de origen deberán priorizarse las alternativas de cuidado familiar frente a las institucionales.

Desde la investigación también se ha destacado la importancia de la elección de alternativas familiares frente a las institucionales por las evidentes ventajas que conlleva para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. Concretamente, se ha señalado que los niños y niñas que están viviendo con familias adoptivas son los que presentan un mejor nivel de adaptación y ajuste, seguido por quienes viven con familias de acogida y finalmente por los niños y niñas que residen en centros residenciales, incluso partiendo de similares niveles de adversidad (Jiménez-Morago, León y Román, 2015; Juffer y van IJzendoorn, 2009; Palacios, Moreno y Román, 2013).

En contraparte, antes estos consistentes fundamentos es posible afirmar que en la práctica el acogimiento residencial continúa siendo la opción predominante de derivación formal. Aunque, con algunos matices que reflejan la tendencia en diversos países, incluyendo a España, a mostrar una disminución a favor de las alternativas proteccionales familiares (Del Valle y Bravo, 2013; RELAF, 2016).

En Chile, el acogimiento residencial también es la opción más utilizada como medida de protección, y aunque el acogimiento familiar existe como medida de protección formal del Servicio Nacional de Menores desde los años 80, en adelante SENAME, es hasta la actualidad una alternativa poco visible en el panorama institucional y social del país, junto con tener una oferta reducida de familias acogedoras en relación a la mayor cantidad de plazas en los centros residenciales (UNICEF, 2011; UNICEF, SENAME y RELAF, 2013; Zavala, 2015).

[1] La situación de riesgo y desamparo se explicarán más adelante en este documento desde su respectiva normativa.

2. Estructura institucional del sistema de protección a la infancia y adolescencia en Chile y España

A continuación se señalará en sus rasgos más generales como se articula el sistema de protección de la infancia y adolescencia en Chile y España.

En Chile el organismo gubernamental encargado de la protección de la infancia y adolescencia a nivel nacional es el Servicio Nacional de Menores. Este organismo fue creado por el Decreto Ley Nº 2.465, de 1979, con «atribuciones operativas que permitan la atención, por sí o por otras instituciones, de los menores cuya guarda y defensa se encuentren alteradas o en peligro de estarlo»[2]. SENAME es definido como «un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de ejecutar las acciones que sean necesarias para asistir o proteger a los menores de que trata esta Ley y de estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor que desarrollen las entidades públicas o privadas que coadyuven con sus funciones[3](MINJU, 2010) ».

La Ley N° 20.032, de 2005, que estableció el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención, introdujo varias modificaciones al DL N° 2.465; una de ellas, fue a su objeto el que fue reemplazado para establecer al Servicio como el «encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la Ley penal»[4].

Igualmente, SENAME debe proponer al Ministerio de Justicia planes y programas destinados a prevenir y remediar las situaciones que afectan a dichos menores, con el fin de obtener su desarrollo integral, sugiriendo metas y prioridades de acuerdo con las necesidades nacionales y regionales.

Los programas del SENAME, con excepción de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), se focalizan en la intervención profesional con niños, niñas y adolescentes derivados principalmente por los Tribunales de Familia, es decir, vinculados a procesos judiciales[5].

En España, un primer aspecto a destacar es la existencia de un cuerpo legislativo de ámbito nacional y uno más específico de carácter autonómico. Así, en la Constitución Española de 1978 se señala que cada comunidad tendrá autonomía política y financiera. Precisamente, en su artículo 148.1 atribuye a las comunidades autónomas plenas competencias en materias de asistencia social dentro de la cual se enmarca la protección a la infancia y adolescencia.

[2]Considerando Nº 4, del DL N° 2.465, de 1979, que crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su Ley orgánica.
[3]Artículo 1°, inciso 1°, de DL N° 2.465, de 1979, en su versión original.
[4]Ley N° 20.032, de 2005, artículo 41, Nº 1.
[5]Es necesario considerar, sin embargo, modalidades de intervención en protección especializada que definen, dentro de sus lineamientos técnicos, la posibilidad de atención de población derivada por otros programas o detectada a partir de su propio trabajo territorial. Es el caso, por ejemplo, de programas de intervención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle (PEC), víctimas de explotación sexual comercial (PEE) o aquella que ingresa a programas PIE (SENAME, 2015).

Centrando el análisis en la normativa nacional, la Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor diferencia entre situaciones de riesgo[6] y de desamparo. Por consiguiente, en un primer nivel de intervención se encuentran todas aquellas situaciones familiares evaluadas como riesgo que suponen la atención profesional con todo el núcleo familiar y que opera desde un nivel primario de acción dirigido a superar la problemática y prevenir la separación del niño, niña o adolescente de su familia. En un segundo nivel cuando las acciones profesionales con la familia no producen un cambio y esto evidencia una grave vulneración de los derechos del niño se procede a la declaración de desamparo, o en otras palabras la separación temporal o permanente del niño o adolescente de su familia de origen o cuidadores principales. Cabe destacar que en este nivel de intervención se sigue contemplando la posibilidad de la reunificación familiar.

Junto con lo anterior, la Ley Orgánica 1/1996 especifica el protocolo de actuación ante la declaración de desamparo señalando que será preferentemente la Entidad Pública de cada comunidad autónoma mediante la acción de los servicios sociales la que inicie la intervención por la vía administrativa, evitando de este modo que se comience la intervención por la vía judicial y se agilice el proceso. Al mismo tiempo, en esta normativa se establece que en las actuaciones de protección deberán primar, en todo caso, las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas.

3. Datos estadísticos del sistema de protección a la infancia y adolescencia en Chile y España

A continuación se aporta información estadística referente a las tres medidas de protección: acogimiento residencial, acogimiento familiar y adopción.

En base a la información estadística disponible en Chile la población total menor de 18 años según los datos del último censo correspondía a 4.414.927 (UNICEF, s.f). Concretamente, el subgrupo de niños, niñas y adolescentes en medidas de protección durante el año 2014 fue de 16.890, específicamente residentes en centros residenciales y acogimiento familiar (SENAME, 2014), representando el 0.38% en relación a la población total nacional.

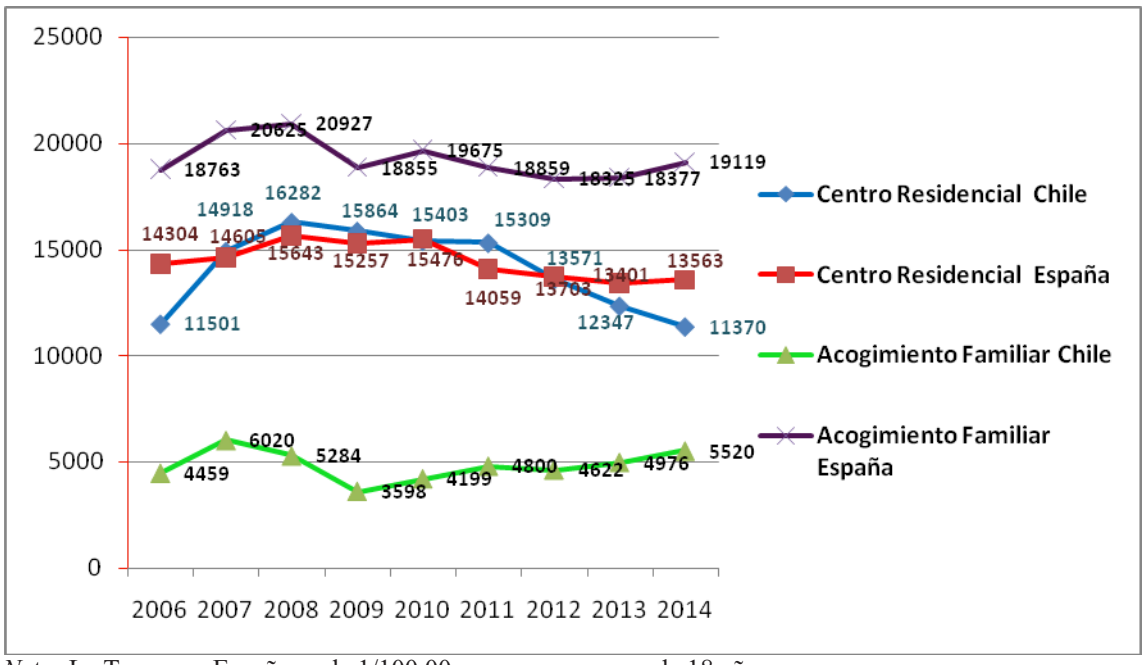
[6]La Ley Orgánica 1/1996 en su Título II artículo 18 indica que se considerará situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la Ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar.

Mientras que en España la población total menor de 18 años según los datos del último censo correspondía a 8.772. 401(INE, 2012). Específicamente, el subgrupo de niños, niñas y adolescentes en medidas de protección durante el año 2014 fue 32.682 (Observatorio de la Infancia y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014), representando el 0.37% en relación a la población total nacional.

Los datos referentes a la adopción en ambos países no se han incorporado para el cálculo previo porque se entiende que estos niños y niños se encuentran bajo el amparo y responsabilidad legal de su familia adoptiva. Sin embargo, es posible señalar que en el caso de Chile los niños y niñas adoptados (nacional e internacional) durante el año 2014 correspondió a 510 casos y en España a 1430 casos (Observatorio de la Infancia y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014; SENAME, 2014).

A continuación en el gráfico 1 se muestra detalladamente el total de niños/as y adolescentes atendidos en centros residenciales y acogimiento familiar durante el período 2006-2014.

Gráfico 1. Evolución de las atenciones de los niños, niñas y adolescentes en centros residenciales y acogimiento familiar en Chile y España



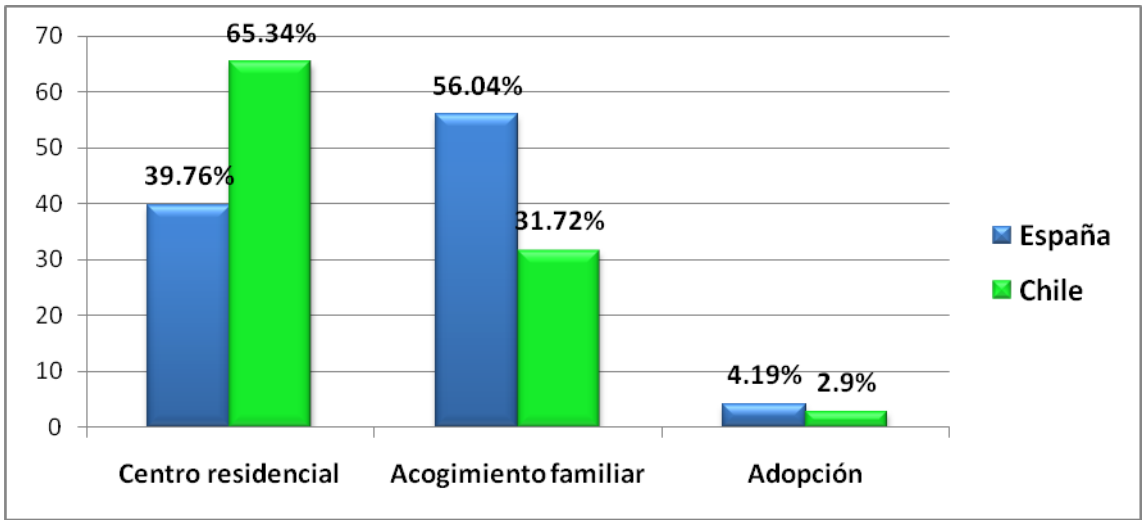
Nota: La Tasa para España es de 1/100.00 personas menores de 18 años.
Fuentes: Observatorio de la Infancia, 2014, España; Boletines Estadísticos de SENAME, 2006- 2014, Chile.

Uno de los primeros aspectos destacables del gráfico 1 es que tanto en Chile como España la opción predominante durante la última década ha sido la atención en centros residenciales. En el caso de España, es posible observar que el número de acogimientos residenciales ha mantenido una ligera tendencia a la baja, especialmente entre el período 2010-2013, aunque las cifras del año 2014 indican un pequeño repunte. Al respecto, en el documento elaborado por el Observatorio de la Infancia y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014) se indica que esos datos contrastan con las cifras de altas durante el año que se ven incrementadas sustancialmente en el año 2014, manteniendo una tendencia que se apunta desde 2012 y que indica una baja permanencia en este tipo de recurso. Por su parte, en los datos chilenos también es posible observar una leve aunque progresiva disminución durante el período 2013-2014, respecto a la atención en centros residenciales.

También es relevante señalar las diferencias observables en relación con el acogimiento familiar. Concretamente, en España la cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos en esta alternativa superan en más de las 2/3 partes a los ingresos en esta medida en el contexto chileno. Sin embargo, en este punto es posible observar como los datos de Chile dan cuenta de un aumento paulatino en la atención en acogimiento familiar primordialmente durante el período 2013-2014.

Respecto a la situación en España y a diferencia de años anteriores, en 2014 se produjo un descenso significativo en el número de acogimientos familiares, aunque este dato debe ser matizado por el aumento del número de altas en acogimiento familiar a lo largo del año, lo que puede indicar una reducción del tiempo de permanencia en esta modalidad (Observatorio de la Infancia y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014).

Gráfico 2. Diferencias porcentuales en medidas de protección en España y Chile durante el año 2014



El gráfico 2 evidencia nuevamente como en ambos países el acogimiento residencial es la medida predominante, aunque con una clara prevalencia en Chile. Por su parte, el acogimiento familiar es una medida más prevalente en el contexto español como ya ha sido señalado.

4. De la evolución de las medidas de protección y del desarrollo y especificidad del marco normativo en relación a la protección a la infancia

A continuación se expone el ordenamiento jurídico de ambos países que permitirá argumentar respecto a aquellas similitudes y diferencias que han propiciado o limitado la derivación hacia alternativas institucionales o familiares en el ámbito de la protección a la infancia y adolescencia en Chile y España. En primer lugar, a modo de resumen en la tabla 2 se detallan las principales normativas en materia de protección a la infancia.

En segundo lugar, se toman aquellos artículos más destacables en relación a dos aspectos centrales: 1) La relevancia otorgada a la decisión legal fundada de optar por la derivación hacia una alternativa institucional o familiar; 2) El grado de especificidad en relación a la estructura y desarrollo normativo en ambas medidas de protección, que permitan orientar en mayor medida al legislador, así como a los profesionales que tengan que valorar y tomar una decisión fundamentada referente a la alternativa de protección más adecuada para el niño, niña o adolescente declarado en desamparo.

Tabla 2. Marco normativo nacional focalizado en medidas de protección en materia de infancia y adolescencia en Chile y España

Chile		España	
Ley 16.618	Ley de Menores, del 3 de febrero de 1967 y que ha sido modificada por diversas Leyes, la última corresponde a la que introduce modificaciones a la aplicación de los procedimientos de la Ley de Tribunales de Familia, Ley 20.086.	**Código Civil**	De la adopción y otras formas de protección de los menores. Reforma mediante Ley 21/1987 de 11 de Noviembre.
Ley 20.032	De 11 de julio de 2005. Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores de SENAME, y su régimen de subvención.	**Ley Orgánica 1/1996**	De 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
Ley 19.968	De 25 de agosto de 2004. Crea los Tribunales de Familia. Ley 20.086 introduce modificaciones.	**Ley Orgánica 8/2015**	De 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia. Propósito de garantizar a los

			menores una protección uniforme en todo el territorio Español (López, 2016).
Ley 20.286	De 28 de agosto de 2008. Introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la Ley n° 19.968, que crea los Tribunales de Familia.	**Ley 26/2015**	De 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia. Propósito de garantizar a los menores una protección uniforme en todo el territorio Español (López, 2016)
Ley 19.620	De 26 de julio de 1999. De Adopción.	**Ley 21/1997** **Ley 54/2007**	De 11 de noviembre, Adopción Nacional. De 28 de diciembre, Adopción Internacional.
Decreto de **Ley Nº 2.465**	Del 10 de enero de 1979. Crea el Servicio Nacional de Menores. Este decreto constituye Ley Orgánica.		

4.1. Marco normativo chileno.

- **Ley 16.618, de Menores, Título III. De la judicatura de menores, su organización y atribuciones.**

Se señala en su **Artículo 29** lo que sigue: 2) disponer el ingreso del menor de edad en un Centro de Tránsito o Distribución, hogar substituto o en un establecimiento residencial. Si adoptare la medida a que se refiere el número ***2) el juez preferirá, para que asuman provisoriamente el cuidado del menor, a sus parientes consanguíneos o a otras personas con las que aquél tenga una relación de confianza***. ***La medida de internación en un establecimiento de protección sólo procederá en aquellos casos en que, para cautelar la integridad física o síquica del menor de edad, resulte indispensable separarlo de su medio familiar o de las personas que lo tienen bajo su cuidado, y en defecto de las personas a que se refiere el inciso anterior***. Esta medida tendrá un carácter esencialmente temporal, no se decretará por un plazo superior a un año, y deberá ser revisada por el tribunal cada seis meses, para lo cual solicitará los informes que procedan al encargado del Centro u hogar respectivo.

Por su parte, en el **Artículo 41** se señala: En el caso del artículo 226 del Código L. 19.585 Civil, ***a falta de los ascendientes y de consanguíneos Art. 8º el juez confiará el cuidado personal de los hijos a un reformatorio, a una institución de beneficencia con personalidad jurídica o a cualquier otro establecimiento autorizado para este efecto por el Presidente de la República***.

- **Ley 19.968, de Tribunales de Familia, Titulo IV. Procedimientos especiales.**

En su **Artículo 74. Medida de separación del niño, niña o adolescente de sus padres** se señala: Sólo cuando sea estrictamente necesario para salvaguardar los derechos del niño, niña o adolescente y siempre que no exista otra más adecuada, se podrá adoptar una medida que implique separarlo de uno o de ambos padres o de las personas que lo tengan bajo su cuidado. En este caso, ***el juez preferirá a sus parientes consanguíneos o a otras personas con las que aquél tenga una relación de confianza y, sólo en defecto de los anteriores, lo confiará a un establecimiento de protección***. La resolución que disponga la medida deberá ser fundada.

Por su parte, en su **Artículo 80 bis** se señala: Deber de información de la Ley 20.286 Servicio Nacional de Menores. Para efectos de la Art. 1º Nº 37 aplicación de las medidas a que se refiere el D.O. 15.09.2008 Artículo 71, así como las que se impongan en virtud de sentencia definitiva***, el Servicio Nacional de Menores, a través de sus Directores Regionales, informará periódicamente y en forma detallada a cada juzgado de familia la oferta programática vigente en la respectiva región de acuerdo a las líneas de acción desarrolladas, su modalidad de intervención y la cobertura existente en ellas***, sea en sus centros de administración directa o bien en los proyectos ejecutados por sus organismos colaboradores acreditados.

- **Ley 20.032 que establece la forma y condiciones en que el Servicio nacional de menores, subvencionará a sus colaboradores acreditados. Título I. Normas Preliminares.**

En su **Artículo 4** se señala: 3) Líneas de acción subvencionables serán aquellas modalidades de atención señaladas en el artículo 3º de la presente Ley. En particular se entenderá por cada una de ellas lo siguiente:

3.2) Programas: un conjunto de actividades, susceptibles de ser agrupadas según criterios técnicos. Existirán, a lo menos, los siguientes programas.

e) Programa de Familias de Acogida: dirigido a proporcionar al niño, niña o adolescente vulnerado en sus derechos un medio familiar donde residir, mediante familias de acogida.

3.3) Centros Residenciales: aquéllos destinados a la atención de los niños, niñas y adolescentes privados o separados de su medio familiar. Se clasificarán en centros de diagnóstico y residencias:

a) Centros de Diagnóstico: aquéllos destinados a proporcionar la atención transitoria y urgente de aquellos niños, niñas y adolescentes, que requieran diagnóstico o ser separados de su medio familiar mientras se adopta una medida de protección a su favor, proporcionando alojamiento, alimentación, abrigo, apoyo afectivo y psicológico y los demás cuidados que éstos requieran.

b) Residencias: aquéllas destinadas a proporcionar, de forma estable, a los niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar, alojamiento, alimentación, abrigo, recreación, estimulación precoz, apoyo afectivo y psicológico, asegurando su acceso a la educación, salud y a los demás servicios que sean necesarios para su bienestar y desarrollo.

Por su parte en el **Párrafo 4º. De los centros residenciales. Artículo 18** se señala: Sin embargo, ***las residencias también podrán dispensar a los niños, niñas y adolescentes separados o privados de su medio familiar la atención de urgencia cuando no se pueda recurrir a un centro de diagnóstico***, quedando obligadas a solicitar a la autoridad judicial, al día siguiente hábil, que adopte una medida al respecto.

De este modo, en el contexto de chileno es posible destacar que en dos de sus principales normativas nacionales, específicamente la Ley 16.618 de menores y la Ley 19.687 de tribunales de familia se indica que en la resolución del juez deberá considerar como prioritario la elección de medidas de protección familiares (e.g., acogimiento familiar) frente a aquellas institucionales (e.g., centros residenciales), en otras palabras, las leyes disponen y los jueces deciden. Al mismo tiempo en el análisis de estas normativas señaladas es posible identificar aspectos que pueden ser considerados como limitaciones y que se centran principalmente en la taxatividad de la legislación.

Al respecto, en la normativa no queda claramente estipulado que la alternativa familiar a que se hace referencia se corresponda con el acogimiento familiar como programa oficial de SENAME. En efecto, el juez puede confiar el cuidado de un niño, niña o adolescente a sus familiares pero entendido como un recurso de apoyo de la red informal, sin que se concrete necesariamente la derivación hacia el programa de familias de acogida como parte de la red de apoyo formal.

Por su parte, en la Ley 20.032, de subvenciones de SENAME, se delimita, aunque brevemente, la conceptualización de centro residencial y acogimiento familiar. Además en la presente normativa sí se realiza una referencia directa a ambas medidas de protección como parte de los programas de atención de SENAME. No obstante, una de las limitaciones de la Ley 20.032 radica en un desarrollo muy conciso referente a la estructura del acogimiento familiar y residencial, por ejemplo no se contemplan sus modalidades de atención. Otra de las limitaciones que destacamos en relación a esta normativa es que expone que la derivación a un centro residencial puede ser la prioridad en el

dictamen judicial cuando se presente una situación de emergencia, excluyendo por omisión la posibilidad de derivar hacia una medida de protección familiar.
Por último, es importante mencionar que aunque no hace parte de la normativa chilena desde SENAME se desarrollan cada año unas bases técnicas que constituyen un instrumento guía, dentro del cual se especifican las directrices de actuación y aspectos del funcionamiento para el programa de centros residenciales y de acogimiento familiar. Sin embargo, estas bases técnicas no son de acceso directo para los tribunales de familia y tampoco constituyen normativa que puedan orientar en mayor medida el actuar de los jueces respecto a manejar más información que les permita identificar claramente los objetivos y características de cada alternativa proteccional.

Por consiguiente, la inconveniencia de contar con una normativa menos especifica y taxativa en materia de medidas de protección, junto con las dificultades en el acceso a información de carácter relevante como las bases técnicas de SENAME, limitan en amplia medida la información que tienen los jueces y consejeros.

4.2. Marco normativo español

- **Código civil – Título VII - Capítulo V. De la adopción y otras formas de protección de los menores. Sección primera. De la guarda y acogimiento de menores**

En su Artículo 172 se señala:

1. La Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal, y notificando en legal forma a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas. Siempre que sea posible, en el momento de la notificación se les informará de forma presencial y de modo claro y comprensible de las causas que dieron lugar a la intervención de la Administración y de los posibles efectos de la decisión adoptada.

Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las Leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

Junto con lo anterior, en el Código Civil español en el Titulo VI. Capítulo V. Sección 1ª. De la guarda y acogimiento de menores en sus artículos 172, 173, 173 bis y 174 se regulan diversos aspectos del funcionamiento y organización del acogimiento familiar: la guarda de los menores, concepto de acogimiento familiar, su formalización y los motivos de cese.

También se indican las modalidades de acogimiento según su finalidad y a quién corresponde la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores, entre otros.

Artículo 172 ter:

1. La guarda se realizará mediante el acogimiento familiar y, no siendo éste posible o conveniente para el interés del menor, mediante el acogimiento residencial. El acogimiento familiar se realizará por la persona o personas que determine la Entidad Pública. El acogimiento residencial se ejercerá por el Director o responsable del centro donde esté acogido el menor, conforme a los términos establecidos en la legislación de protección de menores.

Artículo 173 (extracto):

1. El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral en un entorno afectivo. En el caso de menor con discapacidad, deberá continuar con los apoyos especializados que viniera recibiendo o adoptar otros más adecuados a sus necesidades.

- En la Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor se añade lo siguiente en su disposición final sexta.

  El artículo 173 del Código Civil tendrá la siguiente redacción (extracto):

2. El acogimiento se formalizará por escrito, con el consentimiento de la entidad pública, tenga o no la tutela o la guarda, de las personas que reciban al menor y de éste si tuviera doce años cumplidos. Cuando fueran conocidos los padres que no estuvieran privados de la patria potestad, o el tutor, será necesario también que presten o hayan prestado su consentimiento, salvo que se trate de un acogimiento familiar provisional a que hace referencia el apartado 3 de este artículo.

El documento de formalización del acogimiento familiar, a que se refiere el párrafo anterior, incluirá los siguientes extremos:

1.º Los consentimientos necesarios.

2.º Modalidad del acogimiento y duración prevista para el mismo.

3.º Los derechos y deberes de cada una de las partes, y en particular:

a) La periodicidad de las visitas por parte de la familia del menor acogido.

b) El sistema de cobertura por parte de la entidad pública o de otros responsables civiles de los daños que sufra el menor o de los que pueda causar a terceros.

c) La asunción de los gastos de manutención, educación y atención sanitaria.

4.º El contenido del seguimiento que, en función de la finalidad del acogimiento, vaya a realizar la entidad pública, y el compromiso de colaboración de la familia acogedora al mismo.

5.º La compensación económica que, en su caso, vayan a recibir los acogedores.

6.º Si los acogedores actúan con carácter profesionalizado o si el acogimiento se realiza en un hogar funcional, se señalará expresamente.

7.º Informe de los servicios de atención a menores.

Dicho documento se remitirá al Ministerio Fiscal.

La entidad pública, una vez realizadas las diligencias oportunas, y concluido el expediente, deberá presentar la propuesta al Juez de manera inmediata y, en todo caso, en el plazo máximo de quince días.

Artículo 173 bis:

1. El acogimiento podrá tener lugar en la propia familia extensa del menor o en familia ajena, pudiendo en este último caso ser especializado.
2. El acogimiento familiar podrá adoptar las siguientes modalidades atendiendo a su duración y objetivos.

   a) Acogimiento familiar de urgencia, principalmente para menores de seis años, que tendrá una duración no superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda.

   b) Acogimiento familiar temporal, que tendrá carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevea la reintegración de éste en su propia familia, o bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable como el acogimiento familiar permanente o la adopción. Este acogimiento tendrá una duración máxima de dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje la prórroga de la medida por la previsible e inmediata reintegración familiar, o la adopción de otra medida de protección definitiva.

   c) Acogimiento familiar permanente, que se constituirá bien al finalizar el plazo de dos años de acogimiento temporal por no ser posible la reintegración familiar, o bien directamente en casos de menores con necesidades especiales o cuando las circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen. La Entidad Pública podrá solicitar del Juez que atribuya a los acogedores permanentes aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo, en todo caso, al interés superior del menor.

- **Ley Orgánica 1/1996.Título I. De los derechos y deberes de los menores. Capítulo IV. Medidas y principios rectores de la acción administrativa.**

En su Artículo 11. Principios rectores de la acción administrativa se señala: 2) Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores:

b) El mantenimiento en su familia de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, en cuyo caso se garantizará la adopción de medidas de protección familiares y estables priorizando, en estos supuestos, el acogimiento familiar frente al institucional. Junto con lo anterior en el artículo 20 de la Ley 1/1996 se desarrolla la medida de acogimiento familiar. Así, en este artículo se establecen sus modalidades de atención según el código civil, su vía de formalización, la valoración de los acogedores y diversos aspectos a considerar para la elaboración de un documento formal con información de la puesta en marcha del acogimiento, entre otros aspectos.

Por su parte, en el **Artículo 20 bis** se establecen los deberes y derechos de los acogedores. ***El Artículo 21 desarrolla el acogimiento residencial dentro del cual se estipulan las obligaciones básicas de las entidades públicas, servicios y centros que brindan atención a los menores, también se indican aspectos referente al régimen de habilitación de las residencias, aspectos como la supervisión e inspección de los centros y servicios de manera semestral, el rol del Ministerio Fiscal en la vigilancia, acciones en caso de conductas disruptivas de los menores y el rol de la administración pública competente, entre otros.***

Un aspecto relevante que se relaciona con la consideración normativa del bienestar de los niños niñas y adolescentes se indica en su punto 3. Que además se ratifica y actualiza en la **Ley 26/2015, de 28 de julio. De modificación del Artículo 21 sobre acogimiento residencial, establecido en la Ley Orgánica 1/1996.**

Con el fin de favorecer que la vida del menor se desarrolle en un entorno familiar, prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor, especialmente para menores de seis años. No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad, debidamente acreditada, de adoptar en ese momento la medida de acogimiento familiar o cuando esta medida no convenga al interés superior del menor. Esta limitación para acordar el acogimiento residencial se aplicará también a los menores de seis años en el plazo más breve posible. En todo caso, y con carácter general, el acogimiento residencial de estos menores no tendrá una duración superior a tres meses.

Finalmente, en el **Título VII**. **Capítulo V. Sección 2ª. De la adopción.** Se señala todo lo relativo en esta materia.

De este modo, y en relación a la legislación española es posible destacar que en sus principales normativas nacionales se manifiesta claramente la prevalencia de la elección de medidas familiares, como es el acogimiento familiar, frente a las institucionales. Junto con lo anterior, es posible afirmar que la normativa española en comparación con lo revisado de la actual normativa en Chile se encuentra más desarrollada, por ejemplo, en relación a la especificación de su funcionamiento y características lo que en definitiva colabora en orientar en mayor medida a los responsables en las decisiones antes una situación de desamparo, ya sea de la Entidad Pública o desde el nivel Judicial.

5. Conclusiones

Un primer aspecto a destacar, es que tanto en Chile como en España durante el impulso de los gobiernos democráticos y teniendo como guía la CDN y otros instrumentos de derechos humanos, se han establecido las bases para una mayor protección, promoción y prevención de los derechos de la infancia y adolescencia. En concreto, un aspecto relevante de estas transformaciones proviene desde el ordenamiento jurídico teniendo como precepto conceptos como la protección, ser sujetos de derecho y el interés superior del niño, niña o adolescente.

Concretamente, en materia de medidas de protección y/o desamparo, tanto en el ordenamiento jurídico español y chileno se ha establecido, estando en la línea de la CDN, que se deberán priorizar la elección de alternativas familiares, como el acogimiento familiar, o la adopción para aquellos casos en que la reunificación familiar sea inviable, y en última instancia la alternativa institucional, es decir, el acogimiento residencial.

Sin embargo, al contrastar la normativa desarrollada con las estadísticas oficiales de ambos países se evidencia una disparidad que pone de manifiesto que el acogimiento residencial continúa siendo la opción predominante, seguido a una distancia considerable por el acogimiento familiar, y finalmente en una menor representación por la adopción.

Ahora bien, como en todo contexto de transformación social los cambios se irán produciendo en un proceso gradual de acercamiento al objetivo propuesto. Por consiguiente, en Chile y en España es posible dar cuenta de una lenta aunque progresiva disminución en el ingreso de niños, niñas y adolescentes en centros residenciales. Referente al acogimiento familiar es posible plantear el mayor grado de reconocimiento a nivel social e institucional en el contexto español en relación a lo observado en Chile. No obstante, en este último país también se están planteando cambios para promover la medida de acogimiento familiar, y que tiene como principal impulso a día de hoy el Programa de Familias de Acogida de SENAME, además del apoyo y trabajo conjunto de UNICEF y RELAF y de actores del mundo académico. Por lo tanto, se interpreta que este esfuerzo desde un punto de vista institucional ha tenido relación con el repunte observado de niños, niñas y

adolescentes atendidos en acogimiento familiar, principalmente en el período más reciente del año 2013 y 2014.

En el contexto de la investigación internacional también se ha puesto de manifiesto los esfuerzos académicos, políticos e institucionales para concienciar sobre la importancia de la disminución de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en situación de protección. Así, Del Valle y Bravo (2013) plantearon que esta es una tendencia presente en diversos países del contexto europeo y que además se relaciona con una línea de trabajo formal desarrollada especialmente a partir de la ratificación de la CDN. Concretamente, dieron cuenta de que este fenómeno también hace parte de la realidad española, aunque con unas singularidades respecto al perfil del usuario de los centros residenciales, que denominan como cambiante, ya que cuenta con una cada vez mayor representación de adolescentes con problemas de conducta y de niños y jóvenes extranjeros no acompañados, que han huido de sus países de origen por diversos y graves conflictos en búsqueda de asilo y seguridad.

De ahí que, parte de las conclusiones centrales de este trabajo provienen del análisis de la legislación nacional en materia de medidas de protección y/o desamparo en Chile y España entendiendo que esta existe para regular los derechos fundamentales y las principales estructuras políticas de cada país.

Un primer aspecto a destacar es que en un contexto como el chileno donde el sistema de protección a la infancia está altamente judicializado la normativa existente y sus alcances cobra aún más relevancia. No obstante, una de las primeras conclusiones es que actualmente la legislación chilena si bien reconoce que la derivación hacia alternativas familiares debe ser la opción prioritaria frente a la institucional, al mismo tiempo evidencia vacíos importantes que limitan el efectivo cumplimiento de este precepto normativo dejando un amplio margen para que la decisión judicial quede a criterio del juez.

Así, en término generales es posible señalar que la normativa chilena es menos específica, taxativa y orientativa referente a las medidas de protección analizadas no estableciendo o delimitando aspectos centrales, entre las que se destacan: que toda decisión que considere la entrega del cuidado del niño/a a una familia de acogida debe implicar la inmediata derivación a un Programa de Familias de Acogida de SENAME; que ante situaciones de emergencia no solo se establezca como prioridad la opción de centro residencial, sino que se explicite la opción de derivación hacia una familia de acogida; que se establezca claramente la forma de constitución de la medida de protección, así como sus modalidades de atención, y los criterios y estándares mínimos de calidad y de funcionamiento; delimitar el rol de los profesionales, técnicos y cuidadores, sus actuaciones y plantear que el nivel de formación siempre debe considerar un máximo nivel en la materia para

garantizar la seguridad y adecuada atención y cuidado de los niños y niñas; incorporar la evaluación de idoneidad en el contexto de las familias de acogida; el derecho de los niños y niñas a participar y a ser realmente oídos en las situaciones que les afectan, siendo de especial relevancia salvaguardar con la mayor rigurosidad este derecho cuando ya están residiendo en las respectivas medidas de protección, entre otros.

En este sentido, una mayor especificidad y delimitación de la normativa permitirá a los jueces y profesionales manejar un mayor nivel de información que oriente ampliamente sus decisiones, para dar una mayor protección jurídica a los menores. A su vez, un avance legislativo impulsa a los Estados a generar las condiciones para que se cumpla lo estipulado en dicho cuerpo normativo, favoreciendo el trabajo de los tribunales de familia. Si valoramos en concreto, que en el sistema chileno de protección al menor, las medidas judiciales son básicamente el único mecanismo de protección. En efecto, la normas que existen y su falta de concreción puede acarrear una pluralidad de decisiones que puede poner en entre dicho la seguridad jurídica. En otras palabras, el legislador chileno ha dejado muy al margen este aspecto, es muy importante que se tenga en cuenta ya que la infancia es un tema importante para la sociedad y, su protección tiene que ser uno de los pilares de un Estado de Derecho.

Junto con lo anterior, es importante considerar otros factores que han condicionado la visibilización y derivación hacia alternativas familiares. Al respecto, un primer punto a destacar es que en Chile efectivamente existe una menor oferta de familias de acogida en relación a las plazas en centros residenciales (UNICEF et al., 2013; Zavala, 2015). Además, se añaden aspectos valorativos de los profesionales que toman las decisiones. Así, desde el sistema judicial se plantea que las familias de acogida son menos supervisables respecto a los centros residenciales y que además las familias acogedoras de extensa suelen presentar diversas y complejas problemáticas que pueden poner en riesgo al niño y niña acogido (UNICEF et al., 2013).

En contrapartida, es posible reivindicar que un mejor desarrollo normativo sin duda será un elemento favorecedor que permitirá situar la responsabilidad en los organismos destinados a ello. En otras palabras, los Programas de Familias de Acogida de SENAME tienen como parte de sus funciones realizar la evaluación de idoneidad a las familias candidatas (de extensa o ajena), junto con el desarrollo de un plan de intervención que tenga como foco de atención a los principales actores en el acogimiento, es decir, los niños, los acogedores y la familia biológica cuando corresponda, y la vinculación con la comunidad, con la finalidad de desplegar todas aquellas acciones necesarias para garantizar el mayor bienestar y seguridad del niño, niña o adolescente acogido. Finalmente, los programas de familias de acogida también deben informar al igual que los

centros residenciales al poder judicial respecto a los avances o retrocesos en la situación de los niños y niñas en su familia de acogida.

Concerniente, al análisis de la situación de España ha sido posible evidenciar un progresivo y positivo desarrollo legislativo en materia de protección a la infancia desde la ratificación de la CDN. Aunque, como se ha hecho referencia con la presencia de diferencias en cada comunidad autónoma debido a su facultad legal al momento de establecer las prioridades en la materia. No obstante, la normativa nacional aparece nuevamente como protagonista estableciendo recientemente que los niños y niñas menores de 3 años declarados en desamparo deben ingresar a una alternativa familiar, señalándose además que estas actuaciones deben encauzarse hacia los niños y niñas menores de 6 años, lo que sin duda por mandato ley deberá generar en el mediano plazo una mayor paridad entre las comunidades autónomas.

En esta línea, otros estudios han puesto de manifiesto que las administraciones autonómicas se han visto obligadas a recurrir a la medida de protección residencial más de lo que sería deseable, dada la dificultad de encontrar familias de acogida con suficiente grado de dedicación y capacitación particularmente para aquellos menores con necesidades especiales y, entre ellos, para los menores y adolescentes. Aunque, al mismo tiempo señalan que es de esperar que a partir de la previsión estatal legislativa se articulen las vías necesarias para potenciar el acogimiento familiar, de tal manera que el acogimiento residencial se convierta realmente en un instrumento de protección de menores residual al que se exclusivamente acuda para aquellos casos en que el acogimiento familiar se revele imposible o inadecuado (Bravo y Del Valle, 2009; Bravo, Del Valle y López, 2009; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,2012) (citado en López, 2016).

A la luz de lo expuesto se ha de enfatizar en el papel que cumple el ordenamiento jurídico como una de los pilares fundamentales en un Estado de Derecho en la temática que nos convoca. Ahora bien, para asegurar la efectividad de la normativa es importante desplegar los mecanismos y los medios que hagan posible su concreción. En este sentido como han señalado Subirats et al. (2008) (citado en López, 2016) las leyes por sí solas, no son suficientes y, al énfasis inicial en las reformas legales y normativas para adaptar la legislación nacional a la CDN, deben sumarse cambios en otras importantes áreas de la acción pública para fortalecer y mejorar la efectiva realización de los derechos a través de las políticas públicas. Las leyes producen los efectos esperados en la medida en que estén “respaldadas” y reflejadas en las decisiones correspondientes de los actores políticos, administrativos y sociales, encuadrados en diferentes marcos institucionales y mediante diferentes estrategias

Por consiguiente, en Chile y tomando en consideración el actual proyecto de Ley de Garantías de Derechos de la Niñez se espera su aprobación en el corto plazo para que cumpla con uno de sus principales objetivos que es la unificación de las acciones interinstitucionales en materia de infancia y adolescencia y el impulso de las alternativas familiares en medidas de protección. Junto con lo anterior, es importante considerar la distinción española entre situaciones de riesgo y de desamparo para el contexto chileno ya que garantizaría en mayor medida los derechos de los niños y sus familias mediante el establecimiento de actuaciones que consideren la intervención en un nivel primario que evitan la cronificación de la problemática familiar y disminuye la probabilidad de hacer efectiva la separación del niño de su familia de origen.

En el caso de España, es de esperar que los importante cambios legislativos realizados y que son ambiciosos en sus objetivos, puedan ser implementados de la manera más idónea, especialmente considerando el contexto de crisis económica que viene atravesando el país desde hace algunos años y que ha jugado en contra, especialmente en lo que a presupuestos destinados al bienestar social se refiere.

Bibliografía

Amorós, P. y Palacios, J. (2004). *Acogimiento Familiar*. Madrid: Alianza.

Código Civil y Legislación Complementaria, de 24 de julio de 1889. *Boletín Oficial del Estado*, 21 de noviembre de 2016. Disponible en http://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=034_Codigo_Civil_y_legislacion_complementaria.pdf.

Consejo Nacional de la Infancia. (2016). *Política nacional de niñez y adolescencia. Sistema integral de garantías de derechos de la niñez y adolescencia* 2015-2025. Disponible en http://www.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/POLITICA-21-3-2016-web.pdf.

Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978. Boletín Oficial del Estado, núm. 311. Disponible en http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=10&fin=55&tipo=2.

Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 noviembre 1989, (Instrumento de ratificación por España). *Boletín Oficial del Estado*. 31 diciembre 1990, núm. 313, pp. 38897 a 38904.

Del Valle, J., López. M., Montserrat, C. y Bravo, A. (2008). *El acogimiento familiar en España. Una evaluación de resultados*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

Del Valle, J., Bravo, A. (2013). Current trends, figures and challenges in out of home child care: An international comparative analysis. *Psychosocial Intervention, 22,* 251-257. http://dx.doi.org/10.5093/in2013a28.

INE. (2012). *Cifras de población y censos demográficos*. Disponible en http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_inicio.htm.

Jiménez-Morago, J. M., León, E. y Román, M. (2015). Adversity and adjustment in children in institutions, family foster care, and adoption. *Spanish Journal of Psychology, 18,* 1-10. doi:10.1017/sjp.2015.49.

Jiménez, J. M. y Palacios, J. (2008). *El acogimiento familiar en Andalucía. Procesos familiares, perfiles personales*. Granada: Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Junta de Andalucía.

Juffer F., y van IJzendoorn M. H. (2009). International adoption comes of age: Development of international adoptees from a longitudinal and meta-analytical
perspective. In G. M. Wrobel & E. Neil (Eds.), *International advances in adoption research for practice* (pp.169–192).New York, NY: Wiley. http://dx.doi.org/10.1002/
9780470741276.ch8.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del código civil y de la ley de enjuiciamiento civil. *Boletín Oficial del Estado,* Madrid, 17 de enero de 1996, núm.15, pp. 1225 a 1238.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 29 de julio de 2015, núm 180, pp. 64544 a 64613.

López, A. (2016*). Luces y sombras del nuevo marco jurídico en materia de acogimiento y adopción de menores: a propósito de la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia*. Disponible en http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292427999974?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=EstudioDoctrinal&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D20160113__L%C3%B3pez_Azcona.pdf&blobheadervalue2=1288792466846.

Ley Orgánica No 2.465 de 16 de enero, 1979, Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica No 2.465. *Ministerio de Justicia Chile*. Disponible en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6929.

Ley No 19.620, de 5 de agosto, 1999, q*ue dicta normas sobre la adopción de menores. Ministerio de Justicia Chile*. Disponible en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=140084.

Ley No 19.968, de 25 de agosto, 2004, *que crea los Tribunales de Familia (reformados)*. *Ministerio de Justicia Chile*. Disponible en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557.

Ley No 20.032, de 25 de julio, 2005, que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención. *Ministerio de Justicia Chile*. Disponible en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=240374.

Ministerio de Justicia (MINJU). (2010*). Informe técnico de costos nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia*. Ministerio de Justicia. Gobierno de Chile.

Observatorio de la Infancia., y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014). *Boletín de datos estadísticos de medias de protección a la infancia* (Nº 17). Disponible en http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/Estadistica_basica_de_proteccion_a_la_infancia_17.pdf.

Palacios J., Moreno C., y Román M. (2013). Social competence in internationally adopted and institutionalized children. *Early Childhood Research Quarterly*, *28*, 357–365. http://dx.doi.org/10.1016/j.ecresq.2012.08.003.

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF). (2010). *Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina. Contexto, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria* (Documento de divulgación). Disponible en https://www.relaf.org/Documento.pdf.

Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF). (2016). *Medición y monitoreo de la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes. La herramienta y su aplicación en países de América Latina y el Caribe* (Informe final). Disponible en https://www.relaf.org/materiales/Medicion%20y%20Monitoreo.pdf.

Proyecto de Ley de Protección Integral a la Infancia, de 11 de diciembre de 2012. *República de Chile Senado* [Noticia en una página oficial de Gobierno]. Disponible en http://www.senado.cl/presentan-proyecto-de-proteccion-integral-a-la-infancia/prontus_senado/2012-12-11/212419.html.

SENAME. (2007). *Boletín estadístico niños, niñas y adolescentes red SENAME*. Disponible e http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/BOLETIN%202007%20V2.pdf.

SENAME. (2008) .*Boletín estadístico niños, niñas y adolescentes red SENAME*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/BOLETIN%20200812-3.pdf.

SENAME. (2009). *Boletín estadístico anual de los niños, niñas y adolescentes*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/Boletin%20200912%20Nacional-V04.pdf.

SENAME. (2010). *Boletín estadístico anual de los niños, niñas y adolescentes cuarto trimestre*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/BOLETIN_201012_NACIONAL.pdf.

SENAME. (2011). *Boletín estadístico niños, niñas y adolescentes cuarto trimestre*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/4/BE201112_Nacional.pdf.

SENAME. (2012). *Boletín estadístico niños, niñas y adolescentes cuarto trimestre*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/2012/4/Boletin_201212_Nacional.pdf.

SENAME. (2013).*Boletín estadístico niños, niñas y adolescentes tercer trimestre*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/2013/3/Boletin_201309_Nacional.pdf.

SENAME. (2014). *Boletín estadístico niños, niñas y adolescentes tercer trimestre*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/bestnacionales/2014/Boletin_201409_Nacional.pdf.

SENAME. (2015). *Balance de Gestión Integral (BGI) 2014*. Ministerio de Justicia. Gobierno de Chile.

Sepúlveda, A., Santibáñez, D., Díaz, D., Latorre A., y Valverde, F. (2014). *Infancia cuenta en Chile* (Segundo Informe). Disponible en http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/wp-content/uploads/2014/07/Infancia_Cuenta_Chile_2014_2do_Informe.pdf.

UNICEF. (s.f). Niños de Chile en cifras*: Situación social*. Disponible en http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2015/06/Situacion_Social.pdf.

UNICEF. (2010). *20 años de la convención sobre los derechos del niño: Retos pendientes. España*. Disponible en https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Informe_Infancia_es.pdf.

UNICEF. (2011). *Análisis evaluativo del programa de familia de acogida especializada en Chile* (Informe final). Santiago, Chile: SENAME. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/estudios_2012/Informe_Final_FAE.pdf.

UNICEF, MDS., MINJU, SENAME (2012). *Mesa de trabajo intersectorial: Anteproyecto de ley de protección integral a la infancia*. Disponible en http://www.redlamyc.info/images/stories/2012-01-31_Borrador_LPD_Limpio.pdf.

UNICEF., SENAME., y RELAF. (2013). *Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños/as menores de 3 años* (Informe final). Disponible en https://www.relaf.org/materiales/Informe%20FINAL%20PP%20Chile.pdf.

Zavala, M.I. (2015*). Acogimiento familiar en Chile: Análisis de los perfiles familiares y del ajuste de niños y niñas* (Tesis doctoral). Universidad de Sevilla, España.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

ACOGIMIENTO FAMILIAR EN FAMILIA EDUCADORA. UN MODELO DE POLÍTICAS PARA LA ATENCIÓN A LA INFANCIA DESDE EL ÁMBITO LOCAL.

Martorell Gómez, Carmen
carmer@ alumni.uv.es
Pérez Cosín, Jose Vicente
Jose.V.Perez@uv.es

Grupo 5.2
Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen:

El acogimiento familiar se configura como la alternativa prioritaria para la atención y educación de la infancia y adolescencia en situaciones de desprotección, especialmente tras la entrada en vigor de la *Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, y la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.*

La Comunidad Valenciana fue una de las autonomías pioneras en la implantación del programa de acogimiento en familia ajena en los años ochenta, no obstante, tras más de 25 años de trayectoria se considera relevante evaluar la implementación del programa, a fin de recoger los avances que se han ido produciendo así como establecer las necesidades y retos de futuro.

Es el objetivo central de esta comunicación reflexionar respecto a la evolución del recurso desde la perspectiva de los profesionales implicados desde la intervención en el municipio y con un seguimiento personalizado. Los objetivos secundarios, se centran en analizar las prácticas profesionales que se han desarrollado en el recurso de familia educadora en intervenciones realizadas con los diferentes actores, estrategias de coordinación, etc...

El análisis de resultados y la interpretación de los mismos, nos lleva a las conclusiones sobre el modelo de familia educadora como un ejemplo de política pública de ámbito local para atención a la infancia.

Palabras clave: acogimiento familiar, familias educadoras, evaluación, prácticas profesionales, necesidades.

1. Introducción:

El acogimiento familiar en la Comunidad Valenciana ha cumplido ya 30 años desde que, como culminación de una etapa de reivindicaciones de movimientos sociales, se formalizara legalmente con la publicación de la *Orden de 20 de marzo de 1986, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se establece el recurso de Familias Educadoras en la Comunidad Valenciana*, (teniendo en cuenta que de modo informal había sido una práctica bastante común históricamente). Coincidiendo, además, con la coyuntura de una mayor repercusión mediática del acogimiento familiar a partir del debate respecto al "informe de la comisión especial del Senado de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines" que culminó con la promulgación de la *Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, y la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.*

En consecuencia, es la pretensión de este estudio una aproximación y valoración de las prácticas profesionales efectuadas en el recurso desde su implantación, con el fin de reflexionar y sistematizar la praxis que está permitiendo una adecuada consecución de los objetivos para los que está establecido el recurso del acogimiento en familia educadora. Especialmente teniendo en cuenta que las limitadas investigaciones al respecto en la Comunidad Valenciana se circunscriben a un análisis a los 12 años de su inicio (Estellés, García Roca y Mondaza, 1992; Aguilar, Cogollos y Calero, 1992) o a otras cuestiones como el análisis de los procesos de adaptación de los niños, niñas y adolescentes (Ballesteros, 2010), los perfiles de los menores y familias acogedoras a través de un estudio longitudinal (Molero, 2006) o una comparativa entre las familias acogedoras en extensa y ajena con perspectiva de género, centrado el enfoque en el análisis de las redes sociales de las mismas (Poyatos, 2012).

En definitiva, un análisis que nos permita seguir avanzando como sistema de protección a la infancia, redundando paralelamente, en una de las pretensiones que toda investigación social pretende, es decir, la producción y construcción de conocimiento a la luz de la teoría y la revisión de la práctica profesional.

2. Marco teórico:

El presente proyecto de investigación se ha sustentado en un marco teórico construido a partir de los siguientes ejes:

- *Infancia y Política Social*.

Es pertinente tener en cuenta que el interés por proteger a la infancia en la actualidad responde a un proceso histórico en el que se ha ido reconfigurando continuamente la cosmovisión de ésta, y por ende, de sus responsabilidades y derechos, así como del papel que debe asumir el Estado al respecto. De hecho, solamente desde hace 20 años, aproximadamente, podemos referir la aparición de la sociología de la infancia (Gaitán, 2006; Pávez, 2012). En la actualidad nos encontramos con la dicotomía respecto al uso del concepto menor versus infancia, prevaleciendo la perspectiva legal sobre la social.

- *Configuración legal del sistema de protección infantil.*

A partir del desarrollo del Estado del Bienestar se empieza a considerar como sector a incluir en las políticas de bienestar a la infancia, configurándose así el sistema de protección de menores. Siendo éste un conjunto de actuaciones cuyo propósito es el de prevenir y corregir las situaciones de desprotección social en que se pueda encontrar un menor de edad, según necesidades y circunstancias de cada caso. España ha ido reconociendo y asimilando en su cuerpo legislativo, en el transcurso de la democracia, la normativa internacional referente a los derechos de la infancia, así como desarrollando nuevas leyes al respecto, con objeto de dotarse de herramientas de detección de situaciones de desprotección en la infancia, así como de resolución de las mismas. En la presente comunicación no se detalla el desarrollo legislativo estatal y autonómico por no ser objeto central de la misma.

- *Enfoques teóricos en la intervención en protección infantil y familiar.*

Asumir una postura teórica u otra respecto a la concepción de la casuística del maltrato infantil determinará el enfoque y las directrices de la intervención con las familias y los niños y niñas. En la actualidad el modelo aceptado y asumido por los profesionales del sector es el ecológico, al plantear una perspectiva integradora; es decir, se contempla la existencia de varios factores que operan de forma simultánea como causantes de la situación de desprotección de la infancia. Así mismo, resulta de especial interés la propuesta de la teoría de las necesidades de la infancia propuesta por Félix López, en tanto en cuanto supone una visión centrada en la promoción del bienestar infantil así como en las recursos positivos internos de la familia para lograrlo, en contraposición a las posturas centradas únicamente en la detección de las situaciones de riesgo. Es por tanto, una

perspectiva no sólo para la toma de decisiones, sino para evaluar las alternativas que puedan responder de la forma más adecuada a las necesidades de la infancia.

- *El Acogimiento Familiar.*

El acogimiento familiar es uno de los recursos del sistema de protección de la infancia en situación de riesgo o maltrato, siendo una alternativa a la institucionalización a través del acogimiento residencial. Son numerosas las evidencias que muestran que la familia es un contexto de desarrollo mucho más adecuado que las residencias infantiles y la legislación española en materia de protección de menores "proscribe" la institucionalización (Palacios, 2005; Ballesteros, 2010), refiere que es una alternativa que sirve para complementar y no para sustituir a la familia biológica durante el tiempo que sea preciso para facilitar su reinserción familiar. Indica que se deducen tres aspectos característicos que lo definen: se trata de una forma de protección al menor y el principio que inspira su regulación es el interés del mismo; segundo, se prevé en aquellas situaciones en las que el menor se encuentre privado de un ambiente familiar idóneo, teniendo en cuenta la temporalidad del mismo hasta que se produzca la reinserción del menor en su familia biológica cuando cesen las causas que le apartaron de ella, y en tercer lugar, la revocabilidad, es decir, el acogimiento es temporal y revocable. No obstante consideramos oportuno partir de una definición común para evitar contradicciones en el análisis o praxis profesional. Para ello nos valemos de la propuesta realizada por la Fundación Enmanuel:

> *"Acogimiento familiar significa brindar un espacio en familia, por el tiempo que sea necesario, a niños, niñas y adolescentes que por diferentes circunstancias no pueden vivir con la suya, ofreciendo un ámbito de contención afectiva que garantice la vinculación con su familia y favorezca, desde un marco de respeto a su identidad, la resignificación de su familia".*

Es fundamental tener en consideración a los tres protagonistas (familia biológica, niño o niña, familia acogedora), así como las diferentes fases del proceso (planificación, mediación y seguimiento), para un satisfactorio desarrollo del mismo, es decir, con objeto de responder al objetivo y filosofía del recurso.

3. Metodología:

La metodología de investigación ha sido principalmente cualitativa, en cuanto que se pretende dar protagonismo a las opiniones e imágenes respecto a la realidad social objeto de estudio, a través de la realización de entrevistas cualitativas a profesionales atendiendo a criterios de representatividad,

género, experiencia y la observación participante. No obstante se adopta un enfoque de complementariedad de técnicas cuantitativas como el análisis de fuente secundarias.

Si bien es cierto que un investigación completa del recurso implicaría efectuarla desde el enfoque ecológico, es decir, aquella que contemplaría los prismas de los diferentes protagonistas que conforman el paisaje del acogimiento familiar - menor, familia biológica, familia educadora y profesionales del sistema de protección infantil- , en este caso el abordaje se ha llevado a cabo desde el prisma de los técnicos[1].

Objetivo General:

Reflexionar en torno a la evolución del recurso del acogimiento familiar tras 25 años de experiencia en la Comunidad Valenciana, desde la perspectiva de los profesionales implicados.

Objetivo 1:

Conocer el estado de arte del sistema de protección a la infancia en la Comunidad Valenciana, orientado hacia el análisis del recurso de acogimiento familiar en familia educadora.

Objetivo 2:

Conocer la evolución de los perfiles implicados en el proceso del acogimiento familiar: usuarios y profesionales.

Objetivos específicos:

- Analizar la evolución de las características, necesidades y demandas de los niños/as en acogimiento familiar.
- Analizar la evolución de las características, necesidades y demandas de familias biológicas de los niños/as en acogimiento familiar.
- Analizar la evolución de las características, necesidades y demandas de las familias educadoras.

Objetivo 3:

Analizar las prácticas profesionales que se han desarrollado en el recurso de familia educadora en la Comunidad Valenciana en el transcurso de los 25 años.

Objetivos específicos:

- Analizar las intervenciones relacionadas con los regímenes de visitas.
- Analizar las intervenciones relacionadas con las familias biológicas.

[1] El presente artículo es fruto del trabajo de investigación del plan de estudios del Máster en Bienestar Social de la Universidad de Valencia. Periodo de realización 2011-2012.

- Analizar las intervenciones relacionadas con las familias educadoras.
- Analizar la coordinación entre los diversos agentes implicados.
- Analizar la aplicación de los diferentes tipos de acogimientos.
- Analizar las competencias profesionales y los efectos que su intervención han causado en la trayectoria del recurso.

4. Resultados:

4.1. Definición y configuración del acogimiento familiar en familia educadora en la Comunidad Valenciana.

El acogimiento familiar, en la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad Valenciana, viene definido como:

> "Medida de protección por la que la guarda de un menor se ejerce por una persona o familia que asume las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral. Será de aplicación preferente para los menores cuanto menor sea su edad, favoreciendo la permanencia en su propio ambiente y entorno familiar, salvo que no sea conveniente para su propio interés".

Por lo que respecta al acogimiento familiar en familia educadora en la Comunidad Valenciana, éste inició su andadura en 1986 con la promulgación de la *Orden de 20 de marzo, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se establece el recurso de Familias Educadoras en la Comunidad Valenciana.* Si bien es cierto que implicó el inicio de la implantación del recurso y la configuración del programa, paradójicamente, fue la culminación del resultado del esfuerzo y empeño de un grupo de personas (sería el embrión de la futura Asociación de Acogimiento Familiar), que siete años antes de que la reforma del Código Civil hiciera operativo el acogimiento en España, inició una aventura solidaria con el nombre de "Familias Educadoras", siendo su el fin de proceder al desasilamiento de los menores. Más que asistir o rehabilitar el grupo intentaba defender a los menores de las fórmulas clásicas de atender su desamparo y promover condiciones de vida más adecuadas a la infancia.

Este proceso de desinstitucionalización en la Comunidad Valenciana, se desarrolló en tres fases (Estellés, A. et al., 1999):

- En un primer momento (1970-1975), la preocupación de los grupos sociales interesados por la infancia se orientaba a humanizar los grandes centros (Casa de la Misericordia, Casa de la

Beneficencia y Colegio San Francisco Javier); en este contexto nace una modalidad de familia que se ocupa de los menores internados en fines de semana y vacaciones.

- En un segundo momento (1975-1985), la preocupación se orienta a reducir los macro-centros y achicar sus espacios a través de una descentralización que les acerca a sus mundos vitales. La creación de las residencias y de los hogares funcionales, donde conviven en pequeños núcleos los niños con los educadores, es el buque insignia de este episodio. Las familias se vincularon a los hogares y residencias como momentos de respiro para los internos. Las familias adquieren así la conciencia de su tarea educativa, ya que se consideran colaboradores de un proyecto educativo.

  En julio de 1985 se reunieron en Godella distintos movimientos sociales interesados en el acogiendo familiar, abordando cuestiones referentes a las necesidades de la Comunidad Valenciana y al marco legal que harían posible un programa de este tipo. Todos los allí reunidos conocían bien la problemática de los menores (…). Todos ellos conocían también diferentes experiencias realizadas en otros países y en algunas comunidades autónomas dentro del estado español. Se consideró que era un buen momento para comenzar la experiencia en Valencia, dentro del marco de los servicios sociales.

  Posteriormente, se creó una comisión del movimiento social voluntaria para la organización y realización del programa, en la que se establecieron cuatro equipos de trabajo: divulgación, registro y recepción de familias educadoras, seguimiento de las familias desde que era acogido el menor, formación de familias educadoras y voluntarios.

  A partir de octubre de ese mismo año se nombró una Coordinadora General del Programa (perteneciente a la Dirección General de Servicios Sociales) y se estableció la presencia del movimiento social voluntario y de técnicos del Servicio de Familia, Infancia y Juventud en cada equipo de trabajo.

  Desde ese momento y hasta la fecha en que se publica en el DOGV la Orden de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, el 20 de marzo de 1986, que regula el recurso de Familias Educadoras, son los responsables del programa quiénes lo elaboran y organizan (Aguilar A. et. al ,1992).

- Un tercer momento, 1985 hasta 1999,2 se caracterizó por la creación de las familias educadoras con el fin de crear medidas desasilares. En esta fase se sitúa la experiencia propiamente de acogimiento. El grupo entendió que el desasilamiento no podía consistir en reducir los espacios ni en descentralizar los macrocentros, si no en activar otro modelo de

[2]Se refiere hasta 1999 como final de un periodo del proceso histórico del acogimiento familiar, puesto que es la fecha en la que se realiza el estudio empleado para la redacción del epígrafe. En esos momentos el recurso llevaba implantado en la comunidad autónoma 12 años.

intervención. Las familias, que se consideraban auxiliares de los centros, dejaron de considerarse instrumentos de los internados para convertirse en agentes educativos.

Siendo las características del recurso, las siguientes (Aguilar A. et al. 1992):

- Se establece como objetivo principal la realización de un proyecto educativo por el nuevo núcleo familiar con el apoyo y supervisión del Servicio de Familia, Infancia y Juventud.
- La voluntariedad de las partes es necesaria para realizar el acogimiento en familias educadoras. Esto quiere decir que deben participar en él tanto el menor, como la familia educadora, como la familia de origen. Esta participación es inherente a la definición que se da de las familias educadoras y la orientación del recurso, la de resolver las dificultades que llevaron a la separación.
- La cercanía entre ambas familias se convierte en punto de referencia a respetar, pues el recurso de justifica para evitar la separación del menor de su entorno familiar originario y se aconseja que se realice cerca del domicilio de los padres naturales.
- Se establece como una medida temporal, que hace frente a una situación también temporal. Tiene una finalidad clara durante un tiempo en la vida de un menor y de su familia, con vistas a la reinserción del menor en ésta. Por tanto, se establece su cesación cuando desaparezcan los problemas temporales que la motivaron o cuando la prolongación del acogimiento suponga un riesgo para el menor.

Viniendo definido como programa preventivo en el Libro Blanco del Menor de la Comunidad Valenciana de 1987. En éste se refiere que los objetivos que se pretenden alcanzar a través de las familias educadoras son:

- Dar una importancia relevante al primer entorno del menor, ya que en él se realiza el proceso de socialización.
- Cubrir la necesidad insoslayable que tiene el niño, desde el comienzo de su vida, de la familia en la cual ha de concentrarse todo aquello que la personalidad incipiente necesita para el desarrollo armónico de la vida.
- Personalizar el tratamiento desde el propio entorno social del menor, colocándole en un medio lo más análogo posible al suyo, una vez agotados los apoyos a la familia y ésta permanezca en su desestructuración.
- Realizar un proyecto educativo a cargo del núcleo familiar nuevo. Paralelamente a este trabajo educativo, ha de llevarse a cabo una labor no menos importante y compleja: la reestructuración de las relaciones en el núcleo familiar de origen, con el apoyo del

trabajador social del medio abierto, con el fin de apoyar a la familia de origen, para que recupere el protagonismo en la gestión de sus propios problemas y el desarrollo personal del menor.

De hecho, Marisa Sáez (2008), lo define como medida protectora amplia, y no como mera colocación en familia. Así mismo, indica que con esta disposición la Comunidad se anticipaba al cambio de modelo que se materializó posteriormente en la reforma del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, llevada a cabo por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre. Estableciéndose como líneas maestras:

- El acogimiento aparecía configurado como medida de carácter temporal, que se orientaba a resolver las dificultades que forzaban la separación del menor de su familia de origen (artículo 1 del Capítulo I de la citada Orden).
- El acogimiento tenía una marcada vocación preventiva y de intervención mínima.

Siendo esta dimensión comunitaria una consecuencia natural del origen de las familias educadoras, pues su aparición formal no se produjo en el vacío ni fue una iniciativa administrativa.

4.2.Tomando posiciones: un análisis de las investigaciones previas a nivel autonómico.

Señalamos las investigaciones referentes al acogimiento familiar en familia educadora realizadas en la Comunidad Valenciana en el transcurso de sus años de implantación.

Amparo Estellés y Pepa Tortosa elaboraron "Familias educadoras. Cinco años de experiencia en la provincia de Valencia" (publicado en la Revista Serveis Socials, en 1990), estudio sobre la evolución del acogimiento familiar a los cinco años de su implantación. Del mismo se desprende que pretendía contabilizar durante el periodo de 1986 a 1990, el número de familias inscritas, cuáles de ellas estaban activas, el número de aptitudes realizadas, el número de acogimientos que se habían ido llevando a cabo, la duración de éstos así como los perfiles de los diferentes implicados (niño/a, familia biológica y educadora). Por otro lado, efectúa una evaluación del programa en base a los aspectos positivos de éste, las dificultades existentes y los retos futuros.

A continuación se publica, en 1992, un estudio realizado por Amparo Estellés Cortés, Joaquín García Roca y Guillermo Mondaza Canal y publicado por AVAF "El Acogimiento Familiar en la Comunidad Valenciana. Familias Educadoras. Doce años de experiencia en Valencia", que abarca el periodo comprendido entre 1986 y finales de 1990. En esta ocasión, la metodología empleada es tanto cuantitativa como cualitativa. Por un lado se observa una recogida de datos en aspectos significativos como los perfiles de los menores, las familias educadoras, así como los tipos, la

duración y el destino del menor una vez cesado el acogimiento. Por otro lado, en base a las historias de vida de las familias educadoras se valoran los desafíos a los que se enfrentaba el recurso.

En el mismo año, por parte de Ana Aguilar Ventura, Yolanda Cogollos y Carlos Calero Jaén, elaboran "Acogimiento Familiar y Familias Educadoras en la Comunidad Valenciana", publicado por la Conselleria de Treball i AfersSocials de la Generalitat Valenciana. Teniendo como objetivos: acercamiento al recurso de familias educadoras y al sistema de acogimiento familiar temporal, evaluación del modelo legal que soporta dichas acciones, análisis de las metodologías de planificación y gestión, evaluación de la implementación del recurso.

Rosa Josefa Molero Mañes, en su tesis doctoral "El acogimiento en familia educadora como medida de protección para el menor en situación de riesgo o desamparo", lleva a cabo un estudio longitudinal desde enero de 2000 a diciembre de 2002 con familias que están en contacto con AVAF, siendo la muestra más del 50% de los casos de la provincia de Valencia. Los objetivos de la referida investigación son (Molero, 2006): analizar la primera fase del proceso, es decir, el periodo previo al acogimiento (difusión del recurso, formación, valoración y selección de las familias educadoras, asignación de menores a familias); describir el perfil de la familia educadora, perfil personal de los acogedores y perfil del menor acogido; describir y valorar la segunda fase del acogimiento, siendo ésta el periodo de convivencia (situación del menor acogido, colaboración por parte de la familia educadora, valoración de las visitas, evolución y establecimiento de vínculos, valoración del periodo final); valoración de la experiencia de acogimiento familiar por parte de la familia educadora. Así mismo también establece como objetivo demostrar la funcionalidad de los instrumentos utilizados, en cuanto que faltaba verificar la objetividad, validez y fiabilidad de los instrumentos, ya que éstos y los procedimientos al uso no habían sido sometidos a ningún tipo de contraste.

Ana Poyatos García, en 2010, en "Familias acogedoras y redes sociales. Un análisis comparativo del acogimiento de menores en familia extensa y educadora, desde el ámbito de los Servicios Sociales", realiza un estudio exploratorio y descriptivo entorno al acogimiento familiar, en el que, por un lado, tiene como finalidad conocer y analizar las similitudes y diferencias entre la modalidad de acogimiento en familia extensa y familia educadora desde el ámbito de los servicios sociales en la provincia de Valencia; y por otro lado, pretende conocer cuáles son los apoyos sociales que tienen cada uno de los referidos tipos de acogimiento familiar, en relación con redes sociales formales e informales. Se considera relevante dicha investigación en cuanto que adopta la perspectiva de género para el análisis, teniendo en cuenta, tal y como indica Poyatos (2010:10-11):

"No podía ser de otra manera, porque las familias acogedoras, en su mayoría, son las mujeres las titulares del acogimiento y las cuidadoras principales de los niños y las niñas. Conocer y analizar los roles que desarrollan, las mujeres y los hombres en las dos modalidades de acogimiento es otro de los objetivos de esta investigación".

Por su parte, Alicia Ballester Comins (2010: 9-11), en su tesis doctoral "La adaptación del menor al proceso de acogimiento familiar: un enfoque ecológico", "tiene como pretensión analizar la adaptación al proceso de acogimiento familiar de un grupo de menores que se encuentra inmerso en dicho recurso de protección infantil en la provincia de Castellón. El análisis se visualiza a través de un enfoque ecológico, que permite apreciar las relaciones existentes en los diferentes ambientes que afectan a la vida de dichos menores. Entre otras variables, el estudio contempla principalmente, la propia percepción del menor sobre el proceso de acogimiento familiar, la influencia de las familias acogedoras y la de los profesionales encargados del seguimiento. (…) El estudio pretende aportar un análisis relacional sobre las variables más relevantes que afectan al menor en acogida, para garantizar su buen funcionamiento en el proceso de acogimiento familiar. Presentando al menor como centro de atención, se especifican sus circunstancias previas al acogimiento, es decir, sus antecedentes personales y las situaciones de desprotección que conllevaron la realización acogimiento familiar, así como su autoconcepto. Se analiza la posible influencia que estas variables hayan podido ejercer en el nivel de adaptación del menor en acogimiento valorado en sus diferentes ambientes. A su vez, se analiza la importancia de la capacidad de personalidad funcional para proporcionar cuidado a un menor por parte de los acogedores como variable influyente en la adaptación del niño/a".

En 2012, Fernando Monfort Costa lleva a cabo la investigación "El acogimiento familiar de menores en familia educadora en la provincia de Valencia: la complejidad de una realidad compartida de profesionales y familias para la protección de menores", en la que pretende comprender mejor los factores determinantes del éxito de un buen acogimiento familiar, con el fin de mejorar la estructuración del programa y una difusión más ajustada a las necesidades existentes. Para la elaboración del estudio emplea cuestionarios rellenados tanto por las familias que constan en el registro de familias educadoras de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social de Valencia, como por los diferentes profesionales implicados en el proceso (técnicos instructores de expedientes, técnicos del Punto de Encuentro Familiar, técnicos de las entidades de seguimiento colaboradoras con la Administración); posibilitando así la comparativa entre las perspectivas de los diferentes agentes implicados.

4.3.Análisis de los factores analizados:

4.3.1- La importancia de reflexividad respecto al objeto de estudio:

Durante este lapso de tiempo se ha recorrido un camino, del que a juicio de los profesionales implicados, es necesario reflexionar, tanto para consolidar los progresos logrados, comprender los cambios, así como para establecer las directrices futuras. Especialmente, si tenemos en consideración que la comunidad autónoma fue una de las pioneras en impulsar el programa.

Dicho ejercicio de revisión debe ser realizado desde una plataforma única que permita que converjan las diferentes perspectivas, análisis y propuestas planteadas por los técnicos que están dentro del programa; siendo fundamental que dicho proceso adquiera un carácter de evaluación continua. No obstante, se hace necesaria que en dicha revisión participen todos los protagonistas implicados en la consecución del programa, a fin de tener una visión enriquecedora y global, posibilitando la retroalimentación de cada uno de ellos.

4.3.2- Datos estadísticos sobre la situación actual del acogimiento familiar en familias educadoras.

Se considera oportuno una aproximación estadística al objeto de estudio, puesto que posibilita comprensión de la evolución de los procesos que han ido configurando las directrices profesionales entorno al acogimiento familiar.

No obstante, en la fase inicial de recogida de documentación y análisis de fuentes secundarias, no se han encontrado datos publicados actualizados al respecto. De este modo, se ha podido constatar la existencia de datos dispersos, con diversidad en la elección de criterios de recopilación de los mismos, así como una carencia en la continuidad de recopilación de los mismos.[3]

De todos modos, hay que tener en consideración que en lo que se refiere a la asignación de intervenciones técnicas con niños, niñas y familias educadoras en la provincia de Valencia, éstas han estado distribuidas de forma equitativa entre dos entidades colaboradoras de la Consellería de Justicia y Bienestar Social de Valencia hasta noviembre de 2012[4]. Razón por la que se ha estimado oportuno presentar datos actualizados de Nueva Infancia, dada su representatividad.

Las fuentes consultadas refieren que dicha asistencia técnica, Nueva Infancia, atendió a una totalidad de 167 menores 2011. Siendo la media mensual de los acogimientos de ese año de 130

[3]Hasta 2003 no se tienen cifras globales sobre la implantación del recurso a nivel nacional gracias a los estudios de Del Valle y su equipo de investigación (GIFI); elaborando con posterioridad otro estudio longitudinal con datos actualizados hasta 2007.

[4]Dichas entidades son EMAFI y Nueva Infancia. A fecha de realización de la presente investigación en 2012 se resolvió la adjudicación del concurso de actuaciones técnicas en materia de familia educadora para el ejercicio noviembre 2012 – febrero 2013 a la entidad Nueva Infancia para toda la provincia. Los siguientes concurso públicos volvieron a ser adjudicados a la referida entidad colaboradora.

menores, el mes que más seguimientos se llevaron a cabo 140, y el que menos 122.A 31 de diciembre de 2011, se encontraban en situación de acogimiento familiar, 140 menores.

Grafico 1

Porcentajes de acogimiento en función de grupos de edad y modalidades

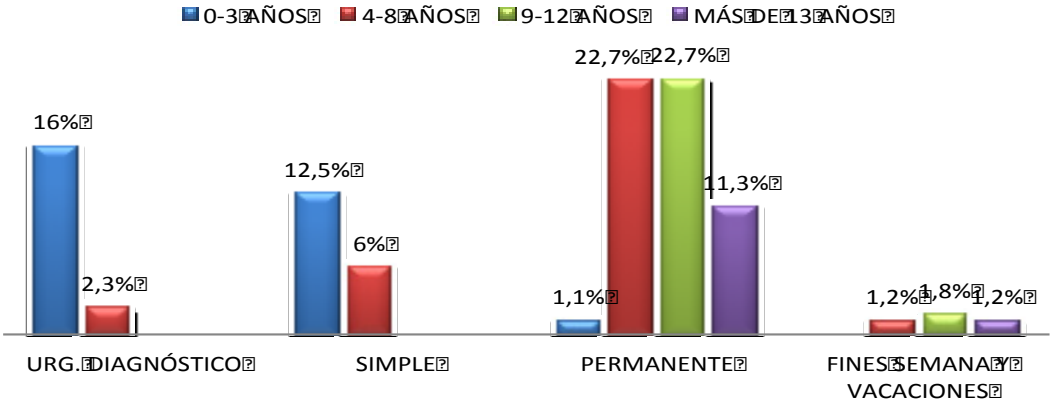


Gráfico 1. Fuente: Asociación Nueva Infancia, año 2011.

De la totalidad de los acogimientos a los que se llevó seguimiento en el 2011, un 57% fueron permanentes, frente a un porcentaje del 18% o 19 %, tanto en acogimientos simples como de urgencia diagnóstico. Es destacable señalar la derivación de acogimientos que se dieron en periodos vacacionales y fines de semana implicando un 4% del total. El grupo de 4 a 12 años es el más significativo en acogimientos permanentes. Mientras que el grupo de 0 a 3 años, es el grupo más representativo en acogimientos simples y de urgencia diagnóstico.

Gráfico 2

Régimen de visitas

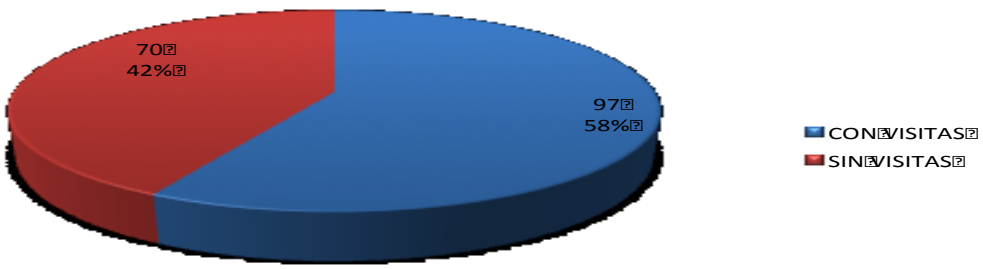


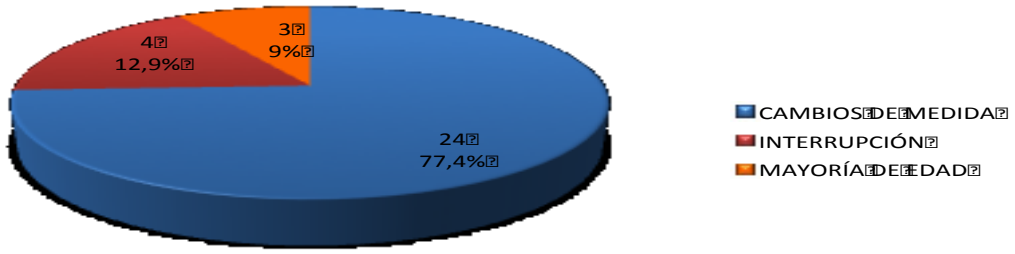
Gráfico 2. Fuente: Asociación Nueva Infancia, año 2011.

Tal y como se refleja en el gráfico, el 58% de los menores tienen contactos con algún miembro de su familia biológica.

No obstante, es significativo señalar que en el 2011 ha habido un 42 % de los menores a los que se ha llevado el seguimiento, no ha tenido ningún contacto con su familia de origen. Se observa que el número mayoritario de niños sin visitas se encuentra en el grupo de 0 a 3 años en las modalidades de Urgencia Diagnóstico y Simple (modalidad para valorar direccionalidad futura de la medida de protección: retorno, preadoptivo…)

Gráfico 3

Tipología de ceses



Gráfica 3. Fuente: Asociación Nueva Infancia, año 2011.

Durante el 2011, causaron baja 31 seguimientos de los 167 acogimientos.

Ateniéndonos a la causa que motiva dichos ceses, y siguiendo la categorización propuesta por Bravo et al (2008), establecemos tres modalidades por las que se produce la finalización de un acogimiento: cambios de medida, interrupción y mayoría de edad.

De este modo, se entiende como cambios de medida, cuando la finalización del acogimiento se produce por decisión técnica de los servicios técnicos de protección infantil, habitualmente por cumplir los objetivos de la intervención o disponer de otra alternativa más favorable a los intereses del niño (retorno con familia biológica, acogimiento preadoptivo, cambio en la modalidad de acogimiento). Siendo éste el porcentaje mayoritario de las bajas durante el 2011, es decir, el 77,41 %. Suponiendo, respecto al total de los seguimientos (167), un 14,37%.

Por lo que se refiere a las bajas por interrupción, el 12,9%, éstas implican el cese del acogimiento por motivos ajenos a los objetivos de la intervención, y normalmente inesperado (petición de la familia educadora de finalizar el acogimiento, por crisis derivadas del mismo).Representando respecto al cómputo total de acogimientos del año, el 2,39%.

El resto, 9,6%, causan baja por el cumplimiento de la mayoría de edad. Siendo el 1, 79 % de la totalidad de expedientes con los que se intervino.

4.3.3- Distribución de las competencias profesionales.

Se observa que ha habido dos periodos claramente diferenciados en base a cómo se han establecido dichas funciones, influyendo en aspectos como la comprensión del recurso, la direccionalidad de las intervenciones técnicas, la responsabilidad asumida por la Administración pública o la dotación presupuestaria.

En este primer modelo de gestión del programa, desde 1986 hasta 2004, las asociaciones en las que había germinado el programa de familias educadoras (AVAF, Acaronar, ESPIGOL, Cruz Roja) eran quienes asumían todas las tareas del proceso, como la captación de familias, formación y valoración de las mismas, seguimiento etc., financiándose a través de subvenciones de la administración pública. Sin embargo, a partir de 2004 hasta la actualidad, se establece por parte de la Conselleria de Bienestar Social un nuevo modelo, en el que se opta por una mayor implicación de la propia administración en el desarrollo del programa. Los motivos que originaron este cambio fueron tanto el interés de los técnicos del ente público por participar en las fases del acogimiento y conocer en mayor medida a las familias y los niños/as, así como un interés por dotar al recurso de un carácter profesionalizado (a pesar de que los implicados en las asociaciones en el modelo anterior eran expertos en el área social, fundamentalmente era un programa de voluntariado) e independiente.

Los informantes clave señalan que en el periodo en el que las entidades asumían la responsabilidad principal de la ejecución de las fases del proceso, era ventajoso el sentido de coherencia y continuidad que se otorgaba a los procesos. Eran siempre los mismos profesionales, permitiendo a las familias y los niños tener referentes claros y permanentes desde el inicio del acogimiento, permitiendo a los técnicos disponer una información rica y exhaustiva que, indiscutiblemente, es un elemento positivo para las tomas de decisiones.

En lo que se refiere al segundo periodo, se indica como indicadores positivos del cambio de modelo, la mayor intervención de la Administración en las etapas del acogimiento, así como la especialización y tecnificación que ha adquirido el recurso, que ha posibilitado los progresos en las intervenciones. Sin embargo, al fragmentar el proceso y darse la presencia de diferentes técnicos en cada una de las etapas, se hace necesario poder establecer una coordinación entre las diversas partes con objeto de conocer al máximo la información disponible, las necesidades de los niños/as y sus dos familias (la biológica y la acogedora), para poder establecer una direccionalidad común en las

intervenciones. Es esta, la de la coordinación, una realidad que no se cumple en la gran mayoría de las ocasiones, existiendo un consenso entre todos los profesionales entrevistados en considerarlo como un factor de riesgo del sistema actual y una necesidad prioritaria de mejora.

4.3.4- Los diversos agentes implicados.

Se observan diferentes apreciaciones en lo que se refiere a la existencia de un cambio en la realidad de la familia biológica que origina los motivos de intervención por parte de la Administración. Considerándose que estos son factores que influyen en las necesidades de los niños y niñas que entran en el recurso del acogimiento familiar.

Por un lado, hay posturas que consideran que ha habido un cambio en tanto en cuanto que la propia sociedad ha evolucionado en el transcurso de los 25 años de trayectoria del recurso. De esta forma, procesos sociológicos como el de la inmigración o la individualización fruto de la sociedad actual, que implican la realidad de una red de apoyo social limitada o nula, son factores a tener en consideración. Así mismo, los avances en medicina también han modulado los perfiles de los menores en protección, teniendo en cuenta la reducción de acogimientos con VIH en el transcurso de los años. No obstante, se hace alusión a un agravamiento en la gravedad de las situaciones de desprotección y/o maltrato, observándose niños con mayores dificultades emocionales y de vinculación

Hay profesionales que estiman que si bien ha habido un cambio, y existen más niños con problemas de salud mental y de conducta, también se debe a los avances fruto de la especialización profesional, que permiten un mayor diagnóstico. Siendo esto a su vez un posible efecto contraproducente para asumir las dificultades de los niños. Así mismo, es necesario tener en consideración que en la actualidad comenzamos a observar los resultados de la aplicación de los acogimientos permanentes, es decir, la realidad de los jóvenes adolescentes en acogimiento familiar, que manifiestan unas necesidades específicas al margen de las propias de la etapa evolutiva en la que se encuentran.

No obstante, se hace necesaria la mención a un perfil emergente en el sistema de protección de menores, como es el de la violencia filio parental en familias no usuarias habituales de la red de servicios sociales, como consecuencia de la carencia de los recursos socio-sanitarios necesarios al respecto.

Al igual que respecto a los niños y niñas existen apreciaciones diferentes respecto a un posible cambio o no en sus necesidades y el perfil de éstos, sucede de igual forma con las familias acogedoras. Por un lado, existen profesionales que estiman que ha habido un cambio en las

motivaciones de acceso al acogimiento, al surgir perfiles de parejas que no tienen una paternidad o maternidad cubiertas, bien biológicamente, o bien desde la adopción; con las consecuencias que supone si no se cumplen las expectativas en el niño/a deseadas por parte de los adultos. Así como familias monoparentales, que se pueden plantear el acogimiento familiar como una opción vital, estando dispuestas para asumir niños con unas necesidades más específicas. Influyendo el hecho de que estos perfiles están siendo asumidos por parte de la Administración como perfiles aptos para acoger dada la necesidad de familias de acogida.

Otro de los motivos que ha influido en el cambio de los perfiles, es el hecho de que en el transcurso de los años se ha podido ir creando en la sociedad una cultura del acogimiento. Esta evolución también se ha visto modulada por el propio cambio de las necesidades de la infancia en protección, que requiere de una atención más especializada. En el análisis también es oportuno tener en cuenta el matiz en la conceptualización de familia acogedora o educadora en la realidad analizada, que influye en la valoración de la evolución de estas.

Finalmente, hay quien considera que, a pesar de la evolución en el acceso al recurso, persiste el motivo solidario y altruista de origen con el que se aproximaban las familias al acogimiento familiar, teniendo en cuenta el contexto sociopolítico y económico actual.

4.3.5- Las diferentes modalidades de acogimiento familiar.

El origen del acogimiento familiar está intrínsecamente relacionado con la aplicación de la modalidad de acogimiento simple, teniendo en cuenta que el recurso nació como una medida de carácter temporal para resolver una situación temporal.

Los profesionales entrevistados refieren, y así lo confirman los datos, del empleo del acogimiento permanente como modalidad preponderante dentro del recurso; resultando dicha tendencia contradictoria si nos atenemos a la filosofía inicial con la que se estableció el recurso. Al respecto, los expertos apuntan como factores causantes de dicho cambio de rumbo, el descenso en las prácticas profesionales que promovían los retornos así como un cambio en la cosmovisión del recurso, existiendo cambios en las perspectivas teóricas que orientan los criterios técnicos (de la búsqueda de la preservación familiar a la suspicacia a las reunificaciones).

4.3.6- Los regímenes de visitas.

Las visitas se configuran como el punto neurálgico del acogimiento familiar, teniendo en cuenta que es el medio en el que se ponen o pueden ponerse en relación los tres agentes implicados el proceso del acogimiento familiar: los niños/as, la familia biológica y la familia educadora.

En los inicios del recurso, las visitas eran totalmente abiertas, existiendo un contacto directo y continuo entre las familias biológicas y las familias educadoras, evitando así que ambas se dejaran llevar por ideas preconcebidas negativas de las actitudes y motivaciones respecto a la otra.

Facilitando de este modo al niño o niña su proceso de normalización respecto a su proceso vital y su doble pertenencia a dos familias, posibilitando una elaboración sana y una construcción sin fisuras del relato de su historia de vida y evitando, en definitiva, idealizaciones, desajustes de expectativas o imágenes distorsionadas de su familia de origen.

En la actualidad, las visitas se suelen desarrollar en las dependencias de un punto de encuentro familiar especializado en protección de menores. Las mismas son supervisadas por técnicos de dicho centro, estableciéndose la periodicidad de los contactos en función de la modalidad del tipo de acogimiento y la direccionalidad de éste. Dicha realidad origina, en ocasiones, ralentización en tomas de decisiones que afectan a procesos emocionales de los menores, mayor sensación de estigma entre los jóvenes lejos de promover procesos normalizadores de su realidad personal, dadas las limitaciones que conlleva realizar una visita en un espacio cerrado y supervisado.

En consecuencia, se hace necesario flexibilizar las modalidades de visitas, con objeto de adecuarse a las necesidades de cada uno de los niños y familias, y en definitiva, fomentar la normalización.

5. Conclusiones:

El acogimiento en familia ajena en la Comunidad Valenciana ha evolucionado desde que se constituyera como medida de protección hace treinta años.

Durante este periodo, a juicio de los profesionales entrevistados así como de la documentación consultada, podemos referir que se han generado los siguientes progresos en el programa.

En primer lugar es destacable que se haya desarrollado socialmente una cultura del acogimiento, facilitando un aumento de familias acogedoras dispuestas a asumir este maravilloso reto de la "solidaridad en zapatillas", y por tanto, posibilitando una consolidación del recurso. La formación inicial y continua, así como la realización de un proceso de valoración adecuado de la aptitud para acoger se consideran como factores positivos en la implementación del recurso.

No obstante continúa siendo necesario un aumento de la bolsa de familias, especialmente tras la última reforma legislativa que prohíbe que haya menores de 6 años en acogimiento residencial.

Influyendo de forma recíproca la especialización profesional en esta área, que se detecta en el desarrollo de equipos técnicos especializados con metodologías de trabajo innovadoras e intervenciones especializadas que pivotan entorno a las necesidades de la infancia que ha vivido situaciones de desprotección, abandono, maltrato etc. (trabajo de historia de vida, intervenciones socioeducativas y terapéuticas con niños y niñas y familias). Ejemplos de dicha profesionalización se hacen visibles en la preparación a los niños y a las familias en los procesos transición de inicio y/o salida del acogimiento, desde o hacia el acogimiento residencial, o familia biológica, llevando a

cabo una programación previa y temporalizada. Se incluyen también el desarrollo de actividades grupales para las familias educadoras y/o los niños/as, con objeto de promover actividades de ocio que faciliten momentos de respiro para las familias educadoras.

Se considera que el desarrollo de un punto de encuentro familiar especializado en el sistema de protección ha sido otro elemento de progreso, al garantizar las condiciones y calidad de las visita.

No podemos perder de vista una mayor presencia e implicación de la Administración Pública en los procesos de acogimiento, elemento fundamental al ostentar la tutela de los menores, y por ende, como núcleo entorno al que debe girar la coordinación y el trabajo en red de todos los agentes implicados durante todo el proceso. Siendo importante tener en consideración los paulatinos acuerdos entre administraciones autonómicas competentes en materia de sanidad, educación, hacienda, policía, con objeto de facilitar a las familias el acceso a prestaciones como la becas de comedor, becas de libros, asignación de plazas escolares en el mismo centro al que acuden los hijos de las familias educadoras…

No obstante, se detectan limitaciones en la implementación del acogimiento familiar, que nos sitúan en lo que deberían ser las directrices futuras de mejora.

Es significativo y contradictorio que a pesar de estar produciéndose un debate político sobre la prioridad de promover los cuidados alternativos en familias y una supuesta apuesta por el programa, la inversión presupuestaria se haya visto reducido drásticamente en los últimos años. De este modo es contradictorio pretender aumentar el número de familias acogedoras o la calidad de las intervenciones técnicas, si no se cuentan con los recursos humanos y económicos necesarios; avanzando los procesos en muchas ocasiones gracias a la labor desinteresada y vocacional de los agentes involucrados.

Paralelamente, nos hallamos ante la realidad de un sistema de protección con una distribución competencial basada en una elevada fragmentación. Por tanto, resulta imprescindible aumentar y mejorar las estrategias de coordinación, de forma sistemática y continuada. Y de esta misma forma debería los procesos de evaluación del programa, teniendo en cuenta que en la actualidad se limitan a las reflexiones de los técnicos de forma informal. Siendo esta además liderada por la Administración Pública y teniendo en cuenta a todos las partes.

Y si hay un agente “olvidado” en acogimiento es la familia biológica. Independientemente de la posibilidad o no de reunificación, el niño o niña va a continuar en contacto con ellos, por lo que de la intervención con la familia de origen tras la asunción de medidas dependerá también el desarrollo con garantías del acogimiento.

De todos modos, el programa tiene un reto en el seno de sí mismo, y es el de la reflexión respecto a cómo se concibe a sí mismo, dadas las transformaciones que ha tenido en el transcurso de 30 años. Es fundamental que se aúnen miradas y resuelvan contradicciones en torno a cómo debe ser comprendido el recurso por parte de la familias acogedoras, es decir si ponemos el acento en que son familias que educan (y las denominamos familias educadoras) o si son familias que acogen (con las implicaciones de mayor contenido afectivo y protector que inspira la denominación familias acogedoras). De la misma manera que las connotaciones e implicaciones no son las mismas si lo entendemos como "*una familia ayudando a otra familia" versus "una familia ayudando a un niño"*. Igual debate debería abordarse respecto a los regímenes de visitas, es decir, si se apuesta por un modelo flexibilizador o controlador, tal y como tenemos instaurado en la actualidad, e igualmente respeto a las tendencias técnicas, que prioricen el intervencionismo y psicologicismo frente al objetivo de normalización, como principio inspirador del acogimiento. En definitiva, es oportuno plantearse una redefinición del sentido del programa.

6. Propuestas:

A partir de la elaboración de la presente investigación, se considera oportuno emprender las siguientes líneas de investigación:

- Realizar una investigación sobre la evolución de recurso en la que se contemplen las necesidades y percepciones sobre éste de los diferentes protagonistas del acogimiento familiar, es decir, niños y niñas, familias biológicas y familias educadoras.
- Llevar a cabo un cabo un estudio de la casuística de los ceses con finales no previsto, a fin de mejorar la calidad de las prácticas profesionales y evitar interrupciones de acogimientos.
- Elaborar una base de datos que permita registrar y contabilizar todas aquellas variables necesarias para conocer la población objeto de estudio, tales como número de tutelas, distribución por acogimientos simples o permanentes, en familia educadora o extensa, perfiles de los diversos implicados…

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar A., Cogollos Y. y Calero C. (1992). Acogimiento familiar y familias educadoras en la Comunidad Valenciana. Valencia. Conselleria de Treball i Afers Socials de la Generalitat Valenciana.

Amorós, P, Palacios, J., Fuentes, N., León, E., Mesas, A. (2003). Familias Canguro. Una experiencia de Protección a la Infancia. Barcelona. Fundación La Caixa.

Asociación Nueva Infancia (2007). Proyecto actuaciones técnicas 2007-2009. Documento no publicado.

Asociación Nueva Infancia (2009). Proyecto actuaciones técnicas 2009-2012. Documento no publicado.

Asociación Nueva Infancia (2010). Proyecto actuaciones técnicas 2012-2013. Documento no publicado.

Ballesteros, A. (2010). La adaptación del menor al acogimiento familiar. Un enfoque ecológico. Tesis Doctoral. Dirigida por Lidón Villanueva Badenes. Departamento de Psicología Evolutiva, Educativa, Social y Metodología. Universitat Jaume I.

Bravo, López, Fernández del Valle y Montserrat (2008). El Acogimiento familiar en España. Una evaluación de resultados. Madrid. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Carreras A. (2000). El sistema de protección de menores: una categorización de las críticas y propuestas planteadas por los profesionales implicados en la protección del menor. Tesis Doctoral. Dirigida por Gonzalo Musitu y Marisol Lila. Universitat de València.

Colton, M. y Hellinckx (1995). La atención a la infancia en la Unión europea. Guía por países sobre acogimiento familiar y atención residencial. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.

Escartí A. y Musitu G. (1986). El niño abandonado en la Comunidad Valenciana. Valencia. Conselleria de Treball i Seguretat Social de la Generalitat Valenciana.

Estellés, A., García J. y Mondaza, G. (1999). El acogimiento familiar en la Comunidad Valenciana. Familias Educadoras. 12 años de experiencia. Valencia. AVAF.

Fernández, M. (2004). Los estudios españoles sobre adopción y acogimiento familiar. Boletín de Psicología. Núm. 81, pps.7-31.

Gaitán, L. (2014). De menores a protagonistas. Los derechos de los niños en el trabajo social. Madrid. Consejo General de Trabajo Social.

García, M. Ibáñez, J. y Albora, F (comp.) (2015). El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Madrid. Alianza.

Generalitat Valenciana (1987). Política Social del Menor en la Comunidad Valenciana. Libro Blanco del Menor. Valencia. Conselleria de Treball i Seguretat Social. Valencia.

Gotzens, F. (2008). Perspectivas del acogimiento familiar: Una visión de futuro. Desde la administración local. Valencia. AVAF.

Ibáñez, T. (1988). Ideologías de la vida cotidiana. Barcelona. Sendai.

León, E. (2012). La reunificación familiar tras el acogimiento. Una aproximación psicosocial desde la perspectiva de niños y niñas, familias biológicas y familias de acogida. Alemania. Editorial Académica Española.

Lima, I. (2016) (coord.) II informe sobre los servicios sociales en España. Madrid. Consejo General del Trabajo Social.

López, F. (2008). Necesidades en la infancia y en la adolescencia. Respuesta familiar, escolar y social. Madrid. Editorial Pirámide.

Martín J. (2010). La intervención ante el maltrato infantil. Una revisión del sistema de protección infantil. Madrid. Ediciones Pirámide.

Molero, R. (2006). El acogimiento familiar en familia educadora como medida de protección para el menor en situación de riesgo o desamparo. Tesis Doctoral dirigida por Adelina Gimeno Collado. Universitat de València.

Palacios, J. (2005). Acogimiento familiar: teoría y práctica. Sevilla. Universidad de Sevilla.

Picornell - Lucas, a. y Pastor, e. (coord.) (2015). Políticas de inclusión social de la infancia y la adolescencia. Una perspectiva internacional. Madrid. Grupo 5.

Poyatos, A. (2015). El acogimiento familiar en la infancia. Modelos de familia y contextos de intervención social. Tesis doctoral dirigida por Josepa Cucó. Universidad de Valencia.

Rodríguez, M.E y Chana L.C. (2012). El acogimiento familiar en familia ajena. Bases conceptuales y metodológicas para la toma de decisiones. Madrid. Cruz Roja Española.

Rosser, A. (2011). *Evolución de los acogimientos familiares. Propuesta de actuaciones para la prevención de sus dificultades.* Anales de Psicología, vol. 27, núm. 3, pps. 729-738.

Sáez, M. (2004). *La Protección a la Infancia en España y en las Comunidades Autónomas.* IV Jornadas sobre Infancia, redes de Formación e Investigación para la promoción de los derechos de la Infancia. *Valencia.* Conselleria de Bienestar Social.

Sáez, M. (2008). *El acogimiento familiar en familia ajena en la Comunitat Valenciana: Hitos y Retos*. Valencia. AVAF.

Triseliotis, J. (1994). El trabajo de grupo en la adopción y el acogimiento familiar. Madrid. Ministerio Asuntos Sociales.

Villalba, C. (2004). La perspectiva ecológica en el trabajo social con Infancia, Adolescencia y Familia. Portularia, núm. 4, pps 287-298.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

5

FAMILIA

VALIDANDO CAPACIDADES RELEVANTES PARA EL BIENESTAR INFANTIL A TRAVÉS DE UN CUESTIONARIO.

Mónica Domínguez-Serrano
mdomser@upo.es

Astrid Agenjo-Calderón
cmagecal@upo.es

Oscar Marcenaro-Gutiérrez
odmarcenaro@uma.es

Grupo 5.2

Infancia y políticas sociales

espanet SPAIN

Resumen

Los estudios sobre medición de bienestar en la infancia han adoptado en las últimas décadas una perspectiva multidimensional y capaz de integrar enfoques complementarios. Una de las cuestiones sobre las que se debate es sobre la inclusión de los niños y las niñas como agentes activos en la definición de sus necesidades. La teoría de las capacidades ofrece un marco teórico muy interesante para avanzar en este sentido.

A la hora de identificar y validar las capacidades relevantes para el bienestar infantil, puede distinguirse entre métodos no participativos y métodos participativos. Siguiendo la corriente anterior, este proyecto se decanta por los métodos participativos por una parte, porque:

a) Estos conectan con el enfoque de derechos y de participación infantil, que se encuentra en la base de un importante número de documentos políticos en materia de infancia.
b) Desde el enfoque de las capacidades se reconoce a niñas/os la capacidad de ser agentes, y esto implica tener influencia sobre la propia vida y sobre las reglas generales de la sociedad, siempre en un nivel y formato de acuerdo a la madurez y edad de niños y niñas (Biggeri and Karkara 2014, 37–38), algo que debería ser una aspiración de toda sociedad democrática.

El objetivo de este trabajo, como parte de un proyecto integrado mucho más amplio, es el de revisar, ordenar y valorar de forma participativa, para un contexto concreto (Andalucía), un listado de capacidades trabajado anteriormente, mediante el diseño de un cuestionario. La finalidad última sería la obtención de datos fiables y válidos útiles para la construcción de indicadores apropiados para el diseño y evaluación de políticas públicas asociadas a la infancia.

Palabras clave: Capacidades, Indicadores, Infancia, Cuestionario.

1. Introducción.

La medición del bienestar de niñas y niños constituye el eje central de la investigación que se plantea en este trabajo. En concreto, en esta comunicación abordamos una de las patas de las que consta un proyecto de investigación mucho más amplio cuyo objetivo principal es el de "*seguir avanzando en la conceptualización y medición del bienestar, particularmente en la infancia, y en la construcción de indicadores que permitan desarrollar y evaluar las políticas públicas que se llevan a cabo en este campo, desde la perspectiva de enfoques teóricos de vanguardia como la teoría de las capacidades*". El Proyecto de Excelencia, denominado SEJ2727 "Infancia y Bienestar: indicadores y bases para el análisis de políticas públicas", cuya investigadora principal es Lina Gálvez, se enmarca en el PROGRAMA DE INCENTIVOS A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN DE EXCELENCIA DE LAS UNIVERSIDADES Y ORGANISMOS DE INVESTIGACIÓN DE ANDALUCIA, se

circunscribe al ámbito geográfico regional (aunque con vocación de integración europeo posterior) y tiene vigencia hasta junio de 2017.

El planteamiento desde el que se realiza es considerar que la información que se obtiene del análisis de la etapa infantil no solo proporciona claves relativas a la situación presente de niños y niñas sino sobre el bienestar actual y futuro de todos los individuos, hombres y mujeres, y de la sociedad en su conjunto.

Así, el proyecto se plantea dar cobertura a dos objetivos específicos."*Primero, el de profundizar y expandir el análisis del bienestar y la infancia en España adaptando y ampliando los desarrollos teóricos para la construcción de nuevos indicadores que se están discutiendo en la comunidad científica internacional. Segundo, y de manera más concreta, dar respuesta a antiguos y nuevos retos de la sociedad española y andaluza como los deficientes resultados escolares o los problemas asociados a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, y a otros agravados con la situación de crisis económica como son el incremento del índice de pobreza infantil*".

Este proyecto se acerca al análisis del bienestar infantil desde la Teoría de las Capacidades que inicialmente desarrolló AmartyaSen (1985). Esto implica, por una parte, abordar la evaluación del bienestar no solo como una situación estática sino dinámica a lo largo del tiempo y, por otra, analizarlo como un fenómeno complejo y multidimensional que involucra variables de muy diferente naturaleza. El enfoque de las capacidades se fundamenta, como es bien conocido, en el hecho de que lo relevante para el bienestar de las personas son tanto sus capacidades como el desarrollo de estas capacidades, concediendo especial relevancia a las oportunidades de llevar a cabo determinadas acciones, vivir determinadas situaciones, en determinadas condiciones, etc. Además pivota sobre el concepto de libertad, que es especialmente destacado en el contexto del proyecto en que nos movemos. Este enfoque vincula la calidad de vida y bienestar con la libertad. En este sentido, cobra especial interés el hecho de que los niños y las niñas se conviertan en agentes, en actores activos de su propio bienestar, entendido en cuanto a la libertad de decidir y valorar qué es lo relevante para su vida.

Teniendo como hilo conductor esta línea de trabajo, lo que se plantea en esta comunicación es cómo instrumentalizar todo este enfoque teórico para poder obtener resultados tangibles, susceptibles de ser utilizados para el desarrollo de políticas públicas de bienestar en la infancia y desde la infancia.

En este sentido se trata de buscar indicadores, estrechamente vinculados al análisis de políticas públicas. En España, y en Andalucía, existen importantes limitaciones a la hora de utilizar estos indicadores, dada la escasez de datos, si bien en las últimas décadas se empieza a reconocer la relevancia de las políticas de infancia y la necesidad de desarrollar indicadores ad hoc (Casas 1996, 1997). En este sentido cabe destacar el "II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016" (aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013) -elaborado por el Observatorio de la Infancia dependiente en la actualidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad-, así como los diferentes planes regionales de atención a la infancia y la adolescencia puestos en marcha desde distintas Comunidades Autónomas a lo largo de la última década. En el caso de Andalucía, el Observatorio de la Infancia en Andalucía -adscrito a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía- participa en la elaboración del "II Plan de Infancia y Adolescencia en Andalucía 2016-2020"(aprobado el 7 junio de 2016), "*que garantiza la inclusión de la perspectiva de la infancia*

en las políticas públicas y refuerza las medidas para garantizar los derechos de niños y niñas, evitando situaciones de exclusión social mediante el desarrollo de políticas intersectoriales y la promoción de un nuevo modelo de coordinación que asegure acciones integradas en Andalucía" (Observatorio Infancia Andalucía). Ambos organismos, además, se encargan de publicar ciertos indicadores y de establecer líneas estratégicas de valoración del bienestar en la infancia, lo que supone un importante avance en este sentido. En el ámbito andaluz, que es el que nos ocupa, se puede hablar de 5 grandes áreas de acción: Salud y bienestar emocional, Seguridad y confianza, Aprender y realizarse, Participar y prosperar y Transversalidad.

Estos campos de trabajo apuntan en una dirección afín a la apuntada por la teoría de las capacidades, pues tratan de recoger aspectos fundamentales para el desempeño de una vida en condiciones de bienestar en varios aspectos esenciales. No obstante, la instrumentalización de estas grandes áreas, y la obtención de datos objetivos para su utilización en la esfera pública, requiere del diseño de instrumentos específicos que concreten el qué y cómo se materializan estas capacidades en la infancia andaluza, en el caso que nos ocupa.

Este es el objetivo principal de esta comunicación, presentar una propuesta de instrumento de captación de datos, un cuestionario, pero que trascienda del mero reconocimiento de aspectos, bien sea objetivos o subjetivos. Se trata pues de profundizar en la creación de un instrumento que sea diseñado específicamente para la infancia, pero también, y a esto concedemos especial importancia y constituye el eje clave de nuestra contribución, que sea validado por los niños y las niñas a quienes se trata de observar, como agentes activos en el proceso.

En las siguientes líneas tratamos de profundizar en el cómo y porqué de esta validación.

2. La validacióndelinstrumento.

Como se ha comentado, el objetivo específico que se trata de presentar en esta comunicación es la elaboración de un cuestionario en el que se pretende testar la identificación y validación de las capacidades relevantes para el bienestar infantil, entendidas en los términos de la Teoría de las Capacidades a la que se ha hecho alusión con anterioridad.

Se ha señalado asimismo, la importancia que otorgamos a la participación de los agentes implicados. Los motivos por los que destacamos este aspecto y nos hacen decantarnos por los métodos participativos son los siguientes:

a) Estos conectan con el enfoque de derechos y de participación infantil, que se encuentra en la base de un importante número de documentos políticos en materia de infancia.
b) Desde el enfoque de las capacidades se reconoce a niñas/os la capacidad de ser agentes, y esto implica tener influencia sobre la propia vida y sobre las reglas generales de la sociedad, siempre en un nivel y formato de acuerdo a la madurez y edad de niños y niñas (Biggeri and Karkara 2014, 37–38), algo que debería ser una aspiración de toda sociedad democrática.

Junto con los trabajos desarrollados por Biggeri y sus colaboradores/as en esta línea (Biggeri et al. 2006), existen antecedentes concretos en procesos participativos desde la perspectiva de las capacidades, en el trabajo desarrollado por el*Centro di analisi delle politiche pubbliche* (CAPP) y la spin-off *Well-BeingLab* de la Universidad de Módena y Reggio Emilia. En sus conclusiones (Corrado 2010; Addabbo 2011) subrayan cómo, además de los avances científicos, estos procesos participativos

pueden promover la involucración de la comunidad y generar un mayor compromiso institucional hacia una lista de capacidades determinada, que pueda dar prioridad a ciertas políticas frente a otras. El bienestar de niñas y niños depende de sus capacidades (libertad para alcanzar) y funcionalidades (logros): tanto vida presente como derechos y capacidad de desarrollar su potencial en su camino a la vida adulta. Es decir, tienen necesidades específicas que evolucionan a lo largo del ciclo de la vida. Reconocerlo implica considerar a niños y niñas no solo como agentes "a futuro" sino agentes en "el presente". Se plantea así el desafío científico de reconocer que niñas y niños son actores sociales dotados de agencia y autonomía (siempre de acuerdo a su edad y madurez) y que, por lo tanto, son capaces de expresar distintos puntos de vista y prioridades, siempre pasados por el filtro de la socialización que tan importante es a la hora de explicar las desigualdades de género.

La agenda del bienestar no puede reducirse simplemente a los aspectos materiales de la vida. Biggeri subraya una serie de elementos a considerar cuando se aplica la teoría de las capacidades a la infancia (Biggeri et al. 2006, 63-64).

- Transferencia intergeneracional de capacidades y de que progenitores/as y profesores/as tienen una importante influencia en los factores de conversión de las capacidades en funcionalidades.
- La edad y el ciclo vital son fundamentales para la definición de las capacidades relevantes en cada momento de la vida y de la infancia (la importancia de algunas capacidades puede ir aumentando según aumenta la edad de niño/as). En este sentido resulta importante hablar de capacidades en evolución -*evolvingcapabilities*- y capacidades que promueven el desarrollo de otras capacidades
- Es fundamental reconocer el papel de los/as niños/as en la construcción de los futuros factores de conversión, por ejemplo si abordan o no y cómo su parte de responsabilidad social en los cuidados, sea como madres o padres (si en el disfrute de su libertad deciden serlo) sea bajo otro tipo de figuras. Es decir, niños/as pueden ser al mismo tiempo el centro de una transferencia intergeneracional de capacidades y un vehículo de cambio y transformación social (Biggeri et al. 2006) o de reproducción de las condiciones presentes.

Partiendo de estas consideraciones, se plantea el interés de proceder a revisar, ordenar y valorar de forma participativa, para un contexto concreto (Andalucía), un listado de capacidades que se ha sido objeto de trabajo en otra parte del proyecto. El proyecto de investigación en el que se encuentra inscrita esta comunicación, como se ha comentado, parte de unas premisas más generales que las que aquí se presentan. En este sentido, uno de los objetivos sobre los que se ha trabajado de forma grupal, se ha debatido mediante la presentación de propuestas en diversos congresos y jornadas, y de la que se ha derivado la publicación de artículos en revistas de reconocido prestigio internacional (Domínguez-Serrano y del Moral, 2016), es la propuesta de una lista de capacidades adaptada a la infancia y compatible con el Enfoque de Sostenibilidad de la Vida. Este enfoque, que surge desde la Economía Feminista, parte de la importancia de descentrar los mercados como clave para entender el desarrollo de las capacidades, sacando a la luz la importancia central del trabajo de cuidado realizado en los hogares y las desigualdades de género imperantes (Carrasco 2001; Pérez Orozco 2006; Carrasco 2014). En el contexto que nos ocupa, inserta el concepto de bienestar infantil en un marco más amplio de equidad de género y justicia social.

Según lo anterior, la lista de capacidades sujeta a debate, sobre la que se ha trabajado el cuestionario, se resume a continuación:

1) Vida y salud física y mental: poder estar sano/a y disfrutar de una vida de duración normal.
2) Afectividad, emociones y amor: ser capaz de manifestar y expresar las propias emociones, así como de recibir y ofrecer afecto y cariño.
3) Buen trato y seguridad: poder gozar de una vida libre de violencias en sus diferentes ámbitos.
4) Relaciones Interpersonales: poder disfrutar de redes sociales (familiares, amistades, grupos de pares, comunidad educativa, etc.).
5) Participación y toma de decisiones: poder recibir información objetiva, tener voz, influencia y capacidad de decisión en la vida pública en su comunidad y su entorno.
6) Educación formal y no formal: poder instruirse y recibir educación formal y no formal de calidad y libre de prejuicios (acceso a la información, capacidad de análisis crítico, incluye formación deportiva, artística y musical, etc.).
7) Bienestar económico y material: poder vivir una vida libre de la explotación económica y no económica (incluye trabajo, vivienda…).
8) Corresponsabilidad y Trabajo de cuidados: Poder cuidar y ser cuidado y poder repartir esta función de forma igualitaria por razón de sexo y sin que implique anulación de la propia autonomía.
9) Actividades de ocio, juego e imaginación: poder disfrutar de tiempo libre y de ocio.
10) Respeto, diversidad e identidad: poder ser respetado y tratado con dignidad, poder desarrollar la propia identidad y ser capaz de respetar a los demás.
11) Autonomía sobre la propia vida: poder disponer del propio tiempo, poder desplazarse autónomamente y desarrollar la propia iniciativa y proyectos propios.
12) Medioambiente: poder disfrutar de un medio (urbano y rural) libre de contaminación y con un diseño y planeamiento que permita desarrollar el resto de capacidades.

Una vez establecido el listado, se trata de diseñar un cuestionario que se ajuste a las directrices marcadas. A esto prestaremos especial atención un poco más adelante. Pero es necesario, igualmente, establecer el diseño del trabajo de campo que se lleva a cabo para el testeo del mismo.

Para tal fin, se propone un proceso de debate público de dicho listado con la participación de niños y niñas. Este debate se enmarca en el seno de una institución con una contrastada vocación democrática: los Consejos Locales de Infancia. Se establece, en este sentido, una estrecha colaboración con UNICEF, para la identificación de aquellos Consejos que puedan resultar representativos de acuerdo a las posibilidades del proyecto, y se seleccionan de 10 municipios andaluces. La distribución geográfica de estos municipios se basa en distribución del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA) que distingue entre litoral, aglomeración urbana y ámbito rural e interior.

Se propone una metodología de enfoque mixto para este proceso que conjugue cuestionarios y grupos de discusión. En concreto, un/a Investigador/a del proyecto asiste a una sesión delos Consejos seleccionados, explica a las niñas y niños el proyecto, y distribuye el cuestionario, que se realiza de forma guiada. En determinados Consejos, también se realizan grupos de discusión, pero con objetivos complementarios a los que se presentan en esta comunicación, por lo que no nos centraremos en ellos.

Tabla 1*Selección de los Consejos Locales de Infancia*

Municipio	Provincia	Dominios POTA
Conil de la frontera	Cádiz	LITORAL
Castro del Río	Córdoba	AMB RURAL E INTERIOR
Dos Torres	Córdoba	AMB RURAL E INTERIOR
Almonte	Huelva	LITORAL
Vera	Almería	LITORAL
Málaga	Málaga	AGL URBANA
Marbella	Málaga	LITORAL
Alcalá de Guadaira	Sevilla	AGL URBANA
Sevilla	Sevilla	AGL URBANA
Umbrete	Sevilla	AMB RURAL E INTERIOR

3. El cuestionario.

El cuestionario que se utiliza en el proceso de validación, y que presentamos como sujeto a debate en este foro, ha sido elaborado siguiendo la propuesta de Biggeri et al. (2006), así como considerando el sistema de indicadores Domínguez-Serrano y del Moral (2016).

Los niños y niñas pertenecientes a los Consejos Locales de Infancia oscilan entre los 9 y 18 años de edad. Por este motivo, especialmente en el caso del tramo inferior de edad, debe tratarse de un cuestionario no demasiado extenso, tratando de no exceder los 30-40 minutos en su implementación. Es por ello por lo que nos centramos, en esta primera fase del proyecto, en el testeo de capacidades como medida de bienestar, reduciendo al mínimo otras cuestiones que serían sumamente interesantes como cuestiones más específicas de educación, usos del tiempo, etc., pero que prolongarían el cuestionario en exceso. Con este objetivo, el cuestionario ha estado sujeto a debate en sucesivas reuniones del grupo de trabajo.

Así, el cuestionario aparece dividido en bloques más un apartado inicial de cuestiones generales y datos personales. En cada una de las capacidades se abordan cuestiones objetivas y otras de valoración personal. Para este segundo grupo de percepción, lo que se trata, para cada cuestión, es de que el/a niño/a valore tanto su situación objetiva en relación a la capacidad como la relevancia que, para él/ella tiene esa cuestión en su vida en relación al bienestar.

El cuestionario, de esta manera, se estructura del siguiente modo:

1) Cuestiones de carácter general.
2) Bloque A: opinion personal sobre las oportunidades de niños/as y personas adultas.
3) Bloque B: opinión sobre la relevancia de las capacidades.
4) Bloque C: cuestiones objetivas y subjetivas sobre bienestar de niños/as.

En relación a cada uno de los bloques temáticos se concretan una serie de preguntas que nos dan información sobre diferentes áreas relacionadas con el bienestar infantil y, específicamente, sobre la percepción que tienen los niños y las niñas sobre la relevancia de estas cuestiones para su bienestar y el de resto de niños y niñas de su entorno.

4. Feed-back.

La finalidad de esta comunicación no es otra que, además de presentar un nuevo instrumento que poder útil para la toma de decisiones en el contexto andaluz, la de obtener un feedback que pueda enriquecer el mismo y el resto del trabajo realizado en el seno del proyecto.

Para ello, hay determinados aspectos sobre los que nos gustaría abrir el debate:

1) ¿Qué otras capacidades serían relevantes para la medición de bienestar de niños y niñas?
2) ¿Qué otros instrumentos o metodologías podrían utilizarse para la validación de estas capacidades?
3) ¿Qué otras cuestiones de interés para el bienestar en la infancia se podrían incorporar para considerar en futuras fases del proyecto?
4) ¿En qué otros ámbitos de aplicación se podrían testar estas capacidades, además de los Consejos Locales de Infancia?

Referenciasbibliográficas.

Addabbo, Tindaraet al. (2011) "Children's Capabilities and Family Characteristics in Italy: Measuring Imagination and Play" en Biggeri, M., Ballet, J., Comim, F. (Eds.) Children and the Capability Approach, UK, Palgrave-MacMillan, pp. 222-242.

Biggeri, Mario, Renato Libanora, Stefano Mariani, and Leonardo Menchini (2006a) "Children Conceptualizing Their Capabilities: Results of a Survey Conducted during the First Children's World Congress on Child Labour" en Journal of Human Development, 7, 1, pp. 59–83.

Biggeri, Mario, and Ravi Karkara (2014) "Transforming Children's Rights into Real Freedom: A Dialogue Between Children's Rights and the Capability Approach from a Life Cycle Perspective." enJean-Michel Stoecklin, Daniel(Ed.) Children's Rights and the Capability Approach, , Bonvin, Springer, pp. 19–42..

Carrasco, Cristina (2014) "La Economía Feminista: Ruptura Teórica Y Propuestas Conceptuales", en Con Voz Propia: La Economía Feminista Como Apuesta Teórica Y Política, Madrid, La Oveja Roja, pp. 25–48.

Carrasco, Cristina(2001) "La Sostenibilidad de La Vida ¿Un Asunto de Mujeres?", enMientras Tanto 82, otoño, pp. 43–70.

Casas, Ferrán (1996) "Un proyecto de políticas para la infancia", Revista de Treball Social, 143, 18-26.

Casas, Ferrán (1997) "Funciones sociales de evaluación", Revista de Intervención Socioeducativa, 5, 11-23.

Corrado, Francesca (2010) "De–costruzione del bilancio scolastico nell'approccio benessere," CApp-Paper.

Domínguez-Serrano, Mónica y Del Moral, Lucía (2016) "From Relevant Capabilities to Relevant Indicators: Defining an Indicator System for Children's Well-Being in Spain", en Child Indicators Research, August, doi:10.1007/s12187-016-9415-x.

Pérez Orozco, Amaia (2006) Perspectivas Feministas en torno a La Economía: El Caso de Los Cuidados. Madrid: CES.

Sen, Amartya(1985) Commodities and Capabilities. Nueva Delhi: Oxford University Press.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR EN EL MUNDO

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar

(espa net SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

6

RETOS DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR EN EL MUNDO

Grupo 6.1
Retos de los Estados de bienestar emergentes

Coordinación:

Manuel Sánchez de Dios (UCM)

Gemma Ubasart González (UDG)

Analía Minteguiaga
(Instituto de Altos Estudios Nacionales – Ecuador)

espanet SPAIN

Uno de los temas más relevantes del siglo XXI es la transformación y modernización política de los países no occidentales. En ello juega un papel transcendente el desarrollo de Estados de bienestar de base institucional y redistributiva. Muchos países de América Latina, Asia, África y el Este de Europa han construido ya estructuras muy potentes de bienestar, son lo que llamamos Estados de bienestar emergentes, ligados a los procesos de desarrollo económico y al impulso de políticas redistributivas. Otros están iniciando políticas de bienestar mediante mecanismos de transferencias condicionadas de rentas que sobretodo se orientan a combatir la pobreza, aunque también se vinculan con reformas sociales, económicas e incluso políticas. El gran reto en todos los casos es el universalismo del bienestar. En el presente grupo de trabajo queremos contar con textos que busquen comprender una arista de las transformaciones estatales citadas, a saber, el modelo de bienestar que tales dinámicas ha involucrado. Se trata de abrir un debate alrededor de los ideales de cohesión social, las tipologías de política sociales, las economías del cuidado y los regímenes de bienestar que se construyen en el contexto de cambio, ya situado en pleno siglo XXI. Es por eso que resulta fundamental asumir una mirada compleja y multidimensional en relación con la provisión de bienestar y cuidado de las poblaciones. Así pues, tienen cabida en este grupo los trabajos realizados a partir de aproximaciones normativas, descriptivas e interpretativas, como también las aportaciones realizadas a partir del debate teórico o el trabajo de campo con fuentes cuantitativas o cualitativas.

Para ello, una vía es recuperar la noción de "régimen de bienestar" de Esping-Andersen (1993, 2000) que, si bien fue inicialmente desarrollada para estudiar la realidad de países democráticos e industrializados configurada en los "treinta gloriosos", sigue teniendo una profunda potencia analítica. Desbordando las interesantes aportaciones del autor, así como de otros investigadores que se han centrado expresamente en el mundo en vías de desarrollo (Gough y Wood, 2004, Holliday, 2003, Riesco, 2007, Gough y Therborn, 2010, Huber y Stephens, 2012), se quiere trabajar un instrumental analítico que capte la complejidad de los fenómenos actuales y que permita describir e interpretar, más allá del debate ideológico o político, las nuevas configuraciones de "agendas sociales ampliadas" en los países del Sur.

Los objetivos que se persiguen en este grupo de trabajo están en relación con los Estados de bienestar emergentes en África, Asia, América Latina y Este de Europa. Las ponencias que se solicitan para este panel tendrán como objetivo:

- Presentación de criterios metodológicos para el estudio de la política social en los países con Estados de bienestar emergentes,
- Identificación de bases de datos para recabar información,
- Recopilación de bibliografía y documentación,
- Presentación de estudios comparados generales sobre los programas de bienestar sean universalistas o de tipo focalizado,
- Estudios regionales o de caso.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Eloísa Teresita Carbonell Yonfá: Avances y retrocesos en los procesos educativos en contextos indígenas del Ecuador. La inclusión de la educación intercultural bilingüe en la agenda pública y social
- Valerie Carmel, Analía Mara Minteguiaga: Des(estructuración) del bienestar en nuevos tiempos de crisis económica: estudio comparativo entre Ecuador y Argentina
- Judith Muñoz Saavedra: Mujeres y transferencias condicionadas: dilemas, tensiones y desafíos
- Antonio Pereira Silva, Vera Lucia Tieko Suguiihiro: El presupuesto brasileño y la recaudación de recursos y distribución de los gastos públicos
- Gibrán Cruz Martínez: Focalización vs Universalismo: Mitos de eficiencia y asequibilidad en pensiones sociales

Comunicaciones:

- Luis Rodríguez Calles: Bután: buscando otro desarrollo
- Pastor Badillo Flores: Empoderamiento de la mujer a través del programa de desarrollo humano, oportunidades en México como vía para el combate a la pobreza
- Vanessa Vega, Izaskun Alvarez: Instrumentos legislativos y discapacidad en Chile: un estudio desde las auto-percepciones de adultos con discapacidad intelectual sobre su calidad de vida

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PROCESOS EDUCATIVOS EN CONTEXTOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA DEL ECUADOR. LA INCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE EN LA AGENDA PÚBLICA Y SOCIAL.

Carbonell Yonfá Eloísa
ecarbonell@ups.edu.ec

Grupo 6.1
Retos de los Estados de bienestar emergentes

espanet SPAIN

AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PROCESOS EDUCATIVOS EN CONTEXTOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA DEL ECUADOR. LA INCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE EN LA AGENDA PÚBLICA Y SOCIAL

ELOÍSA CARBONELL YONFÁ
Universidad Politécnica Salesiana
Quito, Ecuador

Resumen

Explorar las políticas públicas en educación enfocadas a superar la discriminación y exclusión cultural, es un ejercicio que demanda un análisis profundo sobre si han existido o no avances reales en torno a la educación intercultural bilingüe (EIB), como un derecho y mecanismo para superar la intolerancia cultural, tomando en cuenta que en el país existen al menos 14 nacionalidades diversas en condiciones de vulnerabilidad histórica. En este sentido, el primer insumo de investigación que guía este ensayo es identificar ¿en qué medida las políticas públicas en educación, en las dos últimas décadas, han aportado al desarrollo de la EIB incorporando contenidos que profundicen sobre las epistemologías de las culturas de los pueblos y nacionalidades del Ecuador hacia la revitalización de la interculturalidad y la plurinacionalidad en el marco de sus planes curriculares? Y el segundo aspecto se interna en la reflexión en torno a si hay o no resistencias desde los pueblos y nacionalidades frente a procesos homogeneizantes educativos y las formas en que se manifiestan o impactan en sus entornos de vida.

El desafío entonces de este trabajo se centra en desvelar los aspectos que permiten y/o limitan el acceso a una educación inclusiva intercultural, al goce de mejores condiciones de vida de los pueblos y nacionalidades que habitan en el Ecuador profundo; y centrar esfuerzos en nuevas formas de gestión que alcancen a transformar, de manera estructural, las actuales condiciones en la educación de pueblos y nacionalidades, en función de la inclusión educativa; lo cual pasa por interlocuciones entre actores políticos y sociales, dispuestos a asumir corresponsabilidades para lograr el Buen Vivir.

Palabras clave: educación, interculturalidad, política social, inclusión, corresponsabilidad, Buen Vivir.

Progress and setbacks in the educational processes in the context of the indigenous peoples of the Ecuadorian Amazon. The inclusion of intercultural and bilingual education in the public and social agenda

Abstract

Exploring the public policies in education focused on overcoming ethnic and cultural discrimination and exclusion, is an exercise that requires a profound analysis on whether there have been real progress around intercultural and bilingual education, as a right and mechanism to overcome cultural intolerance; taking into account that within this country exists at least 14 nationalities in varied conditions of historic vulnerability. In that sense, the fist input which guides this communication is to identify in what measure the public policies regarding education, during the last two decades, have contributed to the development of the IBE (Intercultural and bilingual Education) incorporating contents that deepen on the epistemologies of the cultures of the peoples and nationalities of Ecuador towards the rescue of interculturality and plurinationality within the framework of their curricular plans. And the second input reflects on whether there is resistance from the peoples and nationalities facing homogenizing educational processes and the way in which they manifest and influence their lives.

The challenge of this work lies in unveiling the aspects that allow and/or limit the access to an inclusive and intercultural education, and to better living conditions for the peoples and nationalities that inhabit the deep Ecuador; and center our efforts on new forms of public management that manage to transform, in a structural manner, the current conditions in the education of the peoples and nationalities. With an aim on educational inclusion; this goes through the interlocutions between political and social actors, who are willing to assume co-responsibility to achieve the Good living, (*Buen Vivir).*

Key Words: education, interculturality, social policy, inclusion, co-responsibility, Good Living *(buen vivir)*

1. La educación intercultural en el Ecuador

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es un modelo de educación que persigue el aprendizaje simultáneo en dos lenguas. En el contexto de América Latina, espacio vital de varias culturas de pueblos y nacionalidades, la educación a inicios de siglos XX no consideró la necesidad de un aprendizaje inclusivo y menos las lenguas de los pueblos originarios fueron respetadas.

El Ecuador, territorio pequeño en extensión, alberga 16 millones de habitantes, donde el 21, 6% corresponde a pueblos y nacionalidades (INEC, 2010), del cual el 7% corresponde a la población indígena del país, a la que pertenecen 14 lenguas, en su mayoría en peligro de extinción por falta de práctica (como consecuencia de los procesos dialógicos y transicionales que están condenando a estas lenguas de fogón, como expresión de la colonialidad lingüística vigente) y legitimación en medio de las políticas mestizas que han permeado en el contexto educativo. En este sentido la educación como derecho, es un tema que se cumple en algunos contextos de manera parcial, donde ha sido el propio sistema educativo (derivado de prácticas y sentidos coloniales históricos) el que ha permitido el desuso y paulatina desaparición de lenguas ancestrales y junto a ellas, gran parte de sus prácticas culturales.

Históricamente las inequidades socio-económicas en el Ecuador han estado ligadas de manera directa a pueblos y nacionalidades; es apenas con el desarrollo del movimiento indígena y su gran levamiento hacia 1990, lo que pone en las agendas de los gobiernos de turno, la revisión de sus derechos colectivos, entre ellos el acceso a una educación intercultural y bilingüe, proyecto político que inicia oficialmente a partir de experiencias previas impulsadas hace más de 7 décadas, en su mayoría, por actores de pueblos y nacionalidades que desarrollaron varias experiencias de EIB en el país.

Como se puede ver en los inicios la EIB nace de la gran lucha de las bases indígenas sentidas de tanta exclusión. No es una propuesta de política de Estado, es una propuesta que parte de la necesidad de los pueblos y nacionalidades, iniciada por una mujer guerrera como fue Dolores Cacuango hacia 1940 a través de la visionaria decisión de abrir escuelitas interculturales bilingües en Cayambe, luego seguida por la líneas de intervención misioneras como el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), la Misión Andina, órdenes eclesiales diocesanas, salesianas, capuchinas, jesuitas, entre las más cercanas y cada una, desde sus enfoques y acciones, intervinieron “en” ellos, y otros “junto” a ellos. Una presencia que continúa en la decisión política de varios gobernantes por la educación fisco misional vigente desde la Constitución del 1998 (Montaluisa, 1993; Conejo, 2008; Guerrero, 2008).

Siguiendo el hilo histórico estos procesos maduran en los diversos contextos de pueblos indígenas y aparecen nuevas construcciones de EIB autogestionadas por las propias comunidades, con apoyos muy puntuales de la iglesia y ONGs hasta consolidar el sujeto socio-político con la conformación de

la CONAIE (conformada en 1986). Esta presencia logra el proceso de negociación frente al Estado del cual demanda un miramiento particular a la educación de los pueblos y nacionalidades a través de la conformación de una Dirección para la educación intercultural bilingüe (DINEIB creada en 1988).

Este es el inicio del ovillo de la política pública sobre EIB en el Ecuador. Desde este hito se corresponde este balance bajo tres miramientos: desde la aplicación del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) diseñado e implementado por la DINEIB como actor histórico de la educación intercultural bilingüe (hasta el 2008 y post 2008; la gestión de la política social sobre EIB, y, desde un pilotaje del impacto de estas políticas en las realidades locales en territorios de pueblos y nacionalidades waorani, kichwa y shuar, en la Región Amazónica.

Haciendo una mirada retrospectiva del proceso que ha tenido la EIB en el país, como se puede ver en Anexo 1[1], se pueden analizar algunos factores que se corresponden a los diversos gobiernos en las 8 fases que anota Alberto Conejo:

> …a) fase de experiencias previas hasta 1988, b) fase de oficialización, c) fase de iniciación y estructuración, d) oficialización del Modelo de Educación Intercultural Bilingüe MOSEIB, e) fase de profesionalización, f) fase de implementación, g) fase de instrumentalización, h) fase de evaluación (que todavía no se ha planteado) (Conejo, 2008).

Es interesante dar un vistazo, en retrospectiva, del proceso de la EIB enfocado a tres décadas atrás, para aprestarnos a un micro balance de los avances que en EIB se han dado en el país, en torno al cumplimiento de las políticas sociales. Las constataciones de su cumplimiento serán correlacionadas con el trabajo de campo realizado en torno al Proyecto de Investigación *Epistemología en los pueblos y nacionalidades en el Ecuador: miradas desde la educación, sus resistencias y avances* del Gupo de investigación GIFE de la Universidad Politécnica Salesiana, realizado con comunidades waorani, kichwas y shuar en 3 provincias de la Región Amazónica. A manera de cierre, se hace un balance que quiere ser un aporte que sume en la construcción de esa parte inconclusa de este proyecto político de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, luego de haber sobrevivido a 6 lustros de EIB institucionalizada, marcados por una década de continuismo político pendular, otra de ingobernabilidad y otra de un retorno a la estabilidad política con el proyecto político *Socialismo del Siglo XXI*, con la esperanza de identificar síntomas detractores de avances o retrocesos de la EIB, tomando como punto de partida el Acuerdo Ministerial 529 a través del cual se oficializa la EIB en el Ecuador, y se establece que: “en zonas que predomine la población indígena tanto en los planteles

[1] Para interesados/as, pueden encontrar en este enlace la información más detallada. https://www.youtube.com/watch?v=wDt3KqkjK50&feature=youtu.be

primarios y medios, se imparta instrucción en los idiomas quichua y castellano o su lengua vernácula" (Ministerio de Educación, 2013).

El documento se presenta en 3 grandes líneas de análisis de la actuación del Estado en torno a la EIB

a) Marco normativo sobre EIB

b) Marco institucional de la EIB

c) Cumplimiento de política en EIB

2. Marco normativo de la EIB

La actuación del Estado ha sido amplia. Desde la Constitución del 2008, es abundante en la especificidad del derecho a la EIB y previa a esta Decretos ejecutivos que han respondido a la presión de los pueblos y nacionalidades a través de sus organizaciones y líderes de turno.

La presente investigación no incurre en la rigurosidad de constatar el cumplimiento de los instrumentos legales en que se sustenta la EIB, dado que, aunque sería muy interesante llegar a estos niveles de profundidad, la finalidad del estudio no es auditar cumplimiento de instrumentos legales, sino indagar percepciones desde los actores vinculados con el SEIB, a nivel central y territorial, desde lo que pasa en el territorio respecto a su posible aplicación en base a la política social aplicada.

El marco normativo vigente en el país, es bastante amplio y abarcativo. La Constitución, la Ley Orgánica de Educación Intercultural y los diversos acuerdos brindan el marco legal de sustento para el despliegue de acciones para el desarrollo de la EIB. Lo observable en esta perspectiva es la ausencia en este marco legal expuesto en el Anexo 2[2], el principal instrumento legal que da paso a la DINEIB y que es un hito histórico: ley 50 de 1992, que en su artículo 2 establecía claramente que la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, funcionaría como una organización técnica, administrativa y financiera descentralizada; es decir con autonomía en todos los niveles e instancias de la administración de la EIB.

En este sentido, desde el quehacer de la EIB restar autonomía a la DINEIB ha significado un retroceso para el proceso que ha frenado el desarrollo e implementación de políticas públicas para el cabal cumplimiento del MOSEIB, (percepción común en los actores entrevistados en la investigación que se analiza más adelante), que de alguna manera se refleja en los resultados de seguimiento en las dos temporalidades desarrolladas más adelante en el presente documento.

[2] Para efectos de esta publicación se omite el anexo por formato. Para interesados en información detallada, lo pueden encontrar en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=wDt3KqkjK50

3. Marco institucional

En 1983 se reforma el artículo 27 de la Constitución de la República de 1979 a efectos de que se inscriba lo expuesto en el Acuerdo 529 y hacia noviembre de 1988, mediante Decreto Ejecutivo 203, se crea la DINEIB y se inscribe más adelante en 1992 en el Art. 2 de la Ley 150 (Montaluisa, 1993). Dentro del marco institucional gestado en las últimas 3 décadas, el punto central del balance se centraría en 2 aspectos:

a. En la gestión y resultado alcanzados desde la DINEIB como instancia política, administrativa del proceso de la EIB.

b. En la implementación del MOSEIB como propuesta filosófica, técnica y normativa del proceso de la EIB.

3.1 La institucionalidad de la Educación Intercultural Bilingüe

La EIB en Ecuador a nivel oficial se inscribe con el proceso de creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) que se mantiene desde 1988 hasta la actualidad. Importante realizar un breve recorrido sobre la evolución de esta Dirección y para el efecto se divide en dos temporalidades 1988 a 2008 y 2009-2016. Está regentada desde el Ministerio de Educación, actualmente reporta a la Subsecretaría de Educación Intercultural inscrita en el Viceministerio de Educación.

3.1.1 Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (1988-2008)

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), nace en medio de un momento político de aperturas hacia el diálogo ciudadano, que intenta superar el gobierno de la dictadura civil de Febres Cordero. Esta dirección se crea en medio de mucha resistencias ubicadas desde la extrema izquierda y derecha que respondían a diversos intereses, una lucha sostenida por la CONAIE[3] con su principal líder de educación Luis Montaluisa[4], quien se convierte en un referente clave en el proceso de EIB en el Ecuador y asume esta Dirección. DINEIB, nace con autonomía política, económica y administrativa; y se enfoca en el desarrollo de las lenguas originarias y en trabajar para el fortalecimiento de las culturas de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

[3] CONAIE que se erige como la representación nacional que se conforma por la experiencia regional que los pueblos y nacionalidades desarrollaron como sujetos sociales y políticos que operaban a nivel local, provincial y regional.

[4] Para interesados en detalles del proceso histórico de la EIB en Ecuador pueden acceder a los documentos online escritos por Luis Montaluisa, ecuatoriano kichwa, docente universitario, considerado el pionero en fomentar este proceso oficial de la EIB en el Ecuador, uno de los pocos protagonista que ha vivido el proceso ponderado en este documento como actor comunitario y como gestor social y político en todos los tiempos. Para una mirada histórica del proceso en detalle ver en Historia de la EIB (Montaluisa L. , 1993).

DINEIB proyecta su visión a través de la construcción del primer Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) que se estrena en 1993 (como resultado de un acumulado histórico de la organización indígena, que tuvo varios pronunciamientos uno de los más radicales vividos en el levantamiento indígena de los 90`s) en todo el país y más adelante hacia 2008 se lo actualiza y contextualiza en función de la experiencia enriquecedora vivida en la Región Amazónica, terminando este ajuste hacia el 2013.

A través del MOSEIB se da un impulso a la educación intercultural bilingüe de manera significativa, luego de una lectura de la realidad que evidenció que el sistema educativo mantenido en las comunidades de pueblos y nacionalidades en tantos años, no ha promovido cambios significativos ni en el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de la población; por el contrario, se ha favorecido el abandono del campo y la migración, así como el deterioro de la vida en las comunidades ante la falta de alternativas de educación para la población indígena, como menciona y sintetiza claramente Conejo:

> …se ha habituado a creer que el único medio válido para mejorar sus condiciones es a través de la adopción del castellano y del abandono de la lengua nativa, aún cuando el sistema no se preocupa de enseñar la lengua española a la población que habla un idioma materno diferente. En la práctica se observa que la institución escolar no ha hecho esfuerzos suficientes para resolver la situación de los niños indígenas que tienen que competir con estudiantes de habla hispana en un sistema que responde a situaciones, por lo general, citadinas. Bajo estas condiciones, la población aprende a minusvalorar su lengua nativa y a despreciar la cultura con la consiguiente pérdida de identidad, y con el agravante de que el tipo de castellano que le sirve de modelo es, por lo general, causa de discriminación por la pobreza de vocabulario, el uso de palabras con significados semántica y socialmente erróneos, y la sintaxis defectuosa" (Conejo, 2008).

Otra razón importante que urgía su creación es que, los maestros asignados a las comunidades indígenas desconocían la realidad local por no pertenecer a contextos indígenas. Así mismo, los planes y programas de estudios no hacían diferencia entre los contextos indígenas e hispanos por tanto la educación estuvo orientada a promover la asimilación indiscriminada de las culturas originarias, fragmentado la identidad de los pueblos y nacionalidades, acrecentando la discriminación y el racismo (histórico en el país).

Bajo este panorama se ejecuta el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, principal instrumento para la implementación de la EIB en sus 2 emisiones: 1993 y 2013, cuyo proceso se analiza más adelante. Para el efecto en primera instancia partiremos de un breve análisis de los cambios que ha tenido

3.1.2 Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe 2009-2016

En estas dos décadas los cambios en el Sistema de la EIB maduran en torno a la desestructuración política de la DINEIB. Los más radicales ocurren hacia el 2009 en la estructura orgánica de esta Dirección, ubicándola en el cuarto nivel dentro de la Subsecretaría de EIB que reporta al Viceministerio de Educación; situación que trastoca el proyecto político autónomo de la DENEIB así como de su dirigencia, que hoy es designada desde el Ministro de Educación y ya no por la libre determinación de las organizaciones indígenas.

3.2 Aportes del MOSEIB en 2 décadas

El Modelo del Sistema de EIB se emite en dos temporalidades, una en 1993 y otra en el 2013 como una actualización.

3.2.1 El Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe-MOSEIB-1993

El MOSEIB naciente, bajo la lectura de las realidades descritas, se enfocó en evidenciar que la interculturalidad no es una categoría neologista plasmada en la Constitución para alivianar pesos políticos o para llenar publicaciones desde el Estado utópico que vive la inclusión en medio de la pluriculturalidad andina; sino un resultado de una lucha incansable que interpela a un modelo "civilizatorio" sobre el cual se han erigido la mayoría de sociedades.

Es desde esta insurgencia que han pasado de ser "pueblos clandestinos a pueblos con destino" (Guerrero P. , 2008) y ponen en sociedades como la ecuatoriana un sentido de pertinencia, de legitimidad, de trascendencia a la historia presentiva para "superar la situación de atraso, dominación y miseria" (Guerrero, 2008) en la que occidente colocó a tantos pueblos y culturas y luego de casi 19 décadas de vida Republicana los propios gobiernos se han encargado de perennizar la barbarie.

En defensa de esta referenciada interculturalidad se inscribe el primer modelo ecuatoriano de EIB intencionando:

- Valoración de la capacidad de las lenguas indígenas para expresar todo tipo de conceptos en sus propias lenguas
- Transversalización de la dimensión intercultural, promoviéndola en dos sentidos en igualdad de condiciones.
- Elevar la calidad da la EIB a través de la formación de estudiantes haciendo hincapié en la reflexión pedagógica y metodológica, asegurando el sentido de pertenencia y valoración a las lenguas y culturas identitarias de pueblos y nacionalidades.

- Implementación de contendidos y metodologías para el aprendizaje centrados en sus propios contextos y realidades (MOSEIB, 1993).

3.2.2 El Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe-MOSEIB 1993-2008

La gestión del MOSEIB hacia el 2008, se sustenta en dos pilares:

a) La participación activa de organizaciones indígenas como: CONAIE, CONFENAIE, FENOCIN, ECUARUNARI, FEINE, CODEMPE, UNORCAC, entre otras, que cumplieron un rol interesante interactuando con las bases para impulsar la educación y posicionar en sus agendas políticas, a través de representaciones oficiales en educación, a la EIB de manera permanente para un seguimiento del SEIB.

b) La gestión autónoma de los dirigentes de la DINEIB que aunque en ciertos momentos se perdieron en la apetencias del poder, lograron tomar la posta para continuar vigilantes y estrategias para mantener en funcionamiento el SEIB ; aunque ello implicó un incansable trabajo para autogestionar recursos que cubran la brecha estructural de formación de profesionales que arrastraban los pueblos por tantas décadas de abandono; y profesionalizar a los bachilleres en su mayoría kichwa-hablantes para que puedan ejercer de manera regular el rol de la docencia intercultural, dado que tuvieron sobre la marcha que reemplazar a docentes hispanos que poco o ninguna experiencia aportaban para trabajar en contextos indígenas. También para cubrir otro rubro significativo como es la producción de libros, guías y materiales para el avance del proceso bilingüe (Montaluisa, 2016).

De la información recabada en la investigación, el desarrollo de la EIB en este periodo fue prometedor; no obstante queda la duda de qué fue lo que obstaculizó el proceso cuando todo el viento estaba a favor de DINEIB, cuando se gozaba de una autonomía y de una cooperación internacional abierta a apoyar al sector indígena. Un aspecto que en este período fue deficiente es la poca atención en cuidados a las escuelas unidocentes, sobre todo las más alejadas, reflejada en el mal estado de pupitres, sanitarios, sin equipamientos, es decir reproduciendo el esquema de exclusión, esta vez de mano propia. Al parecer la preocupación real por la educación se mezcló con los intereses partidistas.

3.2.3 El Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe-MOSEIB 2009-2016

Los cambios que se presentan entre el MOSEIB 1993/MOSEIB 2013, desde la revisión de documentos, son escasos, lo cual es bueno pues se conserva el rigor intercultural de la

herramienta centrado en la persona, la armonía, la integralidad. Las actualizaciones presentan mayor síntesis y cambios en la estructura.

El modelo en este último período, en general continúa ejecutando y cerrando procesos que se iniciaron antes del 2008; de esta manera se detallan los procesos más significativos vistos en territorio:

a) Difusión del MOSEIB 2013 en todo el SEIB mismo que incorpora la experiencias metodológica probada bajo la ejecución del Modelo AMEIBA, a través de proyectos como el de EIBMAZ (UNICEF, 2010), con una duración de 4 años (2005-2009).

b) Se terminan las adaptaciones curriculares por cambio de malla actualizada al 2010 y se trabaja en la traducción de esas adaptaciones en cada lengua.

c) Se trabajan textos y cuadernos de trabajo en varias lenguas.

3.3 Balance del cumplimiento del MOSEIB en dos décadas

- Se evidencia poco avance en los territorios sobre la implementación del MOSEIB 2013 sobre la formación docente. Entre los factores ponderados por los actores, se subraya la falta de personal docente capacitado en la lengua originaria de pertinencia con el contexto de la entidad requirente.

- Existe un avance incipiente en la educación superior para pueblos y nacionalidades. Se crean dos universidades en la Región Amazónica mas ninguna logra ser eficaz para profesionalizar a bachilleres de los pueblos y nacionalidades porque como se constatará más delante, desde los datos que arrojaron las encuestas aplicadas a bachilleres y a estudiantes de 3ero de bachillerato de pueblos y nacionalidades waos, kichwas y shuar, el acceso a las universidades e Institutos técnicos es compleja por realidades estructurales derivadas del empobrecimiento, por la ausencia de una oferta suficiente de instituciones de educación superior que ofrezcan carreras en su territorio y por las nuevas exigencias del sistema de educación superior que exige la obtención de un puntaje alto para entrar a las universidades públicas. Los resultados evidencian que no hay posibilidad alguna para un bachiller graduado dentro del SEIB que pueda aprobar a la primera o sin algún tipo de preparación especial anticipada.

- Sobre la utilización de la lengua nativa, es importante subrayar que el avance logrado en la primera década de la EIB, se ha venido perdiendo. El uso de la lengua en espacios escolarizados es débil, especialmente en la clase, fluye un poco más cuando el docente habla la lengua y es del mismo contexto cultural; mas, en general se habla en español. En los talleres llevados a cabo con docentes en algunas Unidades Educativas se constata el poco tiempo que el plan de estudios contempla para la enseñanza de la lengua nativa. En los espacios libres niños y jóvenes, hablan su lengua y también en sus entornos familiares, lo que se puede capitalizar como resistencias de los pueblos en la revitalización de sus culturas. Se constata también que el imaginario de "la lengua vergonzante" sigue rondando fuertemente especialmente en niños que emitieron frases como "mi lengua es fea" o "yo mejor quiero aprender inglés" Los docentes, ya sea por pertenecer a otros contextos de donde dictan sus cátedras, tampoco hacen hincapié en el uso de la lengua en clase.
- Sobre la capacidad de gestión instalada a nivel provincial en la Región Amazónica para construcción de currículas y seguimiento de procesos en aula, desde la constatación en campo del estudio, se evidencian en las provincias equipos locales reducidos que no cuentan con recursos (instrumento y una metodología) suficientes para llevar adelante un trabajo sostenido y cabal para lograr una construcción participativa, donde los docentes y estudiantes socialicen y trabajen la problemática local y puedan a través de las currículas trabajar en procesos de largo aliento. De esta manera se termina reproduciendo miopías sin procesos de apropiación, de forma que cuando llega el MOSEIB 2.0, es visto como algo para verlo de cuando en cuando, por ser como el policía vigilante al que se lo quiere ver de lejos.
- Insuficiente recurso humano de pueblos y nacionalidades capacitado para atender demandas de las instituciones educativas para la EIB por especificidad de su lengua materna. En la mayoría de Unidades educativas visitadas, la constante fue docentes de dos o tres paralelos; y en cada establecimiento el refuerzo de la lengua natal se traducía en 1 hora semanal llamada "estudio de la lengua X". La pregunta pertinente en este punto es: ¿con una hora se logra afianzar la lengua de origen y superar la problemática descrita como antesala al MOSEIB 1.0 como algo del pasado? La otra pregunta es: ¿y el español como segunda lengua, alcanza el nivel de un hispano dado que es el idioma en el que se imparten las clases? ¿en cuándo tiempo será posible que se logre implementar lo que dice el Art. 3 del Acuerdo No, 440-131-2013 sobre la utilización de la lengua materna?

4.1 Política estatal con respecto a la educación intercultural bilingüe

En el Cuadro 3, constan las políticas y responsabilidades que el Estado desde la DINEIB se planteó en sus inicios y las que constan en su actualización, luego de dos décadas.

Cuadro 3. *Política estatal con respecto a la educación intercultural bilingüe*

Política estatal con respecto a la educación intercultural bilingüe MOSEIB-1993	**Política estatal con respecto a la educación intercultural bilingüe MOSIB-2013**
Garantizar la continuidad de la educación intercultural bilingüe para todas las culturas indígenas, independientemente del número de miembros que las integran, y para todos los niveles y modalidades del sistema educativo; Administrar, conjuntamente con las organizaciones indígenas, la dirección y gestión de todos los programas de educación intercultural bilingüe; Utilizar las lenguas de las culturas indígenas como lenguas principales de educación y el español como lengua de relación cultural, en todos los niveles, subsistemas y modalidades; Desarrollar un programa que rescate y actualice la etnociencia de acuerdo con la teoría integrada de la ciencia y la cosmovisión que caracteriza a los pueblos indígenas; Garantizar la calidad de la educación intercultural bilingüe, así como la provisión de material educativo, incluyendo bibliotecas, videos, laboratorios, etc. Formar educadores provenientes de las propias comunidades indígenas en base a los programas diseñados para el efecto, y garantizar su estabilidad y continuidad en la tarea educativa; Mantener las disposiciones legales y administrativas para el cumplimiento de los objetivos de la educación intercultural bilingüe; Asignar los fondos necesarios para la implementación y desarrollo de la educación intercultural, incluyendo gastos de investigación, producción de material didáctico, impresión, cursos de formación y remuneraciones del personal docente y administrativo; Garantizar, mediante acuerdos y tratados internacionales, la ejecución de programas binacionales, tendientes a atender a las culturas indígenas separadas por fronteras territoriales.	Garantizar el funcionamiento pleno del SEIB, de conformidad con sus políticas públicas, en forma integrada desde la EIFC hasta el nivel superior. En el caso de la educación superior, esta contemplará programas especiales de educación intercultural bilingüe para la formación de profesionales de pueblos y nacionalidades. Garantizar la educación intercultural bilingüe para todas las culturas y comunidades ancestrales, independientemente del número de miembros que las integran, y para todos los niveles y modalidades del sistema educativo; Garantizar la implementación de la educación intercultural bilingüe para los pueblos y las nacionalidades residentes en las ciudades; Administrar la educación intercultural bilingüe en forma colectiva y con la participación de las organizaciones de los pueblos y nacionalidades; Garantizar la calidad de la educación intercultural bilingüe, con talento humano, infraestructura, equipamiento, recursos educativos, alimentación, vestimenta con pertinencia cultural; huertos educativos, incluyendo bibliotecas, tecnologías de la información y comunicación (TICs), y laboratorios; Asignar los fondos necesarios para la implementación y desarrollo de la educación intercultural bilingüe incluyendo gastos de investigación y producción de material didáctico en lenguas de las nacionalidades y en castellano; Garantizar, mediante acuerdos y tratados internacionales, la ejecución de programas binacionales tendientes a atender a las culturas originarias separadas por fronteras territoriales; Cumplir los tratados e instrumentos internacionales, garantizando el fortalecimiento institucional y el desarrollo del sistema de educación intercultural bilingüe.

Fuente: Datos tomados de MOSEIB 1993 y MOSEIB 2013.

4.1 Retos para la política social en EIB

En el Cuadro 3 se exponen las políticas sociales que rigen la EIB en el país de 1993. Como se observó en el punto anterior el balance de la ejecución de los MOSEIB en dos décadas a partir de los datos secundario y la información cualitativa recabada en entrevistas y con actores y contextos comunitarios de Pastaza, Orellana, Napo y Morona Santiago; a continuación se esbozan algunos retos para la política social sobre EIB:

- Ante la constatación del retroceso en la promoción de las lenguas nativas en las aulas, se esperaría que DINEIB gestione el cumplimiento a lo que establece el Art. 3 del Acuerdo Ministerial 440-131 al respecto; y que se trabaje de manera intencionada en la población más joven el re-encuentro con sus respectivas lenguas desde la praxis en lo oral y la escritura.
- En esta misma línea es importante se trabaje en la enseñanza en el español y los conflictos que se dan entorno al choque de los constructos del pensamiento de cada cultura respecto al constructo de pensamiento desde la cultura hispana. Hace falta trabajar en esta ruta de vivir la interculturalidad, metodologías-puente que aporten en esta necesidad.
- La capacitación es otra acción pendiente y debe ser retomada. La demanda es grande para todas las áreas del conocimiento. Desde la información recabada en campo, existe interés generalizado de jóvenes y adultos bachilleres en obtener su título de licenciatura. Hay una tendencia variada como: turismo, informática, administración de empresas, ingeniería civil, ambiental, medicina, arquitectura, veterinaria, agronomía, abogacía, antropología, carrera militar, entre otras. La mayor dificultad sigue siendo no contar con universidades o institutos superiores en los territorios que además de ofertar varias carreras, manejen metodologías que acerquen o faciliten (sin anular), las diversas formas del constructos mentales y que se trabaje desde las unidades educativas.
- La cosmovisión andina debe ser resignificada en todos los campos. Se habla de saberes y de ciencias como conocimientos pares, mas sigue habitando en el imaginario, en contextos urbanos y rurales, el que el conocimiento científico está sobre los saberes de los ancestros, por lo que se ve un bajo interés en los jóvenes de involucrarse en este procesos de transferencia y vivencia cultural. Desde las constataciones con grupos se ven tendencias variadas propias de subculturas urbanas que reúsan automáticamente a seguir una tradición que simplemente no la sienten, no admiran. He aquí una gran tarea que puede impulsarse desde la política pública, trabajando procesos de resignificación en cada cultura.

- Otro aspecto a fortalecer desde la política pública, es el acoplamiento de metodologías y formas de llegar al conocimiento alternativas en las universidades o los institutos superiores para un proceso pluriversal de enseñanza-aprendizajes que siga la lógica sembrada en la EIB. Si esto no se da de nada sirve que un bachiller logre conseguir una beca para estudios superiores porque simplemente la pierde.
- La política social en EIB debe continuar con la producción libros y materiales no solo académicos sino culturales, escritos desde actores de los pueblos y nacionalidades en sus propias lenguas, para apoyar los procesos de revitalización cultural en sus comunidades y el intercambio cultural. Importan también en este sentido desarrollar procesos de lecto-escritura.

Comentario

En estas dos décadas los cambios en el Sistema de la EIB han madurado al son de las macro políticas sociales, desde la línea de partida se observa que hubieron avances significativos que hay que seguir apuntalándolos; y también retrocesos que equiparar. En la última década, se refleja poco avance del SEIB que coincide con el proceso de ruptura de la autonomía de la DINEIB.

La especificidad de la EIB exige de un seguimiento permanente orientado al cumplimiento del MOSEIB y enfocados a la consecución del Sumak Kawsay en torno a la EIB; La construcción de la interculturalidad en varias direcciones (indio-mestizo; mestizo-indio; indio-indio; mestizo con mestizo) es un tema pendiente que urge tratarlo y discutirlo al interior de la comunidad educativa, no es dable que surjan otros tipos de exclusión por diferencias étnicas en un mismo territorio ancestral.

La autonomía de una DINEIB arrojó en el tiempo un mejor resultado en territorio, aunque no se lograron resultados perfectos, en comparación a los avances en la última década, han sido mucho más significativos, por lo que será interesante analizar las particularidades de esta gestión para recuperar, sino la autonomía, al menos las mejores prácticas a seguir.

5. Hallazgos de la investigación realizada en contextos de pueblos y nacionalidades del Ecuador en torno a la EIB, sus efectos y tendencias hacia la resistencia cultural.

5.1 El contexto del trabajo de campo

La investigación llevada a cabo por el grupo de investigación GIFE de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, desarrolló a través del diálogo directo (grupos focales, entrevistas y encuestas) con algunos actores del sistema intercultural bilingüe en 4 provincias amazónicas del país: Pastaza, Napo, Orellana y Morona Santiago. La investigación tuvo como fin, a través de la interlocución y constatación en campo, conocer cómo se vive la EIB, los aportes que desde la institucionalidad se están realizando para el resguardo de los saberes ancestrales, la comprensión de su cosmovisión; así mismo cuáles y cómo son las resistencias de pueblos y nacionalidades frente a procesos de asimilación cultural vividos.

La muestra abarcó 200 estudiantes del último año de bachillerato y 80 bachilleres graduados, en unidades educativas interculturales bilingües de contextos: waos, kichwas y shuar.

Los aspectos sondeados en la encuesta se enfocan a percibir algunos imaginarios y planes que persiguen bachilleres y estudiantes de pueblos y nacionalidades, en relación a su profesionalización; igualmente desde este estudio se quiso conocer el aporte de la malla y sus contenidos y cómo está aportando la EIB para profundizar y amar su cultura y a la vez que están haciendo los propios actores; familias, comunidad estudiantes y docentes por su revitalización y/o re-significación.

Para el efecto se sondearon los siguientes aspectos:

1. Aspiraciones de continuar estudios superiores;
2. Razones que motivan la continuidad y no continuidad;
3. Lugar donde continuar estudios superiores: universidad o instituto tecnológico;
4. Carreras que se aspira a seguir;
5. Aportes de la EIB al fortalecimiento de la cultura;
6. Propuesta al ámbito educativo y al de los pueblos y nacionalidades, para fortalecer la cultura.

5.2 Principales hallazgos:

5.2.1 Continuidad de estudios/Carreras/Instituciones Educación Superior

Por temas de espacio en la presente publicación las respuestas de las encuestas sobre los cuatro primeros puntos, se sintetizan a continuación:

- En promedio el 80% de los estudiantes y bachilleres desean seguir sus estudios superiores
- El 95% de las y los estudiantes prefieren hacerlo en una universidad.

- El 99% de los bachilleres no lo han seguido sus estudios por falta de recursos económicos.
- En cuanto a las carreras que preferirían, han mencionado una gran diversidad tanto en ciencias sociales como exactas.

Con relación a los puntos 5 y 6, se recaba lo siguiente:

5.2.2 Aportes de la EIB al fortalecimiento de la cultura

Hay que rescatar el aporte de la educación a la cultura, manifestado mayoritariamente por los encuestados de los dos grupos. Se plantean algunos aspectos; sin embargo, no se logra ver (en la encuesta y tampoco en los diversos diálogos mantenidos dentro de la investigación) el significado y significaciones de los aspectos que se dicen han sido potenciados; es decir, por ejemplo, si es la danza o las artesanías que han sido fortalecidas, no se logra recabar qué significan estos aspectos para la vida comunitaria, cuáles son sus contenidos simbólicos y como operan en el entramado de las relaciones; qué aspectos de la vida comunitaria son abordados a través de estas prácticas, entre otros aspectos. Tampoco se logra evidenciar entre las comunidades, planteamientos que hablen de diálogos intergeneracionales, o procesos en que los jóvenes como generación diferente, logren resignificar los elementos culturales en el contexto de su temporalidad etaria, por lo tanto, desde sus propios intereses así como de las dinámicas de globalización de las que ya son parte.

La tendencia posiciona la idea de que la cultura se recrea y resignifica a través de las charlas, talleres y, sobre todo, desde eventos de visibilización, al respecto, no se niega el valor que pueda tener esto, pero, la vida cultural no termina ni empieza en estas prácticas: es un continuo cotidiano que intencionadamente o no, los sujetos la recrean permanentemente. La reflexión que hay que hacer entonces es, finalizada la charla, el evento, ¿Qué sucede con los contenidos culturales? ¿Qué sucede con el diálogo entre culturas? ¿Qué sucede con el respeto a la diversidad? Insistir que no se invalida estas prácticas, sino que se cuestiona la exclusividad que se da como estrategia para revitalizar la cultura.

Por otra parte, hay que posicionar otro elemento importante para la reflexión en el sentido de que este “rescate” de la cultura de los ancestros, da lugar a una suerte de idealización de conservación de estas prácticas en el transcurrir del tiempo. Esto merece profundizar en el análisis, toda vez que juegan algunos factores que la pueden debilitar: (i) la falta de continuidad generacional de las prácticas, lo que lleva a “perder” el significado de las mismas y traspasarlas solamente desde un discurso idealizado; (ii) la ausencia de transferencia sentida y comprendida a las nuevas generaciones, que se adapte a los nuevos contextos y dinámicas de los jóvenes; con lo cual hay una suerte de ruptura de la memoria de estos significados.

La recuperación de prácticas culturales tiene que darse en el contexto de la resignificación; es decir, en procesos en los que unas prácticas ancestrales tienen que entrar en diálogo con actores ajenos temporalmente a esa ancestralidad, para encontrar significados dialogados entre las dos temporalidades. Lo anterior inclusive como posibilidad de fortalecer procesos importantes de resistencias culturales, más fundamentados y, sobre todo, con posibilidades de confrontar a hegemonías culturales.

5.2.3 Posibles aportes a la resignificación cultural

Frente a la invitación a los estudiantes y bachilleres a imaginar qué aportes podrían hacer la entidad educativa de EIB y por su parte las familias, la comunidad para fortalecer sus culturas, las propuestas de los tres contextos giran alrededor de los siguientes aspectos:

5.2.3.1 Aporte desde la institución educativa

Voces desde estudiantes último año de Bachillerato:

Desde todos los grupos, se plantea que el uso de las lenguas (escrita y hablada), debe fortalecerse mucho más, y para eso, proponen en el pénsum más asignaturas que se impartan en esta lengua, actualmente solo tienen una. Concomitante a esta propuesta, tiene que ver con que el uso cotidiano de la lengua a temprana edad para que puedan hablar sin dificultades.

La potenciación de prácticas rituales vividas por las y los jóvenes como: cantos, ceremonias, vestimenta, bailes; así como la diversificación de actividades en la escuela, es otra propuesta; es decir hay una valoración a la dinámica que existen en la vida escolar, no obstante sienten que se pueden desarrollar nuevas alternativas.

La investigación sobre sus culturas, es otra propuesta que se recoge. También se propone que la escuela se apoye en otros recursos para retomar saberes de los abuelos, a través de la elaboración de material pedagógico, así como de material audivisual.

Voces desde bachilleres

Hay una demanda sobre la práctica del idioma con mayor frecuencia, por ello la necesidad de que se promueva el efectivo uso de las lenguas, y también incorporar nuevas materias en lengua nativa, como lo determina la Resolución 440-131, para lo cual ven como condición, la presencia de docentes nativos. La producción de textos lo ven igualmente importante. Proponen también el encuentro con otras culturas: diálogo intercultural y otros aspectos generales de la cosmovisión indígena.

Algunas reflexiones:

En cuanto a estas propuestas una primera reflexión es sobre el uso de la lengua originaria: hay una coincidencia entre los dos grupos en el hecho de proponer su fortalecimiento, lo que denota que la lengua es un elemento cultural altamente valorado y poco pensado desde el espectro educativo. Desde las visitas se pudo constatar que el uso de la lengua en contextos más cercanos a la urbanidad mestiza, es mínimo en la vida escolar, tanto en el aula como en los otros espacios de esta dinámica, no así en zonas más alejadas aunque las asignaturas también las dictan en español, se pudo constatar que la mayoría de niñas, niños y adolescentes, hablan su lengua materna en la dinámica de la vida escolar y comunitaria.

5.2.3.2 Desde los pueblos y nacionalidades

Los jóvenes plantean la continuidad de actividades que ya se realizan en la comunidad (cacería, ceremonías, fiestas, ritualidades, artesanías, producción gastronómica sobre todo la chicha, guayusa, maito, chucula), cuya intensificación permitiría un revitalización cultural. El trabajo con las familias es otro planteamiento interesante, opinan que el uso de la lengua, la ritualidad y la vestimenta, posibilitaría una mayor apropiación de sus culturas, confrontando de esta manera cierta vergüenza aún presente en el entramado comunitario, sobre todo en los jóvenes.

El vínculo con otras sociedades, en otras ciudades, lo han planteado como una alternativa para lograr un mayor intercambio y conocimiento cultural, se trata, según los enunciados recogidos, de llevar a otros espacios los valores de la propia cultura, pero también de conocer otras realidades; es una propuesta hacia la construcción de la interculturalidad.

Algunas reflexiones:

Se plantean llevar a la práctica los valores identitarios culturales, mayor uso de la lengua en la comunidad, la diversificación de actividades como la investigación (no solo eventos deportivos) a través del encuentro con otras culturas.

Sobre las propuestas que se hace al ámbito de los pueblos y nacionalidades, cabe una pregunta para la reflexión: ¿Sólo a través de la expresión de la ritualidad se puede resignificar, recrear y fortalecer una cultura? Pregunta que surge frente a la tendencia por considerar como únicas este tipo de prácticas que deben ser fortalecidas en su ejecución, de cara al fortalecimiento cultural. Es necesario comprender que las expresiones rituales son una parte de la compleja dinámica cultural, ya que ésta aborda otros elementos que están en la vida cotidiana permanentemente resignificándose: construcciones simbólicas, estructura de relaciones, ejercicios de alteridad, relaciones de poder, entre otros.

Por lo tanto, que los pueblos y nacionalidades potencien también otras formas de revitalización, la investigación, espacios para el intercambio de significacdos y reflexiones sobre la dinámica de los

mismos; espacios para recrear formas no violentas de resistencia cultural, el intercambio intercultural como plantearon los jóvenes encuestados, entre otros, son señales interesantes para caminar en dirección de su resistencia cultural.

La demanda por el fortalecimiento del uso de la lengua hablada y escrita, que ha sido una constante en lo recabado en las encuestas aplicada a jóvenes de pueblos y nacionalidades, no puede invisivilizarse, dadas las implicaciones políticas y éticas que la EIB exhibe frente a la vigencia de la interculturalidad; ésta no puede quedarse solamente en la enunciación del deber ser ni en la folclorización, debe trascender a prácticas reales, que implica un intercambio paritario de saberes entre contextos culturales. No puede hablarse de interculturalidad si solo las niñas, niños y adolescentes de pueblos y nacionalidades tienen que aprender castellano y acercarse a la cultura mestiza. La vigencia de lo anterior es asimetría cultural, por lo tanto condición alejada de la promoción de la interculturalidad como eje transversal de la política de Estado en EIB. Obviamente, el intercambio tampoco puede limitarse a la lengua, como un medio de comunicación solamente, es necesario que exista el intercambio simbólico observando los diversos y complejos elementos de la cultura, que se dinamizan y resignifican permanentemente.

6. Conclusiones finales

- La mayoría de encuestados, estudiantes y bachilleres, aspiran a su formación superior universitaria. Sin embargo, se ve una progresiva disminución de este deseo con el tiempo, por varias razones, entre ellas: el factor económico, dificultades en el sistema público para el ingreso, ausencia o poca presencia de universidades o Institutos Técnicos Superiores en sus territorios. En este sentido, la universidad debe pasar de ser un anhelo a una opción totalmente accesible, esto implica una reforma en todo el sistema de EIB.

- Se pondera en la política social para la EIB el fortalecimiento de las lenguas y toda una valoración a la revitalización de la cultura desde el contexto educativo. Sin embargo, esta se sustenta en la concreción de eventos, charlas, rituales, que se realizan de modo puntual (léase folclórica). No se evidencian reflexiones connotativas de estas prácticas, con lo cual, se corre el riesgo de traspasar un discurso con poca comprensión simbólica, sobre todo a los jóvenes que son parte de nuevos contextos temporales y globalizantes.

Elementos para la discusión

- Se requiere dialogar de manera más profunda entre actores de la EIB (con la institucionalidad pública y privada), para lograr una mejor comprensión del sentido y significado de la interculturalidad; en función de ello se revisen contenidos y metodologías curriculares (que

por ahora parecen alejar la práctica educativa de una promoción genuina de la interculturalidad); se pongan entre las actividades del aula, reflexiones sobre la importancia de entender y vivir en el día a día esa interculturalidad triple vía.

- Es importante que los actores de pueblos y nacionalidades avancen en nuevas formas de resignificación de sus culturas. Sin abandonar las prácticas evidenciadas y valoradas por los actores, hay que visualizar otras que favorezcan la reflexión de los significados para generar mayor apropiación y, por otra parte, la construcción de estrategias de resistencia frente a las intenciones asimilatorias de la hegemonía cultural.

- Si existe una política vigente de más de dos décadas insistiendo en una especificidad de formación integral: primaria, secundario y nivel superior, para pueblos y nacionalidades, esto no pasa por dar más becas para que salgan a las universidades de las ciudades centrales mestizas; pasa por ampliar la dimensión del SEIB hacia esta etapa superior que contempla la política sobre EIB en su primer punto ya referido; es decir universidades e Institutos superiores que funcionen en cada cantón, con metodologías probadas en sus contextos.

> *...No basta que esos derechos estén como mera declaración dirsursiva, sino que como nos enseña la sabiduría espiritual del sendero del Yacha, deber haber "impecabilidad" absoluta en su implementación, lo que implica coherencia entre lo que se siente, se piensa, se dice y se hace, pues de lo contrario se corre el riesgo de que la vida como derecho consagrado en la Constitución, se quede como un hermoso discurso retórico más, que instrumentaliza el poder de acuerdo a sus intereses* (Guerrero et al., 2016).

Bibliografía

Asamblea Nacional. (2008). Constitución. Montecristi, Ecuador.

Castillo, A. (Noviembre de 2016). Rectora de la Unidad Educativa Amauta Ñampi. (g. i. GIFE, Entrevistador)

Conejo, A. (2008). Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador. *Alteridad*, 81.

Conejo, A. (10 de enero de 2017). Entrevista sobre EIB. (E. Carbonell, Entrevistador)

Freire, P. (2002). *Pedagogía del Oprimido.* México: XXI, 54º Edición, 2002.

Guerrero, P. (2008). Interculturalidad, nacionalidades indias, universidad y procesos políticos en Ecuador. *Cuadernos Interculturales*.

Guerrero, P., Ferraro, E., & Hermosa, H. (2016). *El Trabajo Antropológico.* Quito: Abya-Yala.

LOEI. (2011). Art. 264. Quito, Ecuador.

LOEI. (2011). Art. 276. Quito.

MEC. (2009). Sistema de Educación Intercultural bilingue mejora en el Ecuador. *Ecuador Iinmediato*, pág. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=94731.

MEC. (2013). *Acuerdo Ministerial No. 440-131.*

Ministerio de Educación. (Diciembre de 2013). Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingue. Quito.

Ministerio de Educación y Cultura. (1993). *MOSEIB.* Quito, Ecuador.

Montaluisa, L. (1993). *Historia de la EIB.* Quito.

Montaluisa, L. (12 de 12 de 2016). Entrevista sobre procesos de la EIB en Ecuador. (E. Carbonell, Entrevistador)

Presidencia de la República del Ecuador. (31 de Marzo de 2011). Ley Orgánica de Educación Inercultural. *Registro Oficial Nº 417* . Quito, Ecuador.

UNICEF. (2010). *Informe Final del Proyecto EIBMAZ.* Obtenido de http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/informe-final-del-programa-eibamaz/informe-final-del-programa-eibamaz.pdf

UNICEF. (2010). *Resultados alcanzados del Proyecto EIBMAZ .* Obtenido de https://www.unicef.org/ecuador/activities_28836.htm

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

(DES)ESTRUCTURACIÓN DEL BIENESTAR EN NUEVOS TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA: ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE ECUADOR Y ARGENTINA.

Minteguiaga Analía
analia.minteguiaga@iaen.edu.ec
Carmel Rivera Valerie
carmel.valerie@gmail.com

Grupo 6.1
Retos de los Estados de bienestar emergentes

espanet SPAIN

Resumen

En su mayoría las discusiones en torno a la conformación de regímenes de bienestar están vinculadas a la seguridad social y pensiones jubilares (Mesa-Lago, 1991), la configuración del mercado laboral (niveles de formalización, existencia o no de seguros de desempleo), manejo de riesgos y niveles de familiarización (Gough, 2004; Martínez, 2007). Para politizar aún más el estudio de la provisión de bienestar queda todavía por enlazar el análisis de los regímenes de bienestar –y sus trasformaciones– con los sistemas ideológicos imperantes y los distintos modelos de desarrollo que informan las decisiones de política económica y política social. Actualmente, el reposicionamiento de los postulados centrales de la ortodoxia neoliberal (específicamente del ajuste fiscal como solución económica) torna imperativo pensar cómo articular el análisis de las bases materiales que posibilitan la construcción y el sostenimiento de un Estado proveedor de bienestar y la construcción de tipologías de regímenes. El objetivo de este trabajo es ahondar en la discusión sobre la necesidad de reorientar la política económica para compatibilizarla con la realización de los derechos económicos y sociales (Balakrishnan et al., 2016) a fin de obtener pistas de cómo conjugar política económica y regímenes de bienestar. Este aporte será realizado a través de un análisis comparativo de algunas políticas aplicadas por los gobiernos de Ecuador y Argentina entre 2015 y 2016 teniendo en cuenta las diferencias político-ideológicas de sus administraciones gubernamentales.

Palabras claves: Política económica, regímenes de bienestar, Ecuador, Argentina.

En el año 2013, Fernando Filgueira afirmaba que América Latina asistía al segundo experimento de construcción de ciudadanía social, y que esta vez dicho experimento no se daba en el marco de una "modernización conservadora", caracterizada por "elites que buscaban la modernización de sus países […] al tiempo que pretendían mantener privilegios estamentales heredados de etapas pre-industriales y pre-modernas" (20) y vinculada por el autor al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Según su lectura, en esta ocasión las élites económicas y sus expresiones políticas "carecen de las herramientas para congelar o frenar los procesos de emancipación de las ataduras estamentales que caracterizaron la región" (2013: 18). El "giro a la izquierda" fue interpretado por Filgueira como una solución política a la crisis de incorporación generada por las políticas de ajuste estructural de las décadas de los 80 y 90. De acuerdo a esta visión, la región se encontraba en un momento histórico particularmente privilegiado para transformar el "corporativismo estrecho" que genera esquemas de bienestar estratificados, y superar la "focalización restringida" que otorga al mercado el rol principal en la inclusión (Filgueira, 2013: 19).

Sin embargo, desde las reflexiones de Filgueira el escenario político latinoamericano ha cambiado y con él se modifican los modelos de desarrollo que informan las decisiones en materia de política económica y social. El golpe institucional organizado por el Senado paraguayo contra Fernando Lugo en 2012 se repitió en 2016 en Brasil, con la destitución de Dilma Rousseff poco después de su segunda victoria electoral. A finales de 2015 Mauricio Macri, empresario y político argentino, ganó las elecciones presidenciales, y en Ecuador el segundo candidato presidencial más opcionado para 2017, Guillermo Lasso, promete como eje central de su campaña, la eliminación de impuestos y de instituciones estatales (entre ellas la secretaría encargada de educación superior). El retorno de las derechas y con ellas el de la ortodoxia económica es correlato de un fuerte desaceleramiento económico. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) los países de la región han sufrido una caída del Producto Interno Bruto (PIB) desde el año 2013 (ver Tabla 1). La reducción de ingresos está estrechamente vinculada a la contracción en los precios de las materias primas que representan más del 50% de las exportaciones de la región (CEPAL, 2015); solo en 2015 se registró una contracción del 29% (CEPAL, 2016a).

Tabla 1
Variación del PIB (%)

Año	América Latina y el Caribe	Argentina	Ecuador
2013	2,9	2,4	4,9
2014	0,9	-2,5	4,0
2015	-0,5	2,5	0,2
2016	-1,1	-2,0	-2,0

Fuente: CEPAL (2016a)

El desaceleramiento económico de los países emergentes, especialmente de China, ha representado un serio desafío para economías que son todavía altamente dependientes de los precios de las materias primas que exportan. En este contexto los gobiernos toman medidas para enfrentar las condiciones de crisis económica mundial. Este trabajo se preocupa por el tipo de políticas que se aplican para enfrentar los shocks externos y los potenciales efectos que éstos tienen sobre la producción de bienestar, específicamente sobre la capacidad del Estado para producir/asegurar el bienestar de los ciudadanos. En este caso se revisarán las políticas de los gobiernos de Ecuador y Argentina porque manifiestan ideologías[1] distintas, y por lo tanto, posiciones contrapuestas sobre el rol del Estado, la familia, la comunidad y el mercado en la provisión de bienestar. Las políticas a analizar serán la reducción de los subsidios nacionales a servicios públicos (electricidad, gas y transporte) aparejados con recortes tributarios para sectores empresariales en el caso argentino, y la aplicación de nuevos aranceles para productos importados y proyectos de reforma tributaria de corte progresivo en el caso ecuatoriano. Sostenemos que a través de este análisis se puede observar en qué medida los sistemas de provisión de bienestar pueden ser afectados negativamente por decisiones de política económica.

El documento se organiza de la siguiente forma. Primero se revisa brevemente la bibliografía sobre esquemas de bienestar y su utilidad en la investigación y caracterización del bienestar en países con menores niveles de desarrollo económico y social, particularmente en América Latina. Luego se presentan las potencialidades del análisis de las políticas económicas desde una perspectiva de realización de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) para identificar avances y retrocesos

[1] De acuerdo a Althusser (1976) la ideología está compuesta por las ideas dominantes sobre cómo debe funcionar el mundo y cuál es el rol de las personas dentro de este. La dominación ideológica, sostenida por las instituciones de la sociedad civil en términos gramscianos (escuela, iglesia, familia, medios de comunicación, entre otros) es fundamental para asegurar la reproducción de cualquier ordenamiento social.

en la producción de bienestar. La tercera parte corresponde al ejercicio comparativo empírico ya mencionado. Finalmente, se presenta una serie de conclusiones analíticas y metodológicas derivadas del trabajo de investigación.

1. El estudio de los regímenes de bienestar en América Latina

En *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar,* Esping-Andersen presenta dos contribuciones esenciales para el estudio de la producción de bienestar social. La primera es la noción de regímenes de Estados de bienestar que logró superar los modelos clásicos de los estudios del Estado de Bienestar que "suponían una mirada fraccionada y aislada de los diferentes sectores de política pública, y siempre reducida al campo social [y] desconocían el papel clave que desempeñan los 'proyectos de país' en las intervenciones sociales" (Minteguiaga y Ubasart, 2013: 6). Desde el concepto de regímenes se posibilita un análisis que considera cuestiones como la evolución del gasto incorporando consideraciones institucionales, orientaciones políticas, y demandas sociales (Esping-Andersen, 1993). Sobre todo, visibiliza los ordenamientos diferentes entre Estado, mercado, comunidad y familia en la producción de bienestar desplazando al Estado como actor único. La segunda fue mostrar y analizar las formas en que las políticas de provisión de bienestar generan sistemas de estratificación social, por ejemplo a través de la focalización o de la imposición de condicionalidades para el acceso.

En el texto previamente citado, Esping-Andersen identifica tres tipos de regímenes en su análisis de los países desarrollados[2]: 1) conservador, 2) liberal y 3) socialdemócrata definidos por sus variaciones en los niveles de desmercantilización y estratificación y desarrollo de sus mercados laborales. La desmercantilización "se produce cuando se presta un servicio como asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado" (Esping-Andersen, 1993: 41), mientras la estratificación se refiere a como las políticas de bienestar son "una fuerza activa en el ordenamiento de la relaciones sociales" (Ibíd.: 44) en el sentido que generan sociedades individualistas, duales o de solidaridad ampliada. El tipo conservador se caracteriza por vincular los derechos a las diferencias de status social y de clase desde un Estado que desplaza al mercado en la provisión de bienestar, pero no a la familia (Ibíd.: 48). Tanto la desmercantilización como la estratificación responden a consideraciones corporativas y de pertenencia a grupos económicos y sociales. En el tipo liberal predomina la ayuda a

[2] Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Italia, Japón, Francia, Alemania, Finlandia, Suiza, Austria, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia

quienes comprueban no tener recursos, estigmatizando a quienes reciben asistencia. Los regímenes liberales estimulan el mercado garantizando mínimos o subsidiando planes privados de protección social (Ibíd.: 47), con escasos efectos desmercantilizadores y producen un orden de estratificación de "dualismo político de clase" entre pobres beneficiarios de protección social y una mayoría que recibe bienestar social "diferenciado por el mercado" (Ibíd.). Finalmente, el tercer tipo se basa en un principio de universalización y desmercantilización del acceso a los derechos sociales que incluye a las clases medias y generan sociedades de solidaridad ampliada (Ibíd.: 48).

La tipología elaborada por Esping-Andersen ha sido repensada desde distintas latitudes. Aunque aquí interesan especialmente los ajustes realizados en función de la realidad latinoamericana, es relevante esbozar algunas consideraciones identificadas por Wood y Bevan (en Gough, 2004) en torno a las realidades que afectan la construcción de tipologías de regímenes para países en vías de desarrollo. Entre ellas destacan: 1) la división del trabajo no es determinada únicamente por el modo de producción capitalista, sino también por la agricultura de autosustento, el trabajo informal y otras formas de producción; 2) las formas de dominación no responden únicamente a la división del trabajo sino a consideraciones étnicas y de estatus; 3) en varios escenarios los medios de subsistencia reemplazan a los salarios; 4) los Estados se encuentran débilmente diferenciados de intereses privados; y 5) la noción de desmercantilización en tanto independencia del mercado pierde relevancia en contextos económicos altamente informales (Ibíd.: 28-31). Estas diferencias estructurales tienen efectos importantes sobre el diseño de investigaciones en este campo. Por ejemplo, al analizar la provisión de bienestar en países menos desarrollados que carecen de un amplio sector de trabajadores asalariados se vuelve importante observar las medidas para ampliar la fuerza de trabajo asalariada, protegida y con beneficios (es decir, medidas para mercantilizar la fuerza laboral).

Aunque no utilizan el concepto de regímenes de bienestar, en el caso latinoamericano Carmelo Mesa Lago (1991) y Fernando Filgueira (1998) presentan clasificaciones importantes para el estudio del bienestar en la región. Mesa Lago ofrece una clasificación que busca resolver el problema de la variación y el grado de desarrollo en los modelo de protección social a través de una diferenciación entre países pioneros, intermedios y tardíos (en Filgueira, 1998). Por su lado, Filgueira (1998) intenta reconciliar los aportes de Mesa Lago y el marco teórico interpretativo de la literatura de los regímenes de bienestar enfatizando la comprensión de cómo se distribuye el gasto en protección social. En ese sentido, explica que "interesa el 'cómo' en tanto distribución sectorial y cobertura poblacional, y solo en segunda

instancia en tanto desmercantilización" (Filgueira, 1998: 85). El autor realiza un análisis del periodo de ISI (entre 1930-1970) mediante el cual identifica tres tipos: 1) de universalismo estratificado con amplios sistemas de seguridad social, salud y educación caracterizados por una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección; 2) duales con menores niveles de universalización en los sistemas de educación y seguridad social, mayores niveles de estratificación, y alta exclusión en sectores rurales; y 3) excluyentes con sistemas "elitistas" de seguridad social y salud y sistemas duales en educación con una casi nula asignación de recursos (Filgueira, 1998).

Posteriormente, Barrientos (2004) utilizó el concepto de régimen de bienestar identificando "la articulación específica de la familia, el mercado y el Estado en la producción de bienestar" (124) para caracterizar los modelos latinoamericanos. En primera instancia, reconoce el rol importante que juega la familia en la protección frente a riesgos. Esto y la baja capacidad de inserción laboral, que se traduce en bajos niveles de inserción en los sistemas de seguridad social, colocan a la informalidad en el centro de la caracterización de los regímenes latinoamericanos. Así, para el momento de ISI identifica un régimen informal-conservador en el cual el mercado y el Estado proveen seguridad social, protección laboral, y programas púbicos de salud y educación (Barrientos, 2004: 138) de forma estratificada, excluyendo a la mayoría de trabajadores informales y sectores rurales. Barrientos también analiza el cambio en el régimen de bienestar que supuso la crisis económica de los 80 y 90 y los procesos de ajuste que "afectaron los tres componentes de la producción de bienestar del estado y el mercado" (2004: 146) a través de esquemas de desregulación, privatización o des financiación. El autor nombra a ese nuevo régimen como informal-liberal, donde cada vez más el individuo y la familia deben proveerse bienestar así mismos.

Martínez (2007) también identifica a la informalidad como rasgo característico de los regímenes de bienestar en América Latina pero elabora una tipología más desagregada para captar las diferencias entre países de la región. A través de un análisis estadístico de conglomerados que incluye 18 países, Martínez (2007) reconoce varios rasgos comunes, específicamente mercados laborales ineficientes, políticas públicas débiles, y la centralidad del ámbito doméstico y del trabajo femenino en la provisión de bienestar. Considerando el rol del Estado y el grado de familiarización en el manejo de riesgos la autora identifica 3 tipos de regímenes: estatal-productivista, estatal-proteccionista y familiarista. El primer tipo deriva su carácter productivista de su enfoque sobre el capital humano para "mejorar las condiciones de la fuerza laboral para participar en el mercado" (Martínez, 2007: 24), y otorga menor importancia a la desmercantilización de la protección social. El segundo tipo también invierte en capital humano pero

enfatiza los procesos de desmercantilización de la protección social aunque sea de forma estratificada. Finalmente, el régimen familiarista muestra un gran peso de arreglos familiares y comunitarios no solo en el manejo de riesgos sino también en la provisión de servicios sociales "en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes" (Ibíd.: 25).

Por último, los aportes de Del Valle (2010) son importantes en tanto proponen profundizar sobre la dimensión productivista que presentan los sistemas de bienestar en la región. De acuerdo al autor, el "productivismos es posible en virtud de una estricta subordinación de la política social a los objetivos de la política estatal desarrollista, donde se suman derechos sociales mínimos, dependientes de la inserción productiva de las personas" (68). Así, estaríamos frente sistemas donde prevaleció el carácter desarrollista del Estado por sobre su carácter social. A pesar de la importancia de reconocer la relación de subordinación existente entre política económica y política social, enfatizar la dimensión productivista y afirmar la prevalencia del carácter desarrollista del Estado opaca la relevancia de los momentos no desarrollistas de los Estados latinoamericanos, y de las transformaciones en la provisión de bienestar.

Los autores revisados abordan, en menor o mayor medida, la importancia de la economía política para entender las trasformaciones en los modelos de producción de bienestar (Barrientos, 2004). A inicios de los noventa Esping-Anderson ya sostenía que una perspectiva amplia para el estudio de los Estados de bienestar "enmarcan sus preguntas en relación a la economía política y centran sus intereses en el amplio papel del Estado para gestionar y organizar la economía" (1993: 18). En la presentación de su tipología Filgueira (1998: 87) sostiene que "la explicación del peculiar desarrollo de estos sistemas sociales debe buscarse no en su temprano desarrollo, sino en la economía política del desarrollo nacional y en la administración política de este". Sin embargo, en ningún caso se incorporan consideraciones de política económica, especialmente política fiscal y sus efectos redistributivos, en las tipologías presentadas. En ese sentido Rudra (2007) ha aportado con una tipología de Estados de bienestar en países con menos niveles de desarrollo observando la relación entre los esfuerzos del Estado por mercantilizar el trabajo (expandir el trabajo asalariado) y sus esfuerzos por desmercantilizar o proteger a ciertos individuos de las fuerzas del mercado. Sin embargo en su análisis de conglomerado utiliza variables relacionadas al mercado laboral y el gasto en educación, salud y seguridad social sin considerar variables de política fiscal.

2. Política económica y la realización de los DESC

Este trabajo no pretende presentar una tipología de regímenes de bienestar que incorpore la política fiscal y su potencial para la redistribución sino que reconoce la necesidad de realizar dichos esfuerzos y ofrece unas primeras pistas para colocar en primer plano los vínculos entre políticas económicas y bienestar. El objetivo es justamente revelar la interrelación existente entre políticas sociales y políticas económicas en la producción y distribución del bienestar. Varios autores han establecido la vinculación entre desarrollo y construcción de capacidades como vía para reconciliar la empresa del desarrollo con la justicia social (entre ellos Sen, 2000 y Nussbaum, 2002). En ese sentido, pensar la materialización de capacidades humanas desde la realización de los DESC (ver Tabla 2) puede ser útil para medir avances y retrocesos en la provisión de bienestar y para la articulación de tipologías y política económica, reconociendo que las estrategias para atacar problemáticas sociales como la pobreza, la exclusión y la desigualdad requieren conjugar consideraciones propias del campo de la política social e interrogantes vinculadas a las políticas económicas. Estas últimas juegan un rol crucial porque incide directamente sobre la posibilidad de asegurar los recursos fiscales para construir y/o mantener esquemas de bienestar, y sobre la capacidad de la población para asegurarse sus propios medios de vida a través del trabajo.

Tabla 2
Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)

Artículo 6	Al trabajo libremente escogido o aceptado.
Artículo 7	A condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren condiciones de vida digna (seguridad, higiene, vacaciones, límite de carga horaria, entre otras) e igual paga por igual trabajo.
Artículo 8	A la sindicalización y a la huelga.
Artículo 9	A la seguridad social.
Artículo 11	A un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados.
Artículo 12	A la salud física y mental.
Artículo 13	A la educación (incluyendo la realización progresiva de la gratuidad en la educación superior y el otorgamiento de becas).
Artículo 15	A participar en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico y a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales por autoría.

Observación general 15 del Comité DESC	Al agua.
Resolución de la ONU A/RES/45/94	A un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.

Fuente: Red-DESC (https://www.escr-net.org)

Balakrishnan et al. (2016) sostienen que en el contexto del predominio de los postulados económicos ortodoxos, "un enfoque de derechos humanos proporciona un marco normativo y evaluativo alternativo que enfatiza una gama más amplia de objetivos que incrementen las libertades y opciones sustantivas de las que gozan las personas en sus vidas" (1). Es decir, dicho enfoque permite una evaluación de la política económica en función de su capacidad para generar bienestar (o malestar) social. Asumimos la centralidad de la realización de los derechos sociales en tanto su goce efectivo es clave para los procesos de desmercantilización. En esta sección interesa definir los conceptos básicos detrás del enfoque de derechos humanos para aplicarlos en el análisis de las políticas económicas adoptadas por los gobiernos de Argentina y Ecuador. Ambos países han aplicados políticas distintas para enfrentar el desaceleramiento económico; su análisis comparativo permitiría determinar en qué medida dichas políticas son compatibles con la realización progresiva de los DESC.

De acuerdo a la oficina del Alto Comisionado de las NN.UU. existen tres dimensiones de la obligación de los Estados en materia de derechos: 1) la de respetar o no interferir en el disfrute de los derechos; 2) la de proteger el disfrute de los derechos de interferencia externa; y 3) la de realizar que "requiere que el Estado tomé las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales […] para la realización plena de dichos derechos" (Balakrishnan et al., 2016: 14). El análisis presentado en esta ponencia se centrará en esta tercera obligación, específicamente sobre las medidas presupuestarias y fiscales. Adicionalmente, el Pacto Internacional de DESC, en vigor desde 1976, establece que "cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, […] **hasta el máximo de los recursos de que disponga**, para **lograr progresivamente** […] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (artículo 2, énfasis nuestro). De aquí se derivan tres principios, el uso de los máximos recursos disponibles, la realización progresiva de los derechos y el no retroceso. Finalmente, Balakrishnan et al., (2016: 22) identifican cinco tipos de política que deben ser examinadas para evaluar si se está cumpliendo con el principio del máximo de los recursos disponibles, estos son 1) el gasto gubernamental, 2) los ingresos, 3) la asistencia para el desarrollo, 4) el financiamiento de la deuda y del déficit, y 5) la política monetaria y la regulación financiera.

En tiempos de desaceleración económica las fuentes de recursos que compensarían la pérdida de los mismos por otras vías se vuelve esencial para asegurar el no retroceso en la realización de derechos. Por eso aquí se prestará particular atención al gasto privilegiado por los gobiernos de Argentina y Ecuador y las fuentes de ingreso diseñadas por los mismos para compensar la pérdida de ingresos debido a la desaceleración económica. Siguiendo los pasos delineados por Balakrishnan et al (2016), para evaluar las políticas económicas se identificarán los principios de derechos humanos aplicables a dichas políticas (en este caso el uso de los máximos recursos disponibles y el no retroceso), y los indicadores relevantes referentes a las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar. Existen tres aspectos centrales para determinar si se cumple con el principio del "máximo de los recursos disponibles": el tamaño del gasto público, la asignación del gasto a áreas específicas dentro del presupuesto, y el uso efectivo de esos recursos (Balakrishnan et al., 2016: 53). Por otro lado, en términos de ingresos, "los gobiernos tienen una obligación de conducta de introducir leyes y sistemas tributarios capaces de generar suficientes ingresos para la realización de los derechos humanos" (Ibíd., 60). Especialmente, para garantizar que menos recursos públicos no se traduzca en el deterioro del ejercicio de derechos.

Tomando la recomendación de Balakrishnan et al. (2016), no se compararán los indicadores de cada país directamente debido a que Argentina y Ecuador son países con vastas diferencias tanto de riqueza como de extensión territorial, y más importante aún, presentan puntos de partida distintos en la construcción de sus regímenes de bienestar. Mesa Lago (1991) clasificó a Argentina como un país pionero en el desarrollo de la protección social, mientras Ecuador se ubicaba entre los países de desarrollo tardío. En términos de modelos de prestaciones sociales, Filgueira (1998) ubicó a Argentina entre los países de universalismo estatificado y a Ecuador en el grupo con modelos excluyentes. Y Martínez (2007) identificó al régimen argentino como estatal productivista mientras el ecuatoriano fue clasificado como familiarista. Por estas diferencias la comparación se realizará en términos temporales dentro de los países para observar el deterioro o recuperación de ciertos indicadores. El objetivo de esta evaluación no es el de un estudio de impacto, sino el de "examinar cómo ha sido conducida la política—si ha consistido de acciones 'calculadas razonablemente para realizar el disfrute de un derecho en particular'" (Balakrishnan et al., 2016: 24), o por el contrario, han atentado contra los principios de máximo de recursos disponibles y de no retroceso.

3. Modelos para enfrentar nuevos tiempos de crisis económica: Argentina y Ecuador

Las experiencias recientes en torno al manejo político y económico de la última crisis mundial (2008 y 2009) revelan las diferencias en resultados de un modelo de ajuste y retracción del Estado social y un modelo de estímulo económico y expansión del Estado social. El manejo diferencial por parte de EE.UU. que aplicó un modelo de estímulo y de la Unión Europea que llevó adelante un modelo de ajuste estructural evidenció que la preocupación excesiva por la estabilidad macroeconómica, el manejo del déficit y la reducción de la deuda pueden profundizar el estancamiento económico y producir nuevos momento de recesión como ocurrió en Europa en 2012 (Balakrishnan et al., 2016). Especialmente cuando los esfuerzos por alcanzar la estabilidad macroeconómica son realizados a expensas de políticas de reactivación productiva y de protección social.

En el caso de América Latina la CEPAL (2016b) señala que el declive en ingresos se dio por una contracción del 29% de los precios de las materias primas durante 2015; situación que "fue contrarrestada en parte por aumentos de los ingresos tributarios […]. En promedio, América Latina logró aumentar su presión tributaria 0,2 puntos porcentuales del PIB" (6). Sin embargo, los países de la región latinoamericana presentan todavía una tasa media efectiva para el decil más rico de 7,2%, que está muy por debajo de la tasa media que paga este mismo decil en la Unión Europea que se ubica en el 25,6% (CEPAL, 2016b). Este dato es relevante en tanto muestra un margen de acción importante para los gobiernos de la región que podrían aumentar los impuestos a la renta de forma focalizada para mejorar los sistemas redistributivos y ampliar las bases fiscales, especialmente en tiempos de crisis económica.

En los casos de Argentina y Ecuador, estos países habían logrado aumentar el porcentaje de los ingresos públicos provenientes del impuesto progresivo a la renta en 12.8% y 11.7% respectivamente (CEPAL, 2016b: 38). En el ingreso tributario como porcentaje del PIB de cada país se observa una clara tendencia a incrementar el peso de los ingresos tributarios, aunque con retrocesos para los años 2014 y 2016 (ver Tabla 3). Esto puede estar vinculado al desaceleramiento económico, por lo que es importante ver no solo indicadores sino otras políticas en materia fiscal. La estructura del sistema impositivo no solo revela el compromiso del Estado con el cumplimiento de los DESC mediante más capacidad de inversión pública y social, sino también sus prioridades políticas en tanto muestra claramente cuáles son los actores beneficiados y perjudicados por el accionar estatal.

Tabla 3
Ingreso tributario (% del PIB)

Año	Argentina	Ecuador
2013	17,5	14,4
2014	17,3	14,1
2015	17,6	15,6
2016	16,6	15,1

Nota: Solo la cifra de 2016 para Ecuador no constaba en el Balance Preliminar de la CEPAL, por lo que se recurrió a las proyecciones del Ministerio de Finanzas.
Fuente: CEPAL (2016a) / Ministerio de Finanzas (2015)

Argentina

Pocos días después de posicionarse como el nuevo presidente de Argentina, Mauricio Macri levantó la restricción para la compra de dólares, o cepo cambiario. La medida restrictiva fue instaurada en 2011 por Cristina Fernández con el objetivo de evitar la fuga de capitales (La Tercera, 2011). Uno de los efectos de dicha medida fue la devaluación del peso argentino en 40% respecto al dólar estadounidense (de los Reyes, 2015). La devaluación de la moneda es positiva para ciertos sectores económicos, específicamente para los exportadores porque sus productos adquieren mayor competitividad en el mercado internacional al abaratarse su costo. Sin embargo, para quienes trabajan y ganan en pesos la devaluación afecta negativamente su capacidad adquisitiva, y para quienes se encuentran bordeando la línea de pobreza se vuelve más fácil cruzar ese umbral. Esta es la primera política económica que tiene un efecto negativo, especialmente sobre los sectores socioeconómicos vulnerables.

Luego del golpe que significó la devaluación del peso, entre los meses de enero y abril, decisiones del gobierno central ocasionaron un aumento importante en los precios de servicios básicos como electricidad, gas y transporte. En algunos casos se registraron incrementos de más del 200%; la magnitud del incremento hace que su incidencia sobre las economías familiares sea considerable al afectar la capacidad de consumo de los hogares más vulnerables, especialmente aquellos que oscilaban en torno al umbral de pobreza. De acuerdo a un informe del Centro CIFRA (2016), los precios de la electricidad para el mercado mayorista aumentaron en un promedio de 257%. El mismo informe indica que se amplió el número de personas que pagan una tarifa social, sin embargo incluso este conjunto de hogares sufrió un incremento de entre el 86 y el 143% (excepto en caso de que consuman menos de 150 kWh/mes). El precio del gas en el sector residencial aumentó en promedio 200% a nivel nacional, y el precio del transporte en la Ciudad de Buenos Aires aumentó en 100% para usuarios regulares y 50% para la tarifa social (Centro CIFRA, 2016).

Los incrementos en servicios básicos y la devaluación monetaria por el levantamiento de la restricción para la compra de dólares significaron mayor presión sobre las economías individuales y familiares. No solo el dinero puede comprar menos sino que además una mayor porción del salario debe ser dirigida a pagar servicios que son indispensables para la realización del derecho a un nivel de vida adecuado. El ex ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, Alfonso Prat-Gay, defendió la medida asegurando que "no podemos seguir derrochando lo que no tenemos", de hecho la medida había sido anunciada durante la campaña presidencial como una forma de reducir el peso de los subsidios sobre las finanzas públicas (Smink, 2016), especialmente considerando que Argentina no es soberana en la producción de gas y electricidad. Hasta 2011 importó estos recursos de Bolivia, Paraguay y Brasil; actualmente mantiene un acuerdo con Chile para la compra de estos recursos (Télam, 2016). Sin embargo, si estas medidas se sostienen sobre la necesidad de equilibrar las finanzas públicas es difícil explicar por qué durante el mes de febrero se eliminaron los impuestos de derechos de exportación para casi todos los productos agropecuarios (con excepción de la exportación de soja que tuvo una reducción de 5%) y para la minería. De acuerdo a López et al. (2016) esta decisión significó una renuncia fiscal de aproximadamente 38.000 millones de pesos para el año 2016.

La decisión favorable al sector agroexportador debe ser leída recordando las intensas jornadas de conflicto protagonizadas por el sector agrícola a partir del establecimiento de un sistema de retenciones móviles para las exportaciones de soja, trigo, girasol, y maíz en marzo de 2008. Las acciones de protestas durante el gobierno de Cristina Fernández incluyeron paros, bloqueos de carretera y concentraciones que duraron cuatro meses (Infobae, 2012). La medida adoptada por el gobierno de Macri evidencia que consideraciones políticas pueden llevar a la renuncia de ingreso fiscal o a optar por incrementar el gasto público; lo importante es observar para que sectores se suelta y para que sectores se ajusta. El Estado argentino, al igual que todos los Estados que ratificaron el Pacto Internacional de DESC, tiene la responsabilidad legal de otorgar la mayor cantidad de recursos a la realización de todos los DESC, entre ellos el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11). La decisión de reducir el gasto público en el subsidio a servicios básicos al mismo tiempo que renuncia a 38.000 millones de pesos beneficiando a sectores agroexportadores y extractivos atenta contra esta responsabilidad. La renuncia a ingresos es aún mayor si se toma en cuenta el pago de 9.300 millones de dólares a los fondos buitre. En su conjunto, estas medidas pueden ser interpretadas como una violación del principio de máximos recursos

disponibles porque el Estado renuncia activamente a ingresos que podrían servir para la progresiva realización de los DESC beneficiando a actores económicos y financieros tradicionalmente poderosos.

En el contexto de un deterioro de la capacidad adquisitiva de los sueldos (realidad que también afecta a quienes reciben la transferencia mensual de Asignación Universal por Hijo –AUH–), algunas organizaciones sociales propusieron una Ley de Emergencia Social que permitiría "complementar los ingresos de las aproximadamente dos millones de familias bajo la línea de pobreza" y crear trabajos en un contexto de despidos que según la consultora privada Tendencias Económicas alcanzaron los 154.570 en los primeros 5 meses del año (Jueguen, 2016). De acuerdo al diario La Nación (2016), el costo fiscal de la Ley se estimó en 11.000 millones de pesos para el año 2017; esto representa menos de una tercera parte de los ingresos a los que renunció el Estado argentino mediante la eliminación de los impuestos a los derechos de exportación. Las medidas de ajuste adoptadas por el gobierno argentino, justificadas por una crisis económica y la necesidad de alcanzar la estabilidad macroeconómica, se han centrado casi exclusivamente en la reducción de gastos sociales sin atender la posibilidad de generar mayores ingresos a través del fortalecimiento de esquemas tributarios progresivos, o por lo menos de mantener los que ya existían en el país.

De esta forma, se ajusta para los sectores económicamente vulnerables y se afloja para los sectores tradicionalmente dominantes de la economía argentina. Esta es una cuestión ideológica de cómo se entienden las vías al desarrollo. De acuerdo a la ortodoxia neoliberal reducir impuestos a los grandes capitales debería generar mayores niveles de empleo y bienestar, pero este resultado no ha sido el obtenido. Como la literatura sobre regímenes de bienestar señala, la provisión de bienestar no está atada únicamente a las políticas de asistencia y protección social. En ese sentido, es importante observar los modelos de desarrollo y de economía política que informan las decisiones gubernamentales que afectan directamente la provisión de bienestar. La devaluación monetaria y disminución de los impuestos significan menos consumo, más carga de trabajo para el hogar y menos efectividad del gasto público para la AUH. Quienes tienen salarios básicos no pueden enfrentar fácilmente un alza en la Canasta Básica que hasta noviembre de 2016 alcanzaba el 29,2%. Así, estas medidas se han traducido en un incremento de 8,5 puntos porcentuales en la pobreza por ingresos (ver Tabla 4). El empobrecimiento de sectores de la población está íntimamente ligada al deterioro en la capacidad de la personas para ejercer sus derechos. Así el gobierno argentino atenta contra la realización de los derechos de su población a través de decisiones económicas que son también fundamentalmente políticas.

Tabla 4
Pobreza por ingreso (%)

Año	Argentina	Ecuador
2014	23,5	22,5
2015	23,7	23,3
2016	32,2	23,7

Fuentes: Salvia y Vera (2016), INDEC Argentina, INEC Ecuador.

Enfatizamos que son decisiones porque proteger a la población de la pobreza no es imposible en situaciones de crisis. La Tabla 4 muestra la evolución del mismo indicador en Ecuador, país que también transita un periodo de crisis económica pero muestra menor deterioro en los indicadores de pobreza por ingreso. Las circunstancias económicas de estos países no son las mismas, pero han enfrentado complicaciones importantes que nos permite preguntar sobre las diferencias entre las respuestas a dichas complicaciones, y quiénes son los actores beneficiados por las medidas adoptadas.

Ecuador

El deterioro económico en Ecuador estuvo marcado por la fuerte baja en los precios del crudo West Texas Intermediate (WTI) (ver Gráfico 1), y la apreciación del dólar. Aunque en los últimos años las rentas petroleras han perdido peso como porcentaje del PIB nacional (en 2006 alcazaba el 23,33% del PIB, en 2016 representa el 9,4% del PIB[3]) se mantiene como una cifra importante para el presupuesto nacional. De acuerdo a cifras de la base de datos *DataBank* del Banco Mundial, entre 2006 y 2014 las rentas petroleras han representado el 18,66% del PIB. Por otro lado, la apreciación del dólar afecta la competitividad de las exportaciones ecuatorianas encareciéndolas en el mercado internacional. Ecuador es un país dolarizado y aunque dicha condición permite mantener niveles bajos de inflación, también inhabilita al país para tomar decisiones de política monetaria que le permita asegurar la competitividad de sus productos y la entrada de dólares a su economía. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, las políticas adoptadas para enfrentar la desaceleración económica no fueron de ajuste en el sentido tradicional de recorte de subsidios sino de un aumento focalizado a impuestos ya existentes e incentivos para el pago de impuestos con retraso.

[3] Este dato se obtuvo de un cálculo propio utilizando la estimación de ingresos petroleros y del PIB 2016 en la Proforma Presupuestaria presentada por el Ministerio de Finanzas (2015).

Gráfico 1: Evolución del precio del petróleo WTI[4]

Estas medidas permitieron que los ingresos tributarios en 2015 se elevaran debido a los mayores ingresos procedentes del impuesto sobre la renta y sobre los aranceles. En el primer caso se destaca el efecto transitorio de la amnistía tributaria (aprobada en abril de 2015), que permitió a los contribuyentes pagar los impuestos adeudados con una remisión de hasta el 100% de los intereses, multas y recargos. Por otro lado, la recaudación aduanera del Ecuador registró un aumento de más del 50% debido a la aplicación de una sobretasa arancelaria a partir de marzo de 2015 (CEPAL, 2016b: 54). Adicionalmente, el poder Ejecutivo envió a la Asamblea Nacional dos proyectos de ley en el trascurso del 2015: la Ley Orgánica para la Redistribución de la Riqueza, y una ley popularmente conocida como la Ley de Plusvalía; ambas leyes reformatorias.

En el marco de una reducción de los ingresos estatales por concepto de la venta de crudo y de una reducción de los ingresos generales en la economía ecuatoriana por el encarecimiento del dólar, el gobierno central no recortó subsidios sobre servicios básicos que actualmente benefician a la población sin distinción de estatus socio-económico. La primera medida adoptada fue la sobretasa arancelaria que se aplicó sobre casi 3.000 bienes importados en una escala del 5% (bienes de capital y materias primas no esenciales) al 45% (bienes de consumo final). De acuerdo a un comunicado oficial (Presidencia, 2015)

[4] Fuente: Macrotrends, http://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart

la medida excluyó materias primas esenciales, medicinas y equipos médicos, repuestos de vehículos, y combustibles, entre otros. El objetivo de las sobretasas arancelarias era doble. Por un lado proteger la industria nacional de importaciones cada vez más competitivas frente a la producción nacional por la revalorización del dólar estadounidense. Por otro restringir las importaciones para evitar saldos negativos en la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) y, por lo tanto, un tipo de fuga de capitales.

Esta medida tributaria se enfrentó a la oposición de sectores claves de la economía. Los empresarios, reunidos por las Cámaras de Comercio de las principales ciudades del país, se manifestaron reiteradamente en contra de las sobretasas arancelarias. El presidente de la Cámara de Comercio de Quito calificó a la medida de "paquetazo comercial" aludiendo a los paquetazos clásicos (incrementos en los servicios básicos, electricidad, gasolina, transporte, etc.). Pocos meses después, en junio de 2015, el Presidente envió las propuestas de Ley de Redistribución de la Riqueza (conocida como Ley de Herencias) y la Ley de Plusvalía que ocasionaron mayores niveles de tensión. La primera buscaba promover "mecanismos que prevengan y eviten la elusión y evasión fiscal del impuesto a la renta sobre herencia, legados y donaciones", mientras la segunda pretendía socializar las ganancias extraordinarias derivadas de la venta de inmuebles. Las manifestaciones estuvieron enmarcadas en un discurso de defensa de la familia y de la clase media ecuatoriana. Sin embargo, en el caso de la Ley de Redistribución de la Riqueza la impuesto establecido para herencias entre 100 y 200 sueldos unificados básicos (aproximadamente, entre USD 36.000 y 72.000) era de USD 900 y no incluían bienes inmuebles de uso doméstico.

En el contexto de la llegada del máximo representante de la iglesia católica al país el presidente Correa retiró temporalmente las leyes. Con algunas modificaciones, entre ellas la inclusión de una provisión que destina lo recaudado por la Ley de Herencias a becas académicas para el quintil de población con ingresos más bajos, la ley fue aprobada en junio de 2016. En diciembre del mismo año se aprobó la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (Ley de Plusvalía), complementada por la Ley para la Eficiencia de la Contratación Pública (aprobada en enero de 2017) que contempla una contribución especial de mejoras por obras públicas. En tanto son medidas recientes no se pueden observar sus efectos sobre los ingresos del Estado, sin embargo su orientación es clara en tanto son medidas orientadas a volver el sistema fiscal aún más progresivo. En casos marginales podría afectar a ciertos sectores que se consideren como clase media pero, sin duda, no podrán afectar a sectores que bordean el umbral de pobreza. Algunos analistas han señalado que dichas

leyes pueden afectar negativamente la inversión pero no hay indicios de que dicha advertencia se haya materializado. Lo que sí es evidente es que las tres medidas no contradicen el principio de máximos recursos disponibles, y al evitar conseguir recursos a través de reducciones en subsidios no contradice el principio de no retroceso.

Volvamos a la primera medida. A pesar de que varios actores, entre ellos importadores y consumidores que se manifestaron en contra de los aranceles, señalaron que la sobretasa afectaría no solo a bienes suntuarios sino también a bienes de primera necesidad como alimentos, los alimentos que se incluyeron fueron alimentos producidos en el país (aunque a costos mayores que en países vecinos), y alimentos especializados y de lujo. Por otro lado, de acuerdo a un análisis realizado por Córdova y Paredes (2016) la sobretasa arancelaria habría tenido un efecto positivo sobre la producción de calzado en la provincia de Tungurahua. Dicho estudio señala que la aplicación de la política fiscal incidió positivamente en el incremento de ventas en 8 puntos porcentuales. El efecto positivo sobre sectores productivos manufactureros se traduce en un efecto positivo sobre el empleo. Aún en tiempos de desaceleración económica, entre 2014 y 2016 el desempleo en Ecuador solo se incrementó en 2,4 puntos porcentuales. En contraste, en el caso de Argentina se observa un incremento del desempleo de 2,6% en un solo año de gobierno (ver Tabla 5).

Tabla 5
Desempleo en Argentina y Ecuador (% de la PEA) [5]

Año	Argentina	Ecuador
2014	7,0	3,8
2015	5,9	4,8
2016	8,5	5,2

Fuentes: Ministerio de Trabajo, Infobae (2016), INDEC Argentina, INEC Ecuador.

Hay muchas otras políticas y/o decisiones gubernamentales que pueden entrar en este análisis pero lo revisado es suficiente como muestra para identificar las orientaciones ideológicas de las medidas adoptadas para enfrentar momentos de crisis. En el caso ecuatoriano las medidas fiscales se orientan a asegurar mayores recursos para el Estado y desincentivar comportamientos privados que pueden ser nocivos para la economía en su conjunto. Así, cumple con el principio de asegurar el mayor nivel de recursos disponibles aunque todavía se puede expandir el sistema tributario. Esto revela una orientación contraria a la creencia que el mercado y sus agentes son los principales proveedores de bienestar social

[5] Para los dos casos el desempleo no incluye a la población subempleada por carga horaria o por salario. Por la declaratoria de la emergencia estadística, los datos de 2014 y 2015 para Argentina no se encuentran en el portal del INDEC.

y de estabilidad económica. Por otro lado, la renuencia a realizar los típicos ajustes sobre subsidios a servicios básicos es una buena señal en términos de cumplir con el principio de no retroceso.

4. Conclusiones

Los últimos sucesos políticos en la región (entre ellos el congelamiento del gasto social decretado por el gobierno de Temer en Brasil, los beneficios fiscales otorgados por Macri a sectores económicos tradicionalmente dominantes en Argentina, y el desgaste general de los gobiernos del "giro a la izquierda" en la región) permiten pensar que las condiciones para la construcción de una ciudadanía social se deterioran. En este contexto se vuelve aún más urgente el diseño de estudios sobre la provisión de bienestar que incorporen temas de política económica en la elaboración de tipologías y no únicamente en la caracterización del problema teórico que presenta el estudio de la provisión de bienestar. Hasta ahora, los estudios sobre regímenes de bienestar han reconocido la importancia de las políticas económicas pero no han sido capaces de incluirlas sistemáticamente dentro de las tipologías presentadas.

En este trabajo se ha intentado mostrar la importancia de las decisiones en materia económica, especialmente de las decisiones en materia fiscal y tributaria, para entender el funcionamiento de los sistemas de bienestar y los procesos que los estructuran y desestructuran. Los casos de Argentina y Ecuador demuestran que las políticas fiscales tienen un impacto importante sobre el deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes, y por lo tanto, de la efectividad de los arreglos institucionales para la provisión de bienestar. Por otro lado, este trabajo presenta el marco analítico provisto por Balakrishnan et al. (2016) porque considera que su abordaje de las políticas económicas desde un ángulo que enfatiza sus efectos directos sobre la realización de los DESC (en tanto afectan los principios de máximos recursos disponibles, realización progresiva y no retroceso), evitando las evaluaciones que observan sus efectos sobre el bienestar de forma indirecta (como resultado de mayor inversión extranjera, o de mejores niveles de crecimiento económico) puede ser útil en la definición de cómo realizar esa articulación entre tipologías de regímenes de bienestar y políticas económicas.

La centralidad de la política económica no es novedosa en los estudios sobre bienestar en la región, sin embargo, con la presentación y parcial aplicación del modelo de Balakrishnan et al. (2016) se busca generar nuevos intentos por elaborar tipología más completas sobre regímenes de bienestar. Esta es una tarea por iniciar de forma interdisciplinaria y entre colegas de distintas regiones. Por ahora, avizoramos

que en esta nueva tarea sería útil incorporar una variable que evidencie la progresividad en la colocación del presupuesto, y el carácter distributivo del sistema tributario. Estos dos ámbitos tienen efectos significativos sobre las bases materiales que permiten la construcción y el mantenimiento de los sistemas de bienestar, y, más importantemente, sobre los niveles de equidad social. Consideramos que dichas variables a construirse complementarían aquellas sobre desmercantilización, estratificación, informalidad, y familiarización.

Bibliografía

Althusser, Louis (1976) Ideología y aparatos ideológicos de Estado: Notas para una investigación, Medellín, La Oveja Negra.

Balakrishnan, Radhika, Heintz, James & Elson Diane (2016) Rethinking Economic Policy for Social Justice: The Radical Potential of Human Rights, London & New York, Routledge.

Barrientos, Armando (2004) "Latin America: a liberal-informal welfare regime?" En Gough et al. (Eds.) Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 121-168.

Centro CIFRA (2016) "Informe temático. Aumento en las tarifas de los servicios públicos" disponible en http://www.centrocifra.org.ar/docs/I%20T%20.pdf

CEPAL (2016a) Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

(2016b) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las fianzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

(2015) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Córdova, Ana & Paredes, Marcelo (2016) "Las políticas de salvaguardia y su impacto en la productividad del sector calzado de la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua" en Revista ENIAC Pesquisa, vol. 5, n° 1, pp. 93-103.

De los Reyes, Ignacio (2015, diciembre 17) "La abrupta devaluación del peso argentino de más del 30% en un solo día" disponible en http://www.bbc.com/mundo/

Del Valle, Alejandro (2010) "Comparando regímenes de bienestar en América Latina" en European Review of Latin American and Caribbean Studies, n° 88, pp. 61-76.

Esping-Andersen, Gosta (1993) Los tres mundos del Estado del bienestar, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.

Filgueira, Fernando (2013) "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 22, n° 2, pp. 17-46.

(1998) "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en Roberts, B. (Ed.) Ciudadanía y Política Social, San José, FLACSO/SSRC, pp. 71-116.

Gough, Ian (2004) "Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis" en Gough et al. (Eds.) Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 15-48.

Infobae (2016, agosto 23) "El desempleo subió a 9,3% en el segundo trimestre de 2016" disponible en http://www.infobae.com/

Infobae (2012, julio 17) "Cronología del conflicto agropecuario por la resolución 125" disponible en http://www.infobae.com/

Jueguen, Francisco (2016, junio 4) "Según una consultora, ya hubo más de 150.000 despidos" disponible en http://www.lanacion.com.ar/

La Nación (2016, noviembre 18) "Qué es la Ley de Emergencia Social" disponible en http://www.lanacion.com.ar/

La Tercera. (2011). "Argentina refuerza control cambiario para evitar fuga de capitales" disponible en http://www.latercera.com/

López, Alejandro, Martínez, Carlos y Mangas, Martín (2016, noviembre 19) "La vuelta a una política fiscal regresiva" disponible en https://www.pagina12.com.ar

Martínez, Juliana (2007) Regímenes de Bienestar en América Latina, Madrid, Fundación Carolina

Mesa-Lago, Carmelo (1991), "Social Security in Latin America", Informe elaborado para Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America.

Ministerio de Finanzas (2015). Resumen Ejecutivo Justificativo. Proforma Presupuesto General del Estado 2016. Disponible en http://www.finanzas.gob.ec/

Minteguiaga Analía y Ubasart, Gemma (2013) Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012), CLACSO, documento de trabajo.

Nussbaum, Martha (2002) "Capabilities and Social Justice" en International Studies Review, vol.4, n° 2, pp. 123-135.

Presidencia (2015) "Comunicado official: Nuevo Sistema de salvaguardias" disponible en http://www.presidencia.gob.ec/

Rudra, Nita (2007) "Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?" en The Journal of Politics, vol. 69, n° 2, pp. 378-396.

Sen, Amartya (2000) Desarrollo y Libertad, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Télam (2016, enero 30) "Chile acordó la venta de gas y electricidad a la Argentina, y a invertir en la producción de hidrocarburos" disponible en http://www.telam.com.ar/

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

MUJERES Y TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: DILEMAS, TENSIONES Y DESAFÍOS.

Muñoz Saavedra Judith
JudithAndrea.Munoz@uab.cat

Grupo 6.1
Retos de los Estados de bienestar emergentes

espanet SPAIN

Mujeres y transferencias condicionadas: dilemas, tensiones y desafíos[1]

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionada o (PTC) o Conditional Cash Transfers (CCTs) son uno de los instrumentos más importantes de la política pública que tiene como objetivo reducir la pobreza en Latinoamérica. En los PTC el papel de las mujeres es central porque son mayoritariamente las administradoras de las transferencias y, a la vez, son quienes deben responsabilizarse del cumplimiento de las condicionalidades. Si bien los indicadores macroeconómicos chilenos muestran un descenso significativo en las cifras de pobreza monetaria, el análisis de las implicaciones que tienen estos programas sobre la vida de las mujeres y sus procesos de empoderamiento ha tenido lecturas críticas y dispares. En esta comunicación se tratarán aspectos relacionados con el "maternalismo social" de estas políticas y sus desafíos referidos a la autonomía de las mujeres, la agencia y el desarrollo de capacidades básicas. En particular se estudiarán las relaciones entre las transferencias condicionadas, la división sexual del trabajo y la doble jornada de las mujeres en un país con un régimen mercado-céntrico de provisión de bienestar. Con este fin se expondrán algunos resultados de un estudio de caso realizado en la ciudad de Viña del Mar- Chile en la que se realizan entrevistas semiestructuradas a personas expertas y entrevistas en profundidad a mujeres usuarias. Los datos corresponden a una investigación cualitativa longitudinal, realizada lo largo de 10 años de implementación de políticas públicas vinculadas al modelo protección social chileno.

Palabras clave: Mujeres, pobreza, transferencias, desfamiliarización, desmercantilización

1.-Introducción

Esta comunicación analiza algunas características de los programas de transferencias, condicionadas y no condicionadas de ingresos PTC, en un régimen de bienestar mercado céntrico como el chileno. También, se revisan aspectos claves relacionados con las mujeres y la provisión de bienestar, como son la desmercantilización y la desfamiliarización. Y, se plantean algunos desafíos de estas políticas en lo respecta a la equidad de género, considerando elementos presentes en el diseño y algunas de las problemáticas que enfrentan las mujeres usuarias.

[1] El presente trabajo se ha desarrollado gracias a una Beca CONICYT- Chile y en el marco de un Proyecto I+D+I con referencia CSO2015-64740-R financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) dentro de la convocatoria "RETOS" del Plan Nacional de I+D+i.

El documento se organiza en 6 apartados, además de la introducción. En primer lugar se describen los objetivos y métodos de investigación. En segundo lugar, se caracterizan los regímenes de bienestar en América latina y en Chile en particular. En tercer lugar, se exponen los principales rasgos del modelo de protección social chileno y de los programas que incluyen transferencias monetarias. En cuarto lugar, se analiza la situación de las mujeres en el marco de los programas de transferencias condicionadas considerando la división sexual del trabajo y la doble jornada. Posteriormente, a partir de los datos del trabajo de campo, se ilustran las dificultades derivadas de la doble jornada que tienen las mujeres usuarias de las transferencias y se caracterizan las formas en que ellas enfrentan estas problemáticas. Finalmente, se plantean algunas consideraciones y desafíos de las políticas.

2.- Objetivos y métodos de investigación

Los resultados que se exponen han sido extraídos de una investigación, más amplia, que busca conocer algunos de los factores y condicionantes que favorecen o dificultan la salida de las mujeres del círculo de la pobreza. El diseño corresponde a una investigación cualitativa longitudinal (ICL) de panel que tiene como propósito realizar un análisis comparativo y estudiar los cambios en las usuarias y en las políticas a lo largo de 10 años. Observar el mismo panel es decir, el mismo grupo a lo largo del tiempo "permite explorar la discordancia aparente entre lo que la gente dice y lo que la gente hace" (Caïs, Folguera y Formoso, 2014, p 11) lo que facilita la contratación de los datos y el estudio del impacto real de las políticas sociales.

El estudio de caso se realiza en la ciudad de Viña del Mar-Chile en dos momentos temporales de corte transversal (2005 y 2016-2017). La metodología incluye análisis de datos cuantitativos, entrevistas semiestructuradas a personas expertas y entrevistas en profundidad a un panel de 12 mujeres en situación de pobreza, de entre 18 y 60 años, con hijos/as menores a cargo.

La investigación pretende ser un aporte complementario a los numerosos estudios cuantitativos sobre los programas de transferencias condicionadas, que se han realizado en los últimos años. En particular interesa ilustrar algunos de los desafíos de las políticas considerando la realidad y las voces de las propias mujeres usuarias.

3.- América latina: Bienestar en la región del malestar

De acuerdo a la definición clásica de Esping-Andersen (1993, 2000) se pueden distinguir tres tipologías de regímenes de bienestar en las democracias capitalistas occidentales: liberal (países anglosajones), corporativo (Europa continental) y socialdemócrata (países escandinavos). Esta

distinción considera la forma en que se produce y distribuye la responsabilidad del bienestar entre la triada: Estado, Mercado y Familia, y de manera residual el papel las entidades sin fines de lucro.

La operación combinada de está triada permite la emergencia de dos procesos o conceptos analíticos de gran interés: la "desmercantilización" (de-commodification) y la "desfamiliarización" (de-familialization). La desmercantilización se referirá al grado de independencia o autonomía que individuos y familias pueden tener respecto del mercado, para asegurar un nivel de vida adecuado. Para ello se requerirá un Estado capaz de garantizar derechos efectivos sin que medien vínculos monetarios o intercambio mercantil. No obstante, los estudios feministas (Lewis: 1992, Sainsbury: 1999) han argumentado que la desmercantilización no tiene el mismo sentido para hombres y mujeres porque no considera el trabajo no remunerado que ellas realizan y, por tanto, no es suficiente para entender las dificultades que enfrentan las mujeres en la búsqueda del bienestar. Por consiguiente, el concepto debe ser complementado con la noción de "desfamiliarización" y analizado considerando la distribución de las responsabilidades familiares en torno a la división sexual del trabajo.

Al respecto Lister (1997) señala que los regímenes de bienestar también se pueden caracterizar por: "the degree to which individual adults can uphold a socially acceptable standard of living, independently of family relationships, either through paid work or social security provision" (Lister, 1997, p.173). Por tanto, la desfamiliarización se referirá al nivel de reducción de la dependencia de los individuos respecto de la familia o a la forma en que el estado, a través de prestaciones públicas o compra de servicios privados, puede garantizar el bienestar sin recurrir a la familia. Ello supondría reconocer el papel de las mujeres en la provisión de servicios de cuidado, trabajo doméstico y bienestar.

La aplicación de este modelo analítico en el contexto latinoamericano ha generado importantes debates. En particular, Franzoni (2007) se pregunta si es posible hablar de bienestar en una región de profundos malestares caracterizada por regímenes altamente familiarizados en donde la desigualdad coexiste con políticas públicas débiles o inexistentes y mercados laborales ineficientes. Una región donde, además, el trabajo doméstico, de cuidado y los roles de género tienen un papel central porque como argumenta Beneria (1992) las políticas neoliberales y de ajuste estructural han descansado en la transferencia de actividades económicas al ámbito de lo privado y, por tanto, han supuesto una alta inversión de tiempo y energía de las mujeres.

Al respecto, Sunkel (2006, 2007) señala que hasta mediados de los 80 el estado en Latinoamérica tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales sin embargo, "en el

paradigma que emerge en la década del noventa el estado pierde ese protagonismo mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada" (Sunkel: 2006 p.6). A pesar de esta transformación, el papel del cuidado que desempeñan las familias, y en particular las mujeres, no cambia y continúa como un pilar clave de los regímenes de bienestar latinoamericanos.

> "Este nuevo paradigma mantiene la orientación "familista" que ahora se caracteriza por el desplazamiento hacia las familias de provisiones que antiguamente proveía el estado y, además, porque la masiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo se produce sin que el régimen absorba el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares" (Sunkel: 2007 p.71).

En las últimas décadas los procesos de ajuste estructural, apertura comercial, desregulación y liberalización de los mercados han generado una profunda transformación del modelo productivo de la región, impactando directamente organización del mundo del trabajo. Una de las características más relevantes del mercado laboral latinoamericanos lo constituyen sus elevadas tasas de informalidad. Según la Organización Internacional del trabajo (ILO: 2014) el sector informal de la economía emplea al 47,7% de la población, lo que equivale a 130 millones de personas ocupadas en trabajos precarios, sin protección social ni derechos laborales. En el caso de las mujeres la tasa de informalidad laboral es 6 puntos superior a la media y alcanza al 54 por ciento del total.

En este contexto los conceptos de desmercantilización y desfamiliarización pueden ser útiles y pertinentes. Sin embargo, analizar la realidad latinoamericana a partir de la tipología propuesta por Esping-Andersen, basada en modelos de países con políticas públicas y mercados laborales muy diferentes a los de la región, puede dificultar y limitar el estudio. Por ello Franzoni (2007, 2008), a partir de una investigación de conglomerados en 18 países de la región, propone una tipología propia en la que define 3 tipos de regímenes de bienestar latinoamericanos: **Estatal productivista, Estatal proteccionista y Régimen Familiarista.**

La propuesta considera la heterogeneidad de la región e identifica algunos patrones de nivel intermedio con el fin de construir tipos ideales. Para la elaboración de la tipología se tiene en cuenta:

> "El grado de mercantilización de la fuerza de trabajo nacional o trasnacional, y el acceso a los ingresos que ésta permite; (…) el grado en que el bienestar de las personas deja de estar sujeto al poder adquisitivo, es decir, se desmercantiliza; y el grado en que el bienestar deja

de estar sujeto a la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado, es decir, se desfamiliariza". (Franzoni, J. M., y Voorend, K. 2009 p.11)

En los regímenes *productivista* y *proteccionista* el estado tiene un papel relevante. En el primero enfatizando políticas públicas de productividad laboral y en el segundo propiciando políticas de protección asociadas al trabajo en el mercado formal. En el régimen *familiarista* el papel del estado es débil o inexistente y se caracteriza por la centralidad del ámbito doméstico. A partir de estas variables la autora escoge tres países emblemáticos para ilustrar las diferencias entre los distintos modelos de regímenes de bienestar (Cuadro Nº1).

Cuadro 1: Tipología de regímenes de bienestar latinoamericanos:

Modelo	Estatal productivista	Estatal proteccionista	Régimen Familiarista
País	Chile	Costa Rica	El Salvador
Énfasis Política pública	Productividad laboral	Protección social asociada al trabajo	Política Débil
Mercantilización	Alta mercantilización doméstica de la fuerza de trabajo con altos ingresos	Alta mercantilización doméstica de la fuerza de trabajo con ingresos medios	Alta mercantilización transnacional de fuerza de trabajo con ingresos bajos
Desmercantilización	Desmercantilización alta con énfasis en los sectores de escasos recursos	Desmercantilización alta con énfasis en los sectores de medios y trabajadores formales	Desmercantilización baja o nula (muy dependiente de la cooperación)
Familiarización	Familiarización baja con alta división sexual del trabajo remunerado	Familiarización baja con alta división sexual del trabajo remunerado	Familiarización alta con baja división sexual del trabajo remunerado

Elaboración propia basada en Franzoni J M (2007-2009)

Las tipologías fueron elaboradas a partir de rasgos generales de los casos de estudio no obstante, según Franzoni, J. M., y Voorend, K (2009), en cada uno de los países existirían realidades contrastantes que dan lugar a la coexistencia de diferentes "mundo de bienestar". Estas diferencias se relacionan con la interacción entre familia, mercado y estado y varían según las opciones que tienen los hogares para el manejo de riesgos. También será relevante considerar el índice de desigualdad en la distribución de los ingresos de cada país, porque ello permitirá analizar

cómo se distribuye la producción de bienestar según el sector social al que pertenezcan los hogares. En esta comunicación se pretende aportar algunos elementos para caracterizar la situación de las mujeres que pertenecen al "mundo de bienestar" más empobrecido en un régimen "estatal productivista" o mercado céntrico.

3.1 - Chile: Régimen productivista o mercado céntrico de bienestar

En la tipología propuesta Chile representa el caso paradigmático del modelo *mercantil o productivista*, que se caracteriza por la elevada desigualdad en la distribución del ingreso y por la alta inversión en políticas públicas focalizadas destinadas a fortalecer las capacidades individuales para manejar riesgos sociales mediante el mercado. En efecto, el modelo chileno combina altos niveles de crecimiento económico, con el mayor índice de desigualdad en la distribución de los ingresos de la OCDE[2]. Fenómeno que se intenta corregir con un modelo de política pública que amplía y enfatiza la protección social de los sectores más pobres y vulnerables de la población.

En términos generales, el país aún mantiene las bases del paradigma modernizador y del diseño económico neoliberal heredado de la dictadura. Para Riesco (2009, p. 311) "El Estado de Chile modernizó el país siguiendo dos estrategias: el desarrollismo (1924-1973) y el llamado «consenso de Washington» (1973-2008)". En este último periodo las políticas sociales se alejaron del enfoque universalista y fueron reemplazadas por otras de corte residual, de forma tal que la provisión privada de servicios como la salud y la educación adquieren un carácter de eje vertebrador del modelo. A ello se suma un sistema de seguridad social privado basado en la capitalización individual y la restricción de la actuación del Estado, que sólo se hace cargo de los sectores más pobres.

Debido a la democratización del país y a la crisis mundial (Riesco: 2009) este modelo presenta algunos cambios y un punto de inflexión, en lo respecta a la política pública, lo constituye la creación del llamado *sistema de protección social chileno*. En efecto, a partir del año 2000 se comienzan a implementar una serie de reformas que buscan mejorar la calidad y el acceso a los servicios sociales, y que plantean el fortalecimiento de los derechos sociales como eje central de la política. Estas reformas abren un nuevo capítulo en la política social chilena ya que:

> "operan con la lógica de los derechos garantizados por ley. Así, toda persona que cumpla con las condiciones de elegibilidad requeridas ya sea edad, actividad laboral o nivel

[2] El coeficiente de Gini corresponde a 0,482 y mientras que el promedio de la OCDE es de 0,318 Fuente: Casen 2015

de ingresos tiene derecho a acceder a los beneficios que le correspondan". (Larrañaga: 2010, p.1)

Las nuevas políticas aumentan significativamente la cobertura y la cuantía de los beneficios. Lo que contrasta con el modelo anterior que priorizaba la superación de la pobreza y donde la asignación de beneficios estaba sujeta a la cantidad de recursos disponibles en los programas. No obstante, el modelo de protección social no cambia las bases estructurales del sistema de bienestar en tanto que "no aspira a cubrir a toda la población ni a sustituir los mecanismos de mercado" (Larrañaga: 2010, p.2).

El diseño del sistema de protección social incluye un conjunto amplio de políticas y programas sociales destinados a proteger a las familias frente a diversas contingencias y riesgos. También busca compensarlas frente a la falta o reducción de ingresos, garantizando el acceso a condiciones mínimas de subsistencia. En este marco el año 2002 se crea, como estrategia gubernamental para la superación de la pobreza, el primer programa social que contempla **transferencias condicionas** que garantizan ingresos mínimos a las familias más pobres: el sistema Chile Solidario y el programa Puente[3].

Durante el periodo de estudio (2006-2016) los 3 distintos gobiernos que se han sucedido[4] han mantenido la centralidad del mercado como proveedor de bienestar para la mayoría de la población y el sistema de protección social para los sectores vulnerables. Y aunque ha habido énfasis diferentes, las 3 administraciones han continuado con los programas de transferencias monetarias o "bonos" como eje de las políticas de superación de la pobreza.

4.- Las políticas de superación de la pobreza en Chile: Protección social y bonos.

Los Programas de Transferencia Condicionada de ingreso (PTC) o Conditional Cash Transfers (CCTs) son uno de los instrumentos más importantes de la política pública que tiene por objetivo reducir la pobreza en Latinoamérica. Programas de este tipo se han venido desarrollando durante los últimos 15 años en 18 países de la región. Para la CEPAL: "La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas

[3] El sistema Chile Solidario estaba integrado por 4 programas: 1.El Programa Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema.2. El Programa Vínculos, orientado a personas mayores.3.El programa Calle, orientado a adultos que se encuentran en esta situación. 4. El Programa Caminos, dirigido a niños/as de familias donde hay separación por cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.
[4] Centroizquierda de Bachelet (2006-2010), Centroderecha de Piñera (2010-2014), Centroizquierda de Bachelet (2015 a la fecha).

cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas" (Cecchini, S., & Madariaga, A. ,2011:7)

Un rasgo distintivo de Chile es que lo PTC se integran dentro de un diseño de política integral que busca abordar las múltiples dimensiones de la pobreza, y no solo la pobreza monetaria. Además, incluyen programas destinados al desarrollo de capacidades y competencias en los sectores más vulnerables. En su primera etapa (2002 a 2010) el sistema Chile Solidario organizaba y coordinaba programas y servicios sociales de la red pública para asegurar el acceso preferente a sus usuarios/as. Dentro del sistema **Chile solidario** existía el **programa Puente** que tenía como foco de intervención la familia, la cual debía alcanzar 53 condiciones mínimas de calidad de vida consideradas como los umbrales mínimos de satisfacción[5]. A cambio, las familias recibían acompañamiento psicosocial, bonos de protección social[6] (transferencias monetarias directas de carácter decreciente no condicionadas), subsidios monetarios del estado[7] y acceso preferente a programas de promoción, como formación laboral o nivelación de estudios.

El acompañamiento psicosocial era un seguimiento personalizado a la familia por parte de un profesional o técnico, a través de visitas periódicas en cada domicilio. El rol fundamental era constituirse en enlace entre la familia y la red pública y privada. A través de este servicio se buscaba desarrollar el capital social de los/as usuarios/as, conseguir el empoderamiento y facilitar la expansión de la agencia.

La primera etapa del programa Chile Solidario culminó en marzo de 2010 con el fin del primer gobierno de Bachelet. El saldo es de aproximadamente 400 mil familias participantes, lo que corresponde a un 8,5% de la población. Las evaluaciones apuntan a buenos resultados en lo que respecta a la vinculación de las familias con la red social, el reconocimiento de los/as usuarios/as como sujetos de derechos y el desarrollo de capacidades. Sin embargo, no hay evidencia de que el programa haya contribuido a aumentar los índices de ingresos y empleo (Cabezas, Contreras y Larrañaga: 2014).

[5] Las 53 condiciones mínimas se organizan en siete dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingreso

[6] El bono se otorga por un período máximo de 24 meses y es decreciente: de 10.500 pesos (US $ 19,5 dólares) los primeros seis meses, de 8,000 pesos (US $ 14,8) entre los 7 - 12 meses, para el segundo año (13 a 18 meses) de 5,500 pesos (US $ 10,2) y de 3,155 pesos (US $5,8) para el período de 19 a 24 meses. Luego de los 24 meses en el Programa Puente, las familias reciben un Bono de Egreso durante 3 años de 3,155 pesos. Datos: CEPAL 2007: 16. Calculo Dólar equivalente 539 pesos/ 705 euros(2007)

[7] Entre estos se encuentran el Subsidio Familiar, la Pensión Básica Solidaria, la Pensión Asistencial de Invalidez, el Subsidio al Agua Potable, la Subvención Pro retención escolar y Subsidio a la Cédula de Identidad

Con el cambio de gobierno, y después de una breve transición, el año 2013 el programa Chile Solidario-Puente fue sustituido por el **Ingreso Ético Familiar (IEF)** que tiene 3 componentes: acompañamiento, transferencias monetarias y el acceso garantizado y/o preferente a prestaciones públicas. Este programa, mantiene el enfoque de pobreza multidimensional y las principales características de Chile Solidario pero asocia las transferencias a tres conceptos o "pilares": **dignidad, deberes y logros**. El bono por dignidad es similar al anterior bono de protección social y se entrega incondicionalmente a las familias participantes del programa. El bono deberes está condicionado al cumplimiento de responsabilidades, mientras que el bono logro busca premiar el esfuerzo.

Además busca superar los déficits del sistema Chile solidario en lo referido a la generación de ingresos y empleo incorporando un nuevo componente de apoyo socio laboral destinado a generar competencias laborales y capacidades emprendedoras, tal como lo señala una de las expertas entrevistadas:

> "El año 2013 surge el ingreso ético familiar como un programa que básicamente quiere desarrollar las capacidades (…). El objetivo del acompañamiento laboral es mejorar el ingreso económico de los participantes, ya sea mejorando la empleabilidad o bien mejorando las capacidades como emprendedores (…) **ahí se produce este cambio en el enfoque**". (Experta Nº 1: Responsable técnica local. Énfasis añadido)

Una de las principales críticas al IEF se refiere a que la proliferación de transferencias podría suponer una confianza excesiva "en la efectividad de los estímulos económicos para influenciar los comportamientos de las personas" (Cabezas, Contreras y Larrañaga: 2014 p.30). Lo que supone un cambio de enfoque con el programa Chile Solidario, que si bien incluía un bono de protección social este no estaba asociado a la condicionalidad de la obtención de logros o el cumplimiento de deberes, sino que más bien se entendía como un bono asociado a derechos tal como lo expresa uno de los expertos entrevistados:

> "Desde mi perspectiva técnica, el programa Chile Solidario no llevaba transferencias monetarias condicionadas, en realidad, lo que tenía era una transferencia que permitía apoyar en los costos de operación de la **gestión de derechos** de las familias" (Experto Nº 2: Responsable técnico nacional.Énfasis añadido)

Actualmente, bajo el segundo gobierno de Bachelet, el Ingreso Ético Familiar está incorporado en el programa **Familias** del subsistema **Seguridades y Oportunidades** creado el año

2015. El programa redefine algunos aspectos del IEF pero, en esencia, mantiene la misma estructura y transferencias en base a los conceptos: **dignidad, deberes y logros**. El programa familias tiene 5 componentes: 1) Eje (diagnóstico, seguimiento, monitoreo y evaluación) 2) Acompañamiento psicosocial, 3) Acompañamiento socio laboral, 4) transferencias monetarias (o bonos) y 5) Oferta de programas sociales complementarios.

Las transferencias monetarias "no condicionadas" (o Bono Base) que se otorgan, corresponden a un aporte en dinero suficiente para alcanzar la línea de la pobreza. Se entrega por un máximo de 24 meses a las familias que cumplen ciertos requisitos de renta. Las transferencias condicionadas o "**por deberes**" se refieren al cumplimiento a obligaciones relacionadas con la salud y la educación de los menores de la familia. Mientras que el "**bono logros"** se condiciona la permanencia en el mercado laboral de las mujeres y al rendimiento académico de infantes y jóvenes. (Cuadro Nº2)

Cuadro nº2: Transferencias (bonos) del programa Ingreso Ético Familiar (2017)

Tipología	Destinatarios/as		Requisitos
Bono por dignidad o bono base	Todas las familias del subsistema de seguridades y oportunidades del Ingreso Ético Familiar	**Bono Base Familiar:**	Para personas y familias que participan del Apoyo Laboral y/o Apoyo Social
		Bono de Protección	Se paga mensualmente, con un máximo de 24 meses
Bonos por Deberes	Familias que participan de los programas de Apoyo Social y Apoyo Laboral y que tienen entre sus integrantes a menores de 18 años	**Bono Control del Niño Sano**	Familias con menores de 6 años que acrediten asistencia a controles de salud
		Bono por Asistencia Escolar	Asistencia mensual a la escuela igual o superior a 85% de los menores de entre 6 y 18 años
Bonos por Logros	Pertenecer al 30% de la población más vulnerable	**Bono por Logros Escolares**	Para familias con menores de 24 años que se encuentren en el 30% de mejor rendimiento académico de su promoción.
		Bono al Trabajo de la Mujer	Para las mujeres trabajadoras dependientes e independientes

Elaboración propia (2017) en base a la información del Ministerio de Desarrollo Social- Chile

En el diseño de la política se señala que las transferencias sirven como incentivos para proteger la generación de capital humano en los ámbitos de salud y educación. Y, que buscan aumentar los ingresos de personas y familias para que actúen como una plataforma de seguridad orientada a conseguir desarrollar procesos de movilidad social (Ministerio Desarrollo Social Chile: 2014). Para conseguir estos objetivos la política necesita alguien al interior de las familias capaz de gestionar y responsabilizarse de la consecución de la "dignidad, los deberes y los logros. De manera no explicita, la política recurre al rol genérico de las mujeres como intermediarias entre familia-mercado y estado y las convierte en la herramienta fundamental para la consecución del bienestar, el desarrollo del capital humano y la movilidad social de las familias más empobrecidas.

5.- Las mujeres y las transferencias o las políticas de maternalismo social

En los PTC las mujeres tienen un rol clave porque, mayoritariamente, son quienes administran las transferencias y quienes deben responsabilizarse del cumplimiento de las condicionalidades. La asignación de esta doble tarea ha tenido lecturas disimiles y ha sido cuestionada desde los estudios feministas. Cecchini y Madariaga (2011) señalan que, por una parte, las mujeres al controlar los recursos o transferencias lograrían un mayor empoderamiento en la toma de decisiones en el hogar, y que la participación en cursos y talleres les daría más visibilidad y participación en la comunidad (Molyneux, 2007). Pero por otra parte se ha observado que, si no se modifica la estructura de oportunidad de las mujeres, el empoderamiento puede aumentar la tensión entre lo que se tiene y lo que se puede conseguir, generando frustración y culpa (Muñoz-Saavedra, 2016) o que es incipiente y por tanto solo un primer paso hacia un proceso mayor que debe acompañarse de acciones que promuevan el desarrollo de capacidades: la igualdad, la autonomía, la influencia y un aumento en la toma decisión (Molyneux, 2009).

Uno de los problemas de fondo es que, si bien las mujeres son las principales beneficiarias de los programas, ellas no poseen el derecho a recibir la prestación por si mimas sino que las transferencias son un derecho derivado de su situación familiar y de la responsabilidad en el cuidado de hijos e hijas (Rodríguez, 2011). De tal manera que las mujeres se incorporan a los programas para aumentar el capital humano de sus hijos y no el propio (Molyneux, 2007). Son por tanto facilitadoras de la consecución del bienestar de otros/as.

También se ha cuestionado que los requerimientos y condicionantes de los programas aumentan la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, acrecentando las tareas de cuidado que limitan la inserción de la mujer en el mercado laboral (CEPAL 2006, Pautassi y Zibecchi, 2010). Al respecto, el informe anual de la CEPAL del año 2012 (Bárcena A, et al., 2013) expresa dudas sobre

si los PTC ayudan a consolidar la autonomía económica de las mujeres y cambiar su posición de subordinación. Y advierte sobre el "maternalismo social" o "maternalismo público" (Staab, 2012) de las condicionalidades y el riesgo de que las mujeres caigan en la "trampa de la inactividad".

El "maternalismo social" o identificación automática entre mujer y rol de madre opera porque normalmente las condicionalidades de los programas incluyen la asistencia escolar y el control de la salud de los menores. De esta manera, la política social considera a las madres como corresponsables en la consecución de ciertos objetivos sociales. "Las madres se transforman así en un instrumento de la política social, lo que se suma a su responsabilidad histórica de garantizar la reproducción social cotidiana de las personas". (Bárcena A, et al., 2013 p.62)

La "trampa de la inactividad laboral" sería un fenómeno análogo a la "trampa de la pobreza" (poverty trap) (Bárcena A, et al., 2013). Esta última se produce cuando las personas receptoras de los PTC deciden no procurarse ingresos diferentes de los que les aportan los programas, ante la amenaza de penalización o pérdida del beneficio mientras que la trampa de la inactividad se refiere a la figura de la trabajadora desalentada, que no ofrece su fuerza de trabajo en el mercado por un cálculo costo-beneficio relacionado con la falta de oportunidades o las dificultades de conciliación Al respecto Rodríguez (2011) señala que frente a las escasas oportunidades laborales y a la debilidad de las trayectorias laborales de las beneficiarias, el ingreso percibido por los PTC puede desincentivar la búsqueda de participación laboral. En este caso, caer en la trampa será más probable mientras mayor sea el beneficio del programa y menores los ingresos percibidos en un hipotético empleo.

Para entender cómo opera el maternalismo social en sociedades productivistas o mercado céntricas como la chilena resulta indispensable hacer referencia a la división sexual del trabajo, que en palabras de Hartmann es el "resultado de un largo proceso de interacción entre patriarcado y capitalismo" (Hartmann: 1994 p.269). Una de sus consecuencias más evidentes de la división sexual del trabajo es la doble jornada de las mujeres o doble presencia/ausencia. Fenómeno que si bien está ampliamente documentado, no ha sido considerado en el diseño de estos programas. Por ello, esta comunicación intenta recoger elementos descriptivos de la doble jornada de las mujeres a fin de ilustrar algunos retos y tensiones de los PTC.

5.1 La doble jornada: presencia y ausencia,

Los estudios feministas apuntan a que las mujeres siempre han trabajado, sobre todo aquellas que proceden de hogares más pobres. No obstante, en las últimas décadas se observa una

incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral formal e informal. La participación laboral de desarrolla sin que las mujeres abandonen el trabajo reproductivo, es decir, desde lo que corrientemente se conoce como **la doble jornada**. Este último término se utiliza, para describir la naturaleza del trabajo que realizan las mujeres que se insertan en el mercado laboral y, simultáneamente, continúan realizando trabajo no remunerado. Aun cuando, su uso está muy extendido, no resulta del todo adecuado para analizar la situación que viven las mujeres, puesto que, tal como señala Parella (2004) puede ser fácilmente asimilado a la diacronía del pluriempleo. Por tanto, resulta mucho más clarificador utilizar el concepto "**doble presencia**" (Balbo, 1991), que permite dar cuenta de la forma sincrónica en que las mujeres viven la doble carga e intensidad de su trabajo.

La doble presencia, sitúa en el centro del debate la forma en que la división sexual del trabajo, ha naturalizado una modalidad de "conciliación" entre el binomio trabajo-familia, que descansa en la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres, adjudicándoles a ella determinadas tareas y justificando la ausencia de los varones de otras, a saber, las tareas de cuidado y el trabajo doméstico/familiar. La distribución de las tareas y una sobrecarga de trabajo que muchas veces hace imposible para las mujeres cumplir con todo lo que se les demanda y provoca algún grado de ausencia;

> "La doble participación de las mujeres en el mercado laboral y en el trabajo y responsabilidad del hogar que originalmente se definió como doble trabajo y posteriormente como doble presencia actualmente se ha denominado doble presencia /ausencia para simbolizar el estar y no estar en ninguno de los lugares y las limitaciones que la situación comporta bajo la actual organización social" (Carrasco: 2001 p.68).

El término doble presencia/ausencia (Izquierdo 2001) hace referencia a la problemática y disyuntiva que enfrenta la mujer cuando intenta acceder a una mayor autonomía económica, mediante el trabajo remunerado, ante la imposibilidad de responder con la misma calidad a las exigencias de la doble presencia en las esferas pública y privada. Al respecto Izquierdo señala; "Cuando están presentes en un lado, hay una ausencia en el otro lado, cuando se está haciendo uno de los trabajos deja de hacerse otro. Las mujeres no sufren de doble jornada sino de doble presencia/ausencia" (Izquierdo: 2001, p. 63)

Sin embargo, la doble presencia/ausencia no es igual para todas las mujeres. Si bien existen rasgos comunes, la cantidad de responsabilidades de las mujeres en buena medida depende de la clase social a la que se pertenece, a la edad, el estado civil, el sector donde viven y las redes sociales

de las que se dispone. De acuerdo a las entrevistas realizadas a las personas expertas las usuarias de los PTC responden a un perfil, mayoritario, de mujeres en edad reproductiva, responsables de hogares monoparentales, que viven en la periferia y que cuentan con pocas redes de apoyo. En su caso, la externalización de las tareas domésticas y de cuidado por la vía del mercado es casi inexistente lo que agudiza la doble presencia y hace más rígida la división sexual del trabajo.

6.- Datos del trabajo de campo: La doble jornada de las mujeres usuarias de las transferencias

Una de las principales características de las entrevistadas es que todas desempeñaban un trabajo formal o informal y que la actividad se realizaba sin abandonar el trabajo doméstico y de cuidado. Ellas se sienten responsables de ambas actividades, ya que el trabajo remunerado es vital para la manutención de la familia y el no remunerado es el eje para su autoafirmación como madres. Sin embargo la doble presencia las enfrenta al dilema de que la presencia en uno implique la ausencia en el otro. Trabajar fuera de casa puede significar no ser una buena madre o, al contrario dedicarse exclusivamente al hogar puede sumirlas en una mayor pobreza con las consecuencias sociales y emocionales que ello conlleva.

La forma en que las mujeres tratan de resolver este conflicto no es la misma y se pueden caracterizar al menos en 4 estrategias o "arreglos", cómo ellas prefieren llamarlos. Cabe señalar que esta clasificación es sólo para distinguir, a efectos analíticos, los énfasis de los "arreglos" puesto que las mujeres nunca dejan, del todo, la doble presencia:

a) Se ausentan del trabajo remunerado:

Para la entrevistada Nº1, por ejemplo, la doble presencia es vivida con angustia. Ante la imposibilidad de hacerlo todo opta sin dudas por el trabajo doméstico y de cuidado, ya que, desde su identidad de mujer-madre si sus hijos, su marido o incluso el mantenimiento del orden de su casa demandan su presencia ella se ausenta del trabajo productivo sin cuestionarse el que con ello pierda ingresos importantísimos para su subsistencia:

> "Es que estoy dividida, entre 4 partes importantes para mi vida: mis hijos, la casa, además…mi esposo y el negocio. (…) es una locura intentar hacerlo todo.(…) Si dejo de hacer algo me siento mal… pero si mi hijo está súper enfermo, si tengo la escoba (desordenado) en mi casa, o estoy viendo que mi marido tiene alguna necesidad…entonces cierro el negocio. Si la ocasión lo amerita dejo de trabajar porque no soy de esas que digo "pucha me estoy perdiendo 3000 o 5000 pesos diarios" por tener cerrado". (Entrevistada Nº1)

b) Se ausenta del trabajo doméstico y de cuidado:

El caso contrario, lo representa la entrevistada Nº2. Aun cuando comparte con la entrevistada Nº1 su percepción sobre la imposibilidad de hacerlo todo y el tipo de actividad a la que se dedica (microempresaria) se diferencia de ella por su trasgresión (culposa) del rol de mujer-madre. Para ella su presencia en el trabajo remunerado ha implicado la ausencia o abandono de su hijos/as y su hogar. A pesar de entender que el trabajo remunerado es una necesidad ineludible para el presupuesto familiar, su actitud no deja de ser una fuente de reproches y culpas, que parecería merecer la sanción de los otros y de ella misma

> "Yo he sido una madre ausente, (…)a veces digo: a lo mejor debería estar lavando, cocinando …(no obstante) delegué esas responsabilidades en mis hijos cuando eran muy chicos, pero era la única forma que tenía para alimentarme, entonces era perder cosas por un lado y fortalecerte por otro. Todo no podía hacerlo… igual yo siento que les quité mucho espacio, mucho tiempo a ellos, mucha dedicación (…) (Entrevistada Nº2)

c) La doble presencia sin ausencia o la súper mujer:

En esta categoría se puede incluir a mujeres como la entrevistada Nº3 que intentan realizar la doble jornada (presencia) sin abandonar ni la casa ni el trabajo. A diferencia de las entrevistadas Nº2 o Nº1 no declara ausentarse completamente de una jornada, sino que más bien considera que es posible hacerlo todo. La entrevistada Nº3 realiza una doble presencia extenuante, de 17 horas y media, sin cuestionárselo; más bien critica a las mujeres que no son capaces, como ella, de realizar ambas funciones sin descuidar su dimensión de ser mujer- madre:

> "Es que nunca he tenido problemas, es que siempre me organizo…soy súper organizada. Me levanto las 6 de la mañana y me acuesto a las 2, de lunes a sábado y me paso todo el domingo lavando y planchando, no tengo otro día, y no entiendo a las otras (mujeres) que tienen lavadora automática y agua, que tienen todas las comodidades y faltan al trabajo. Los niños no son una excusa, yo he ido a casas donde las mamás pasan (de todo)… andan trayendo a sus hijos cochinos, tienen su casa pa' la escoba (desordenada), no se preocupan" (Entrevistada Nº3)

Aun con esta percepción omnipotente de sí mismas, como capaces de hacerlo todo, mujeres como la entrevistada Nº3 necesitan colaboración para poder delegar el trabajo doméstico. En su caso cuenta con su hermana a quien le paga para que cuide a sus hijos/as cuando no está en casa. La entrevistada Nº3 posee el salario más alto de las entrevistadas y por ello puede pagar a otra mujer

para que cuide a sus hijos/as durante su ausencia, situación poco frecuente ya que, en estos sectores, la delegación en servicios de pago es una excepción.

d. La doble presencia simultánea: trabajar de manera remunerada sin dejar el trabajo doméstico/familiar

La mayoría de las mujeres entrevistadas resuelve el problema realizando la doble presencia de manera simultánea: unas condicionando el horario del trabajo remunerado al tiempo que pueden liberar cuando sus hijos están en la escuela (jornadas parciales). Otras, llevando a sus hijos/as al trabajo. Y casi todas, combinando ambas modalidades "como puedan".

> "A mí me gusta mi trabajo y lo bueno es que si no tengo donde dejar a mi bebé me lo llevo. Varias veces he ido con él a Santiago a comprar y lo puedo tener aquí conmigo debajo del mesón (en la feria o mercadillo). (Entrevistada Nº4)

Esta alternativa es por tanto una opción transaccional entre lo que perciben como intereses contrapuestos, pero no está exenta de costos porque reducen el conjunto de oportunidad laboral a cierto tipo de trabajos que se caracterizan por ser informales, de precaria contratación, sin seguridad social y mal pagados. Limitaciones objetivas no son mencionadas por las entrevistadas, muy por el contrario, para ellas este tipo de trabajo tiene sus ventajas: flexibilidad de la jornada e inmediatez del pago cuando el trabajo se realiza "por horas", lo que les permite responder a sus necesidades prácticas inmediatos, que son alimentar y cuidar a los hijos/as.

Aun cuando, las entrevistadas desarrollan distinto "arreglos" para trabajar remuneradamente, tratando de salvar la dicotomía ausencia-presencia, en algún momento, requieren "ayuda" para enfrentarla y ante la carencia de recursos económicos, recurren a otras mujeres para delegar las tareas reproductivas siendo claves (cuando existen) las redes familiares femeninas. En estos casos, la posibilidad más próxima para salvar la situación se encuentra en las hijas, a quienes por imposición de la división sexual del trabajo, desde pequeñas les corresponderá ocupase de los hermanos así como de ciertas tareas domésticas. Con lo que, una vez más, comenzará a formarse el círculo. Es la reproducción intergeneracional de la pobreza femenina.

> (..)"Mi hija es mi paño de lágrimas, ella es la que me da fuerza, me dice: no importa que no tengamos que comer hoy… mañana si vamos a tener, no importa, vayámonos a pie, yo te ayudo: a caminar, a hacer las cosas y a cuidar a mi hermano" (…) (Entrevistada Nº5 (hija de 5 años)

En los casos estudiados, las mujeres se "las arreglan" sin la ayuda del estado para resolver la dicotomía entre familia y trabajo, lo que conlleva altos costos personales, emocionales y de oportunidades. Ninguna de las alternativas para conciliar y enfrentar la doble jornada permite el desarrollo de libertades y capacidades (en el sentido de Sen[8]) para romper el círculo de la pobreza. Sin embargo, estas cuatro tipologías ayudan a entender el modo en que los roles de género operan como mediadores en las relaciones entre familia-mercado y estado. Y, al mismo tiempo, facilitan identificar algunas de las modalidades de producción de bienestar que desarrollan las mujeres en sectores de pobreza, en desmedro de su autonomía y desarrollo de capacidades.

Estas entrevistas se realizaron durante la vigencia programa Puente, cuando aún no se incluían los bonos condicionados por logros y deberes. En esta etapa las mujeres recibían un bono social, parcialmente condicionado a su permanencia en el programa, y participaban de programas de formación laboral o micro emprendimiento. En todas las entrevistas se observa que las mujeres continuaban trabajando, de manera formal o informal, por lo que, al menos en su caso, se puede conjeturar que los bonos no desmercantilizan y que no hay concurrencia de la trampa de la inactividad laboral.

Con los datos disponibles no es posible conocer el efecto de la irrupción de las transferencias de deberes y logros. Pero a la luz de la información disponible, sobre la forma en que opera la doble presencia-ausencia cómo reductor del conjunto oportunidades de las mujeres, es posible especular respecto de los riesgos que tienen las condicionalidades. En particular, en el refuerzo de los roles tradicionales de género y en el aumento de la carga de trabajo de las mujeres. De tal manera, que el enfoque de maternalización de estos bonos podría acentuar la familiarización en la provisión del bienestar y acrecentar la división sexual del trabajo.

7.- Comentarios finales

Dentro del contexto latinoamericano, las políticas públicas chilenas destacan por su solidez y eficiencia. El estado tiene una baja cobertura pero existe una preocupación creciente por mejorar el enfoque, la coherencia y el alcance de las prestaciones dirigidas a los sectores de pobreza y vulnerabilidad. Por ello, el estado chileno, junto con Costa Rica, está en mejores condiciones que el resto de países de la región para afrontar el reto de corregir sus políticas antipobreza y fortalecer el

[8] Sen, A (1992) plantea una teoría de la justicia que tiene como fin el desarrollo de las capacidades humanas, que son los recursos y aptitudes que posibilitan a las personas llevar la vida que valoran y desean, y que permiten no sólo hacer sino ser, es decir, ejercer libertad (autonomía) para operar como verdaderos agentes participativos en la vida social.

modelo de protección social para que este no refuerce la división sexual del trabajo y la subordinación de las mujeres.

Uno de los principales desafíos es intentar modificar, o eliminar, las condicionalidades de las transferencias para evitar que contribuyan a acrecentar las desigualdades de las mujeres. Esto implica pasar de la promoción de políticas maternalistas a otras de corresponsabilidad social y de desfamiliarización del bienestar. El reto es realizar cambios estructurales y programas de carácter integral que no solo "activen" a las mujeres para que su mercantilización sino que modifiquen, en su conjunto, las relaciones entre mercado, familia y estado.

También es necesario revisar las contradicciones en los objetivos de los programas. Por ejemplo, en el caso del ingreso ético familiar se observa una gran preocupación por incentivar el empleo sin considerar que las condicionalidades disminuyen el tiempo disponible de las mujeres para el mercado. En efecto, al condicionar las transferencias al deber de ser buenas madres o al desempeño exitoso de los roles maternales se refuerza la carga de trabajo de las mujeres. Con lo que se incrementa la doble jornada de las mujeres y disminuyen, objetivamente, sus posibilidades reales de obtener un empleo.

Otro elemento a debatir se relaciona con las posibilidades reales de desmercantilizar que proporcionan este tipo de programas. En teoría, las transferencias permitirían la desmercantilización durante un periodo de 2 años para que las familias tengan una plataforma de seguridad orientada a conseguir procesos de movilidad social. Sin embargo esto no se aprecia en este estudio de caso porque las mujeres continúan trabajando, especialmente en el sector informal. Lo que si se observa, es que las entrevistadas participan de la oferta de acciones de formación y emprendimiento económico. Por tanto, cabe preguntarse si la prioridad de la política es garantizar el derecho a la subsistencia o preparar a las usuarias para que participen del sistema productivo.

En efecto, a través del programa de Ingreso Ético Familiar, el régimen de bienestar estatal productivista chileno promueve la formación de capital humano. El componente de acompañamiento sociolaboral busca habilitar a las mujeres para su inserción en el mercado laboral o para el desarrollo de proyectos de emprendimiento, es decir facilita la desmercantilización parcial y temporal con miras a la mercantilización posterior. No obstante en las condiciones descritas por las mujeres y con las restricciones de la doble jornada, dos años pueden ser insuficiente para formar capital humano capaz de insertarse en un mercado altamente competitivo y precarizado como el chileno. Toda vez, que las acciones formativas ofertadas no superan los 6 meses y que no se observan políticas complementarias destinadas a la modificación de las condiciones del mercado

laboral y a la disminución de los altos índices de informalidad. Por tanto, un vez más, la pregunta es si es posible "activar a los pobres" y conseguir su inserción laboral sin modificar el sistema productivo.

Como se ha observado la doble presencia/ausencia y los "arreglos" de las mujeres continúan siendo el pilar del bienestar en los sectores de pobreza estudiados. Sin embargo, los PTC refuerzan la división sexual del trabajo y la doble presencia/ausencia. Prestar atención a las tensiones que esto conlleva puede ayudar a mejorar el diseño de la política y evitar que se siga reforzando la subordinación de las mujeres y reproduciendo el círculo de la pobreza.

8.- Bibliografía

Balbo, L. (1991) "Una ley para las horas futuras", Mientras Tanto, nº 42.

Bárcena A, et al., 2013. *Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres*. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, OIG. Santiago: CEPAL.

Beneria, L. (1992), "*The Mexican debt crisis: Restructuring the economy and the household*", Unequal burden: Economic crisis, persistent poverty, and women's work, L. Benería y S. Feldman (comps.), Oxford, Westview Press.

Carrasco, C. (2001). *La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?* Mientras tanto, (82), 43-70.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.

Draibe, S. M y Riesco M. (2009). *El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Documentos de Trabajo Nº 31. Madrid: Fundación Carolina

Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim

Franzoni, J. M. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina.* Documentos de Trabajo *Madrid*: Fundación Carolina

Franzoni, J. M., y Voorend, K. (2009). *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?*. Madrid: Fundación Carolina,

Hartmann, H. (1994). *Capitalismo, patriarcado y segregación de los empleos por sexos*. En Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales (pp. 253-294). Barcelona: Icaria.

Izquierdo, M J (2001). *Sin vuelta de hoja. Sexismo: poder, placer y trabajo.* Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. En Las nuevas políticas de protección social en Chile, O. Larrañaga y D. Contreras (eds.) Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Lister, R. (2003). *Citizenship: feminist perspectives*. New York: New York University Press.

Ministerio desarrollo Social de Chile (2014). "*Informe de seguimiento de programas sociales*" Título Recuperado de http://www.programassociales.cl/pdf/2015/PRG2015_3_56212.pdf

Molyneux, M (2006) *Mothers at the service of the new poverty agenda: progresa/oportunidades, Mexico's conditional transfer programme*. Social Policy & Administration, 40,4., 425-449. Recuperado en 13 de enero de 2015, de http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00497.x

Molyneux, M (2007) *Two cheers for conditional cash transfers*, IDS Bulletin, vol. 38, Nº 3

Molyneux, M (2009) *Conditional cash transfers: a pathway to women's empowerment*? Pathways Briefing 5, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Muñoz-Saavedra, J (2016) *Género y pobreza: alcances y limitaciones de las políticas de empoderamiento*. Ponencia presentada en 8º Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina. Salamanca.

Parella, S (2004). *"La conciliación de la vida familiar y laboral a debate, riesgos y oportunidades desde la perspectiva de género*" Ponencia presentada en Foro ciudadano por la conciliación. Andalucía.

Pautassi, L y Zibecchi C (2010) *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Riesco (2009) *El modelo social chileno comienza a cambiar* Revista Internacional del Trabajo, vol. 128 (2009), núm. 3

Rodríguez, C (2011) *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Sen, A (1992) *Nuevo examen de la desigualdad* Madrid: Alianza Editorial.

Staab, S. (2012) *Maternalism, male-breadwinner bias and market reform: historical legacies and recent reforms in Chilean social policy*. Social Politics, v. 19, n. 3

Sunkel G (2007) *Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina* en Arriagada, I. (2007). Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Santiago, CEPAL

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS Y DISCAPACIDAD EN CHILE: UN ESTUDIO DESDE LAS AUTOPERCEPCIONES DE ADULTOS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL SOBRE SU CALIDAD DE VIDA.

Vega Córdova Vanessa.
vanessa.vega@pucv.cl
Álvarez Aguado Izaskun.
izaskun.alvarez@pucv.cl

Grupo 6.1
Retos de los Estados de bienestar emergentes

espanet SPAIN

Abstract

El constructo de calidad de vida es desde hace varias décadas un eje a tener presente en las políticas públicas a nivel internacional. En el caso de Chile, la firma de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad ha obligado al Estado chileno a realizar acciones tendentes a promover los derechos de esta población. El objetivo de esta investigación es analizar la coherencia entre los planteamientos de la Ley 20.422 y las autopercepciones de 44 adultos con discapacidad intelectual en relación a las dimensiones de autodeterminación, derechos e inclusión social. Para ello, se aplicó Escala INICO-FEAPS sobre Calidad de Vida en su versión de autoinforme y en formato de entrevista semi-estructurada. Se realizó un análisis cuantitativo para determinar el perfil de calidad de vida y otro de contenido para valorar las respuestas de los participantes. Los resultados cuantitativos indican que las dimensiones menos valoradas son las de autodeterminación (x=23,9) y derechos (x=26,8). El análisis de las entrevistas ha permitido obtener información valiosa de carácter cualitativo que propicia la matización de estas cifras. En este sentido, se releva la dimensión de Inclusión Social como área prioritaria de apoyo. Las autopercepciones de los entrevistados sobre su nivel de participación social, accesibilidad o libertad de expresión y elección, son escasas. A este respecto, si bien la Ley 20.422 hace mención al "derecho de las personas con discapacidad a la autodeterminación" o al "fomento de la inclusión social de las personas con discapacidad", no se establecen pautas de acción que favorezcan su desarrollo.

Palabras Clave: Discapacidad Intelectual; Calidad de Vida; Necesidades de Apoyo; Políticas Inclusivas.

1. Marco teórico

Este último siglo ha traído consigo una nueva forma de concebir la discapacidad que ha plantado cara a las viejas concepciones. La propia población con discapacidad se ha hecho eco de la dificultad asociada al cambio de paradigma y la evidente necesidad del mismo. Durante décadas, se les ha tratado como personas ajenas a sus derechos civiles, atentando contra su dignidad personal y su libertad para participar en cuestiones que les competen directamente (Vidal, 2003).

No obstante, siguiendo a Navas (2015), "no podemos olvidar que la consecución de una mejora en la calidad de vida de estas personas implica darles voz, empoderarlas, de modo que sean los principales agentes causales de sus vidas". En este sentido, ninguna mejora en la calidad de vida puede ser concebida sin asegurar que todos los derechos de una persona sean respetados. Esto se condice con el enfoque de derechos, que asume la discapacidad como una cuestión de derechos humanos. A partir de este Enfoque nace la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo propósito consiste en promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad (ONU, 2006). La necesidad de esta Convención era inminente, pues la población con discapacidad no contaba con un instrumento jurídicamente vinculante que velara por la protección de sus derechos. Si bien existían ciertos tratados en materia de discapacidad, no estaban explícitamente dirigidos a personas con discapacidad intelectual, ni tampoco había una supervisión continua del cumplimiento de sus preceptos.

Chile al firmar el protocolo de acción de la CDPcD, debe dar respuesta a los requerimientos que implica, por lo que a partir de esto, surge la formulación de la Ley 20.422, la cual tiene como objetivo "asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de obtener su plena inclusión social, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad".

En líneas generales, la Ley Nº 20.422 establece que el deber del Estado en materia de inclusión debe contemplar la promoción de igualdad de oportunidades, mejora de la calidad de vida, fomento de la autonomía personal, desarrollo de la rehabilitación en base comunitaria, así como la creación de centros públicos o privados de prevención y rehabilitación. Asimismo, esta Ley establece medidas de inclusión específica, por ejemplo: todas las edificaciones y medios de transportes de uso público deberán ser accesibles y transitables sin dificultad para personas con discapacidad, acceso a la educación en

establecimientos públicos y privados del sistema de educación regular o a los establecimientos de educación especial que reciban aportes estatales, difundir prácticas de inclusión y no discriminación laboral, aplicación de mecanismos que permitan a las personas con discapacidad auditiva acceder a su programación de televisión en los casos que determine el reglamento respectivo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2013). Ahora bien, esta Ley aporta algunos puntos novedosos y relevantes en materia de discapacidad en Chile, como lo es vida independiente; en cuanto que el Estado permite a una persona tomar decisiones, ejercer actos de manera autónoma y participar activamente de la comunidad, así también introduce medidas respecto a la accesibilidad universal; otorgando ciertas condiciones que deben cumplir los entornos para ser utilizables y comprensibles por todas las personas en condiciones de seguridad, por lo demás, se evidencian aspectos relevantes de destacar en cuanto al diseño universal; en donde cada actividad por la que se conciben o proyectan entornos, productos, entre otros, puedan ser utilizados por todas las personas, y por último, introduce algunas novedades respecto a la intersectorialidad; entendiéndose éste como el principio de gestión pública que se debe considerar como elementos transversales de derechos de las personas con discapacidad. En esta línea y apuntando a uno de los puntos más relevantes que plantea esta Ley, es que aparece de forma recurrente el término calidad de vida, pues esta ley por sí misma busca generar ciertas pautas de orden social y colectivo que apuntan hacia el fomento de la calidad de vida de las personas en situación de discapacidad, considerando a éstas como sujetos de derecho.

Ahora bien, considerando la relevancia del concepto de calidad de vida dentro de esta Ley, es que precisa definir este término. En lo que respecta a la calidad de vida como constructo, es un concepto que ha sido utilizado en áreas tan amplias como política, investigación, servicios, educación y habla popular, refiriéndose a aspectos positivos y satisfactorios en la vida de las personas. Por su parte, los teóricos del ámbito de la discapacidad intelectual como Verdugo y Schalock (2009), adoptan el concepto, con el fin de ponerlo en práctica en torno al desarrollo de las personas con discapacidad. Es de esta manera, que el constructo de Calidad de Vida, se define como un estado deseado de bienestar personal que es multidimensional, tiene propiedades éticas, émicas y componentes objetivos y subjetivos, influenciada por factores personales y ambientales. (Schalock y Verdugo, 2007). Este modelo se basa en 8 dimensiones, cada una con sus indicadores correspondientes, siendo éstas: bienestar físico, bienestar material, desarrollo personal, bienestar emocional, relaciones interpersonales, inclusión social, derechos y autodeterminación. Cada una de estas dimensiones contiene a su vez indicadores, lo cual se puede visualizar en la tabla n°1.

Tabla Nº 1: Dimensiones e indicadores de Calidad de Vida

Dimensiones	Indicadores
Bienestar físico	Salud, actividades de vida diaria, atención sanitaria, ocio
Bienestar emocional	Satisfacción, autoconcepto, ausencia de estrés
Relaciones interpersonales	Interacciones, relaciones, apoyos
Inclusión social	Integración y participación en la comunidad, roles comunitarios, apoyos sociales
Desarrollo personal	Educación, competencia personal, desempeño
Bienestar material	Estatus económico, empleo, vivienda
Autodeterminación	Autonomía/control personal, metas/valores personales, elecciones
Derechos	Derechos humanos, derechos legales

(Fuente: Shalock y Verdugo 2002/ 2003)

En lo que respecta a las dimensiones que serán abordadas con mayor profundidad en este estudio, se puede apreciar la dimensión de autodeterminación, en donde según Wehmeyer (2001), autodeterminación significa actuar en acuerdo consigo mismo, lo que implica realizar una actividad con sentido completo de deseo, elección y aprobación personal. La dimensión de autodeterminación se fundamenta en el proyecto de vida personal del sujeto, considerando la posibilidad de decidir por sí mismo y tener oportunidad de elegir las cosas que quiere, cómo quiere que sea su vida, su trabajo, su tiempo libre, el lugar donde vive, las personas con las que está. Es así, como esta dimensión se operativiza mediante los indicadores de: autonomía; metas, opiniones y preferencias personales; decisiones y elecciones. Así también, se hace necesario definir la dimensión de derechos, la cual se concibe como la defensa de los derechos de la persona, en la cual se considera el grado de conocimiento y ejercicio de los derechos propios de ciudadanía, entendiéndose estos como; el derecho a la Intimidad, el derecho al respeto medible desde el trato recibido en su entorno, el respeto a la forma de ser, opiniones, deseos e intimidad (Verdugo, Gómez, Arias y Schalock,2009). Los indicadores utilizados para evaluar esta dimensión son: intimidad, respeto, conocimiento y ejercicio de derechos. Finalmente, en cuanto a la

dimensión de inclusión social, ésta incluye aspectos relacionados con la participación y la accesibilidad que permite romper barreras físicas que dificultan la integración social. El rechazo y/o discriminación, así como la aceptación e inclusión social, son valorados a partir de saber si la red social del sujeto es amplia o limitada, o si utiliza entornos de ocio comunitarios (INMERSO, 2011). Esta dimensión consta de indicadores que consideran las relaciones personales en el seno de la vida en el hogar, con la familia y con los amigos, así como la implicación en actividades comunitarias emprendidas y el nivel de aceptación y apoyo dado por la comunidad. En rigor, sus indicadores son: Integración; participación y apoyos.

Ahora bien, por qué la relevancia de la calidad de vida y de estas dimensiones en particular, debido a que dentro de la ley nombrada con anterioridad, se especifica dentro de su artículo 4: "Los programas destinados a las personas con discapacidad que ejecute el Estado, deberán tener como objetivo mejorar su calidad de vida, principalmente, a través de acciones de fortalecimiento o promoción de las relaciones interpersonales, su desarrollo personal, la autodeterminación, la inclusión social y el ejercicio de sus derechos",sin embargo, nos preguntamos cómo se ejecutan estos programas cuando se mide la calidad de vida y estas dimensiones se encuentran descendidas. En esta línea, investigaciones recientes ponen de manifiesto cómo el estudio de calidad de vida en el ámbito de la discapacidad facilita la detección de las áreas prioritarias de apoyo y, en consecuencia, de la planificación de los apoyos dirigidos a este colectivo. En el ámbito chileno, son variadas las investigaciones (Hermosilla, 2015; Cárdenas, 2015) dedicadas al análisis del perfil de calidad de vida que presentan adultos con discapacidad intelectual, siendo estas mismas investigaciones las que ponen como necesidad inminente considerar la autopercepción de este colectivo en aspectos que atañen directamente en su vida.
Los resultados de las investigaciones mencionadas aluden a que las áreas prioritarias para el desarrollo de planes de apoyo se centran en las dimensiones de Autodeterminación y Derechos (Hermosilla, Mora, Puelma, Sanhueza, 2015) y en Inclusión Social y Relaciones Interpersonales (Cárdenas, Gutiérrez, Méndez, Velásquez, 2015)

Por su parte, en nuestro país, el Segundo Estudio Nacional de Discapacidad (2015), evidenció un 20% de discapacidad entre la población adulta, equivalente a 2.606.914 personas. En referencia a la Ley 20.422, según este estudio (ENDISC, 2015) el grado de conocimiento de esta ley por parte de la población en situación de discapacidad es tan solo del 11,4%, y de la población sin discapacidad corresponde a un 19,4%. Esto refleja que aunque han habido avances en cuanto a normativa, la difusión que se tiene es baja y por lo tanto, el empoderamiento que tendrán las PcD se verá influenciado a su vez por el poco

conocimiento de sus derechos y lo que trae consigo, el impacto en su vida independiente y calidad de vida ante el desconocimiento de beneficios u otros, lo que limitará su desenvolvimiento óptimo en la comunidad. Estos resultados evidencian la necesidad de generar políticas públicas orientadas en favorecer la igualdad de oportunidades de esta población y lo primordial poder abordar temas que son relevantes para la vida de las personas, preguntándoles a ellos mismos, sobre temas que atañen en sus vidas. En esta línea, cabe destacar, lo mencionado por Cordeu (2008), el cual señala que en nuestra sociedad las personas con discapacidad intelectual, se encuentran enfrentadas a prácticas discriminatorias e invisibilización como ciudadanos, lo que se refleja en las investigaciones que se realizan en el ámbito de la discapacidad, ya que éstas, tienden a considerar a las personas que presentan esta condición como objetos de estudio y no como informantes de su propia realidad, lo que genera una contradicción a la lógica de inclusión planteada por la Ley N° 20.422, la cual promueve la mejora de la calidad de vida de las personas, considerando las características propias de cada uno. Así también, este autor manifiesta que la legislación chilena en materia de discapacidad, aun cuando se renovó a través de la Ley 19.284 de integración social de las personas con discapacidad, se sustenta en un Código Civil y Código Laboral que tienen una visión arcaica y prejuiciosa sobre las personas con discapacidad intelectual, por lo que resulta fundamental para poder seguir coherentemente como país en el camino de la inclusión de este colectivo, que los términos como “dementes” o la figura de la ”Interdicción” sean revisados, ya que no dan cuenta de la visión actual sobre discapacidad, anulándoles así la posibilidad de ejercer sus derechos ciudadanos.

Es a partir de lo expuesto con anterioridad, es que nos lleva a cuestionarnos: ¿hasta qué punto las autopercepciones sobre CdV evidencian el avance en la implementación real de la Ley? ¿Cómo se promueve, protege y asegura el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos, libertades fundamentales y dignidad del colectivo de personas con discapacidad, si nunca se les ha preguntado a ellos mismos sobre aspectos que son fundamentales para sus vidas? Lo cual nos lleva respondernos que la garantía del cumplimiento de este precepto únicamente se puede asegurar bajo un enfoque concreto y un modelo específico, siendo éstos un enfoque de derechos y el modelo de calidad de vida, en donde las políticas ofrecidas y las respuestas brindadas a los problemas que enfrentan las personas con discapacidad pasen a ser pensadas y elaboradas desde y hacia el respeto de los derechos humanos.

2. Método

Este estudio es de carácter exploratorio, enmarcado dentro de una investigación más amplia de tipo cuantitativo-descriptiva.

2.1 Participantes

La muestra está compuesta por 44 personas con discapacidad intelectual que asisten a centros de capacitación laboral o escuelas especiales de la región de Valparaíso en Chile.

Las edades de los participantes oscilan entre 18 y 26 años. En cuanto al género, el 51% son hombres y el resto son mujeres. Con respecto al centro al que acuden los participantes, el 33% asiste a taller laboral y el 67% a escuela especial.

2.2 Procedimiento

La presente investigación se llevó a cabo en cinco etapas. En primer lugar, se efectuó la toma de contacto con los centros participantes, explicitando el objetivo de la investigación a la dirección de los mismos. En segundo lugar, se realizó un periodo de inmersión en la realidad de los centros, y una primera aproximación a la muestra, previa firma de los consentimientos informados correspondientes. En tercer lugar, se aplicó el instrumento de recogida de información, la Escala INICO-FEAPS sobre Calidad de Vida en su versión de autoinforme y en formato de entrevista semiestructurada. El cuarto lugar, se llevó a cabo el análisis y procesamiento de los datos cuantitativos, lo que permitió definir el perfil de Calidad de Vida de la muestra e identificar las áreas prioritarias de apoyo. Por último, y en una quinta etapa, se analizaron y procesaron los datos de carácter cualitativo derivados de las entrevistas en relación a las dimensiones de autodeterminación, derechos e inclusión social, comparándose éstos con los postulados que la Ley 20.422 explícita al respecto.

2.3 Instrumento

El instrumento utilizado para la recolección de información ha sido la Escala INICO-FEAPS sobre Calidad de Vida (Verdugo, Gómez, Arias, Santamaría, Clavero, Tamarit, 2013), elaborada por el Instituto de Integración de la Comunidad (INICO) de la Universidad de Salamanca y por la Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo (FEAPS). El propósito de este instrumento es la evaluación integral de la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo, basada en el modelo de ocho dimensiones propuesto por Schalock y Verdugo (2002/2003).

Tabla 2: Ficha técnica Escala INICO-FEAPS sobre Calidad de Vida

Nombre	Escala INICO-FEAPS
Subescalas	Informe de otras personas y Autoinforme.
Autores	Miguel Ángel Verdugo, Laura E. Gómez, Benito Arias, Mónica Santamaría, Daniel Clavero y Javier Tamarit.
Significación	Evaluación multidimensional de la calidad de vida y estudio de la relación entre la evaluación realizada por otras personas (e.g., profesionales, familiares, tutores legales, amigos cercanos) y la realizada por la propia persona con discapacidad intelectual o del desarrollo, basada en el modelo de ocho dimensiones de Schalock y Verdugo (2002/2003).
Ámbito y edad de aplicación	Personas con discapacidad intelectual o del desarrollo. Adultos, a partir de 18 años (o 16 años, siempre y cuando estén fuera del ámbito escolar y realicen algún tipo de actividad profesional, laboral u ocupacional).
Informadores	*Informe de otras personas:* profesionales, familiares, tutores legales, amigos cercanos y personas allegadas que conozcan bien a la persona (al menos desde hace tres meses) con discapacidad intelectual o del desarrollo. *Autoinforme:* persona con discapacidad intelectual o del desarrollo (o dos personas que la conozcan desde hace al menos seis meses)
Validación	Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO). Universidad de Salamanca, España.
Administración y Duración	Individual o colectiva. Ambas escalas son autoadministrables. Es posible la aplicación de una sola de las subescalas, aunque se recomienda su aplicación conjunta. En cuanto a la duración, Informe de otras personas: Aproximadamente 15 minutos, Autoinforme: aproximadamente 45 minutos.
Finalidad	Identificar los perfiles de calidad de vida para la realización de planes individuales de apoyo, estudiar la relación o discrepancia entre ellos y proporcionar una medida fiable para la supervisión de los progresos y los resultados de los planes.
Baremos	Puntuaciones estándar (M=10; DT=3) en las dimensiones de calidad de vida, percentiles e índices de calidad de vida (M=100; DT=15).

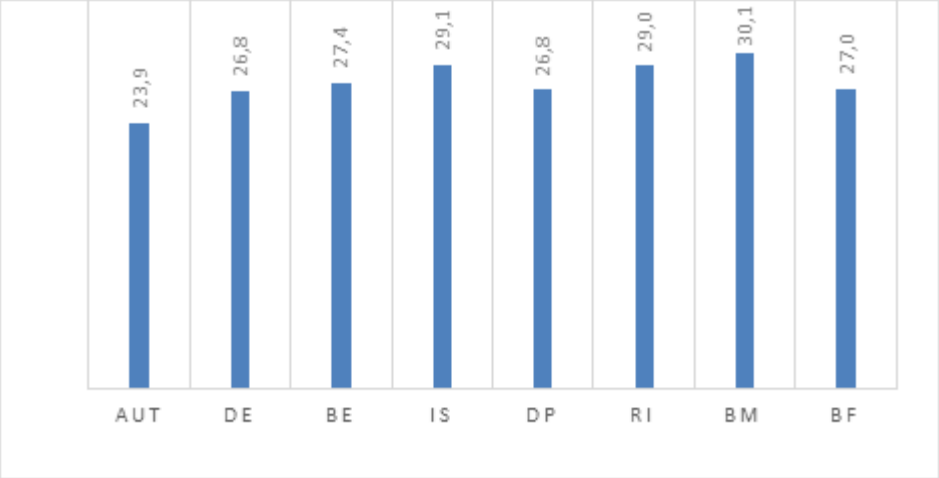
Fuente: (Verdugo et al., 2013).

2.4 Técnica de producción de datos

La información de este estudio se recopiló mediante la aplicación de un autoinforme a modo de entrevista semi estructurada, debido al interés por establecer una interacción comunicativa dialógica con los participantes de la investigación. Esta técnica de recolección de información permite la obtención de información espontánea y abierta, además de profundizar en la información de interés de la investigación (Bernal, 2006). En cuanto al análisis de las evidencias obtenidas, a partir de los datos cuantitativos se ha efectuado un estudio comparativo entre medias. Los datos cualitativos, por su parte, se han analizado haciendo uso del Modelo de análisis de contenidos propuesto por Mairyng (2000).

3. Resultados

El análisis de las puntuaciones medias obtenidas para cada una de las dimensiones del modelo, evidencia un perfil heterogéneo, en el que las áreas de autodeterminación (23,85) y derechos (x=26,76) son las que presentan los promedios más bajos. Las dimensiones de bienestar material 30,09) e inclusión social (x=29,1), por su parte, tienen las puntuaciones medias más elevadas (Figura nº1).



BM=Bienestar Material; BF=Bienestar Físico; RI=Relaciones Interpersonales; DP=Desarrollo Personal; IS=Inclusión Social; BE=Bienestar Emocional; DE=Derechos; AD=Autodeterminación.

Figura 1. Perfil de Calidad de Vida Autopercibida

El perfil de Calidad de Vida resultante permite determinar cómo las áreas prioritarias de apoyo tienen relación con el desarrollo de habilidades de autodeterminación y el reconocimiento y ejercitación de los derechos por parte de los participantes. El análisis de contenido de las entrevistas efectuadas complementar la información arrojada desde el estudio del perfil. A este respecto, los autodiscursos de la muestra evidencian un posicionamiento importante de la dimensión de inclusión social en relación a la incidencia de ésta en los niveles de calidad de vida. A continuación, se rescatan algunos nodos o fragmentos de las entrevistas relativos a las dimensiones de autodeterminación, derechos e inclusión social, a los que es preciso prestar atención para ofrecer una real provisión de apoyos (véase Tabla 3).

Tabla 3. Autopercepciones de los participantes.

Dimensión de Derechos	Dimensión de Inclusión Social	Dimensión de Autodeterminación
"No sé mis derechos" o "todavía no los puedo entender".	"Voy a todos lados", "Voy al mall, me conozco todo Valpo, todo Viña, voy con mis amigos".	"Me dicen lo que tengo que hacer"; "A veces no puedo decir lo que yo quiero".
"Siempre hay que pedir permiso, no hay que faltarle el respeto a las otras personas" y "sí, yo respeto a las personas, yo no soy así, porque que esté haciendo eso es muy feo, yo pido las cosas".	"Sí me quieren" y "me siento bien con los de mi grupo"; "No, no tengo más amigas, tengo de acá no más"; "A veces no me hablan, me siento como que soy nadie para ellos".	"Yo no puedo salir sin permiso"; "Las decisiones las toman ellos".
"Entran y no golpean mi puerta"; "llegan y entran" o "toman mis cosas sin pedirme permiso".	"Es que de verdad, cuando salimos, no mi curso, pero los otros niños que no conozco, que…..no sé, que tienen más problemas que yo…o se ven los problemas, me da vergüenza….de verdad que me da vergüenza, y no sé por qué".	"A mí me gustaría trabajar"; "Quiero formar una familia, tener hijos"; "Quiero tener un negocio o carrera".

"Guardan mis secretos"; "Nadie, sola, puerta sí" (nadie entra, golpean su puerta antes de entrar) o "sí, todo el tiempo me piden permiso".	"No, nunca he ido a fiestas….sí, quiero pero no puedo ir, porque tengo 22 años y no puedo entrar…..porque mi mamá dice que no puedo ir a fiestas, que puede ser peligroso, todo eso".	"Quiero tener una casa propia" o "nunca me he propuesto una meta".
"No creo que tenga los mismos derechos que los demás".	"Siempre necesito ayuda para guiarme cómo trabajar, cómo hacer las cosas, es muy complicado…*al tiro* pido ayuda si no funciona", o "son pocas, mi hermana, mi cuñado y mi mamá".	"Yo no me atrevo, me da miedo salir solo a la *micro*".
	"Piensan que soy enfermo, que no sé nada, que no tengo futuro y les caigo mal por eso".	"No me dejan vivir solo".

A la luz de estos resultados, se ha efectuado una revisión de los postulados relativos a las dimensiones de autodeterminación, derechos e inclusión social descritos en la Ley 20.422 (2010), documento que rige las políticas de acción dirigidas a la población con discapacidad en Chile. Precisamente, el Art. 4 de la citada Ley alude a lo siguiente: "Los programas destinados a las personas con discapacidad que ejecute el Estado, deberán tener como objetivo mejorar su calidad de vida, principalmente, a través de acciones de fortalecimiento o promoción de las relaciones interpersonales, su desarrollo personal, la autodeterminación, la inclusión social y el ejercicio de sus derechos". Si bien en la Ley queda de manifiesto el cambio paradigmático (propuesto desde la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad en el año 2006) en cuanto a la concepción de la discapacidad como el resultado de la interacción entre la persona y su entorno, aún no se está materializando en la práctica, o al menos, todavía no se evidencia en las autopercepciones de las personas con discapacidad: *"no sé mis derechos"*, *"aún no los puedo entender"* o *"no creo que tenga los mismos derechos que los demás"*.

Entre los principios fundamentales que se declaran en la Ley están los de vida independiente, participación y diálogo social, que sin duda alinean este instrumento con parámetros internacionales frente a las demandas de las personas con discapacidad a este respecto. En el caso de este estudio, y en relación a los tres citados principios, las personas con discapacidad intelectual expresan que: "*a mí me gustaría trabajar", "quiero formar una familia, tener hijos"* o *"quiero tener un negocio o carrera"*. En la Ley no hay planteamientos claros en cuanto a los apoyos que pueden tener las personas con discapacidad para lograr estos propósitos, ni tampoco se esclarece cuáles son los organismos encargados de estos asuntos.

Por otra parte, en la Ley únicamente se hace mención al "derecho de las personas con discapacidad a la autodeterminación" o al "fomento de la inclusión social de las personas con discapacidad", pero no se establecen pautas de acción ni se sugieren políticas concretas para ejercitarlas. Esto nuevamente queda reflejado en las experiencias vitales de las personas con discapacidad intelectual cuando plantean que: *"me dicen lo que tengo que hacer"*, *"yo no puedo salir sin permiso"; "las decisiones las toman ellos"*. Estos y otros testimonios ponen de manifiesto cómo la autopercepción de los adultos entrevistados en relación a su nivel de participación social, accesibilidad o libertad de expresión y elección, es escasa.

Los análisis del presente estudio, si bien son preliminares, evidencian la enorme relevancia de repensar la formulación del contenido de los instrumentos legislativos dirigidos a personas con discapacidad con el fin de que puedan ser comprensibles y fácilmente implementados en la práctica, sugiriendo para ello, ciertas directrices que ayuden en la redefinición de estas propuestas.

4. Conclusiones y discusión.

En el contexto chileno, la Ley 20.422 establece las normas que rigen las políticas de acción dirigidas a la población con discapacidad. Esta investigación se ha encargado de identificar la incoherencia existente entre lo explicitado en la Ley en términos de autodeterminación, derechos e inclusión social y las autopercepciones al respecto de 44 adultos con discapacidad intelectual.

Los análisis cuantitativos y cualitativos efectuados, han determinado cómo en la Ley, la alusión a las tres dimensiones mencionadas es netamente superficial. Se habla del derecho de las personas con discapacidad al desarrollo de la propia autodeterminación, pero no se detallan acciones que ayuden al

colectivo de personas con discapacidad a ejercitar comportamientos autodeterminados. Del mismo modo, en la propia Ley se menciona la necesidad de fomentar la inclusión social en personas con discapacidad, pero sin embargo, no se especifica, en ninguno de sus presupuestos, cómo apoyar a estas personas para lograr altas cotas de inclusión. En relación a los derechos, en la Ley se hace mención constante al reconocimiento de las personas con discapacidad intelectual como sujetos de derechos, no obstante, el texto no aclara dónde y cómo ejercitar esos derechos. Estas falencias quedan evidenciadas en los discursos de las propias personas con discapacidad: *"Me dicen lo que tengo que hacer"*, *"A veces no puedo decir lo que yo quiero"*, *"No me dejan vivir solo"* o *"No creo que tenga los mismos derechos que los demás"*.

Esta aproximación exploratoria plantea varios cuestionamientos en relación al modo de concebir, interpretar e implementar los diversos instrumentos legislativos dirigidos a la población con discapacidad en Chile. Entre ellos, y en línea con los planteamientos de Rubio (2008), Tamarit (2015) o Urmeneta (2010), conviene focalizar la atención en lo siguiente:

Por una parte, el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la mejora de la calidad es un elemento irrenunciable. No obstante, hay que asegurar que los presupuestos explicitados en las leyes sirvan realmente para la mejora en las vidas de las personas, y no se queden en mero desarrollo de aspectos organizativos desvinculados de su razón de ser última: apoyar los procesos de inclusión.

Asimismo, en la elaboración de los instrumentos legislativos en materia de discapacidad, resulta perentorio incorporar indicadores de buena calidad de los derechos de las personas a las que se dirige. En general, y así se destaca entre los discursos analizados, es totalmente necesario contar con sistemas idóneos de evaluación para asegurar la mejora permanente de la calidad de vida. Sin estos sistemas de evaluación se carece de información relevante acerca de los apoyos precisos. No obstante, en este sentido, conviene no centrar la evaluación tanto en el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los apoyos o servicios prestados, sino en la valoración subjetiva y autopercibida del grado de bienestar personal. Por otra parte, la elaboración de protocolos legislativos para personas con discapacidad funciona mejor cuando se permite a las propias personas participar en el diseño de los mismos, es decir, cuando se llevan a cabo procesos de investigación inclusiva con métodos de gestión flexibles y abiertos.

5. Referencias.

Cordeu C., (2008). Reflexiones en torno a la inclusión socio-comunitaria de personas con discapacidad intelectual escuchando la voz de sus protagonistas. Tesis de Magister. Santiago: universidad de Chile.

Cárdenas, F., Gutiérrez, D., Méndez, A., Velásquez, M. (2015). "Calidad de Vida: Una mirada desde la autopercepción de jóvenes y adultos con discapacidad intelectual pertenecientes a la Escuela special Juanita Aguirre". Unplubished Thesis.

FEAPS (2015) Nuestra voz sobra: Hoy hablan las personas con discapacidad intelectual. Rescatado el 30/09/2016 en http://www.feaps.org/component/content/article/878-nuestra-voz-sobra-hoy-hablan-las-personas-con-discapacidad-intelectual.html

Hermosilla, C., Mora, A., Puelma, V., & Sanhueza, T. (2015). "Autopercepción de jóvenes y adultos con discapacidad intelectual y/o del desarrollo sobre su calidad de vida de las escuela Estrella de Luz y Ester de la torre de Limache." Unplubished Thesis.

Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. Forum: Qualitative Social Research, 1 (2). Retrieved September 16, 2016, from http://217.160.35.246/fqs-texte/2-00/2-00mayring-e.pdf.

Ministerio de desarrollo social (2015) *II Estudio Nacional de la Discapacidad (ENDISC)* Chile.

Ministerio de Planificación. (2010). Ley 20.422 Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Gobierno de Chile

Navas (2015) Hacia la mejora de la calidad de vida de las personas con las personas con discapacidad: Un enfoque de derechos. Recuperado el 04/10/2016 en http://rasgolatente.es/calidad-de-vida-discapacidad/

Navas, P., Gómez, L., Verdugo, M. y Schalock, R. (2012) Derechos de las personas con discapacidad intelectual: implicaciones de la convención de naciones unidas. *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual Vol. 43 (3), Núm. 243.*

UNESCO (2006) Documento sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Schalock, R. & Verdugo, M.A. (2002). Handbook on quality of life for human service practitioners. Washington, DC: American Association on Mental Retardation.

Schalock, R & Verdugo, M.A. (2007) El concepto de calidad de vida en los servicios y apoyos para personas con discapacidad intelectual. *Siglo Cero 38 (4), 21-36*

Tamarit, J. (2015). La transformación de los servicios hacia la calidad de vida: una iniciativa de innovación social de FEAPS. Siglo cero: Revista Española sobre Discapacidad Intelectual; 46, (3), 47-71.

Verdugo, M.A, Gómez, L., Aerias, B., Santamaría, M; Clavero, D. & Tamarit, J. (2013) Evaluación de la calidad de vida en personas con discapacidades intelectuales o del desarrollo: la escala inico-feaps. *Siglo, Cero* 44(3), 6-19.

Verdugo, M.A., Sainz, F., Gómez, L., & Gómez, S. (2009). *Bases para el desarrollo de un modelo de evaluación para personas con discapacidad intelectual adultas que viven en servicios sociales*. INICO.

Vidal, J. (2003) El movimiento de vida independiente. Experiencias internacionales. España.

Wehmeyer, M.L. (2001). “Autodeterminación. Una visión de conjunto”. In MA. Verdugo y FB. Jordán de Urriés (Coords.): Apoyos, autodeterminación y calidad de vida: Actas de las IV Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad, (113-133). Salamanca: Amarú.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

6

RETOS DE LOS SISTEMAS DE BIENESTAR EN EL MUNDO

Grupo 6.2

El alcance y los determinantes de las reformas en los sistemas de protección social en un contexto de gobernanza multinivel

Coordinación:

Francisco Javier Moreno Fuentes (CSIC)

Eloisa Del Pino (CSIC)

espanet SPAIN

En este grupo de trabajo se invita a participar a todos aquellos investigadores interesados en analizar el contenido, alcance y determinantes de las reformas que han sufrido los sistemas de protección social en Estados descentralizados en la década comprendida entre 2007 y 2017. Serán bienvenidos los trabajos que estudien el contenido y alcance de las reformas. ¿Se han recortado los sistemas de protección social? ¿Los gobiernos han tratado de evitar recortes en las políticas sociales priorizando otras estrategias de consolidación fiscal como, por ejemplo, el incremento de los ingresos o la intervención sobre otras partidas de gasto? ¿Qué otro tipo de reformas (por ejemplo -desuniversalización, refamilización, etc.. -) se han venido aplicando? Nos interesan de modo especial las reformas que tienen que ver con la gobernanza del sistema de protección social tanto en su dimensión multinivel (articulación de responsabilidades entre diferentes niveles de la administración del Estado), como en la dimensión del welfare-mix (participación de actores públicos y privados). ¿En qué medida se está produciendo una reconfiguración espacial del sistema de protección social? ¿Ha cambiado el lugar y la forma en que se adoptan las decisiones de política social? ¿Tienen ahora el gobierno central y los gobiernos autonómicos el mismo papel que tenían antes de la crisis? ¿En qué medida ha modificado la crisis la gobernanza público-privada del sistema de protección social? Se anima a participar a aquellos investigadores interesados en explicar el porqué de todas estas reformas. ¿Hasta qué punto la crisis está detrás de estos cambios? ¿Habrían ocurrido igualmente sin la crisis, quizás debido a la presión demográfica, a evoluciones de la opinión pública, o de la ideología de los gobiernos, o impulsadas por nuevas ideas sobre el papel y funcionamiento de las políticas sociales en sociedades post-industriales?

Por último, esperamos trabajos que tengan un sólido componente empírico, al tiempo que son particularmente bienvenidos estudios comparados entre regiones españolas, o entre países.

- Entender los cambios que están sufriendo los sistemas de protección social en contextos distintos a los del Estado Nación
- Identificar reformas en tales sistemas que vayan más allá de las consistentes en el recorte/expansión de las políticas sociales.
- Analizar con especial atención las reformas de la gobernanza del sistema protección (tanto desde la perspectiva multinivel como desde la óptica del welfare-mix)
- Explorar los determinantes de tales reformas y, en particular, tratar de establecer hasta qué punto la crisis es el determinante principal o no de los cambios
- Conseguir nueva evidencia empírica comparada sobre el tema.

Trabajos presentados en este grupo.

<u>Ponencias</u>:

- Esther Albesa Jové: Análisis comparado de las reformas en los sistemas de cuidados de larga duración europeos a partir de la crisis económica. Los casos de España, Inglaterra, Alemania

y Suecia

- José A. Noguera, Paula Hermida: Bienestar fiscal, redistribución y descentralización: un análisis del impacto del Estado del Bienestar oculto en España
- Jorge José Hernández Moreno: El cambio en la gobernanza multinivel del Estado de Bienestar español durante la crisis (2010-2016): el caso de la política sanitaria, la política de atención a la dependencia y las políticas activas del mercado de trabajo
- Joaquín De María Arrebola, Fernanda Caro Blanco: La incorporación de las empresas con ánimo de lucro en el Sistema Público de Servicios Sociales. Un análisis a partir del caso de Illes Balears
- Antonio M Jaime-Castillo, Ildefonso Marques-Perales: Social Mobility and Demand for Redistribution. A Comparative Analysis
- Ángela Santana: Crisis, precariedad y reformas del mercado de trabajo en Brasil y España: análisis de las reformas laborales en los años 2000
- Borja Barrague: ¿Qué diferencias hay entre la predistribución y la inversión?

Comunicaciones:

- Juliane Feix: Protección social de los trabajadores de Brasil; un análisis de las políticas de ingreso mínimo a los trabajadores pobres en nordeste

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS EN LOS SISTEMAS DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EUROPEOS A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008. LOS CASOS DE ESPAÑA, INGLATERRA, ALEMANIA Y SUECIA.

Albesa Jové, Esther
e.albesa@ya.com

Grupo 6.2

El alcance y los determinantes de las reformas en los sistemas de protección social en un contexto de gobernanza multinivel

espanet SPAIN

Resumen

El objetivo de esta comunicación es presentar las bases teórico-conceptuales de mi tesis doctoral, actualmente en curso, cuyo objeto de estudio es el análisis de las reformas en los sistemas de cuidados de larga duración europeos a partir de la crisis económica de 2008. En primer lugar, se presentan los objetivos, preguntas, hipótesis y metodología de la investigación y, en segundo lugar, se realiza una aproximación conceptual al objeto de estudio, una revisión de las investigaciones más relevantes que han tratado el tema en los últimos años y de los paradigmas teóricos explicativos del Estado de Bienestar y sus reformas.

Abstract

The main goal of the present communication is to introduce the conceptual and theoretical fundamentals of my doctoral thesis, which is currently underway, whose study object are the reforms in the long-term care European systems starting with the economic crisis in 2008. In the first place, the objectives, questions, hypothesis and methodology used in this research will be exposed and, in the second place, a conceptual approach towards the study object, a review of the most relevant research on this subject over the last years and the theoretical paradigms explaining the Welfare State and its reforms will be carried out.

Palabras clave

Estados de Bienestar, reformas, crisis económica, cuidados de larga duración

Key words

Welfare States, social policies, reforms, economic crisis, long-term care

1. Introducción

Las políticas de cuidados constituyen uno de los ámbitos de estudio emergentes en la investigación social comparada. Los problemas de presión interna (Starke, 2008, Pierson, 2001), entre los que se encuentran los nuevos riesgos sociales (Bonoli, 2005, 2006; Taylor-Gooby, 2004; Moreno y Palier, 2005; Österle, 2010), surgidos, entre otras causas, por el aumento de la esperanza de vida y el progresivo envejecimiento de la población, han contribuido al incremento de las necesidades de atención a las personas en situación de dependencia: ancianos, personas afectadas por discapacidades o enfermedades crónicas invalidantes. A su vez, los cambios socioculturales en las sociedades postindustrial también han desencadenado la llamada *crisis del modelo informal de cuidados* (Holchschild, 1995), que junto a factores tales como la crisis económica han diezmado la capacidad

de respuesta de los sistemas de protección social, entre los que se encuentra el de cuidados. En este contexto, la presente investigación pretende contribuir al análisis y la comprensión de las reformas que se han llevado a cabo en los diferentes sistemas de cuidado europeos a partir la crisis económica de 2008, a la luz de sus diferentes arquitecturas institucionales de protección y de la resonancia que esta ha tenido en dichos sistemas.

2. Objetivos, ámbito, metodología y diseño de la investigación

El objeto de estudio de la investigación es analizar las reformas en las políticas públicas de los sistemas de Cuidados de Larga Duración (CLD) europeos. Los principales objetivos se concretan, por una parte, en identificar y caracterizar las reformas introducidas en los principales sistemas públicos de CLD europeos desde la crisis económica de 2008 y, por otra, en explicar dichas reformas y cambios a partir del impacto que la crisis económica ha tenido en cada uno de los sistemas a la luz de sus diferentes modelos de protección. Dichos objetivos pretenden responder a las siguientes preguntas: ¿qué tipo de reformas se han introducido? y ¿pueden la crisis económica y los diferentes modelos político institucionales explicar las reformas? Los dos primeros objetivos se corresponden con la variable dependiente de la investigación y el tercero con las variables independientes o explicativas: la crisis económica y las diferentes arquitecturas institucionales de los países estudiados.
Las hipótesis que se pretende poner a prueba en la investigación son las siguientes:
Hipótesis 1: la crisis económica de 2008 ha incrementado las reformas en las políticas de CLD en todos los países estudiados, y de forma más intensa en aquellos países donde los modelos institucionales de protección son más débiles (consolidación, naturaleza, estructura organizacional y modelo de provisión) y ha tenido un mayor impacto (intensidad y duración).
Hipótesis 2: las estrategias de reestructuración llevadas a cabo en las políticas se han orientado básicamente hacia la contención de costos (*retrechment*) en la prestación de servicios, la remercantilización y la refamiliarizació de los sistemas mediante mecanismos orientados al aumento de las prestaciones económicas y la promoción de los cuidados en el entorno familiar.
Dada la gran amplitud del campo de estudio, el análisis se focaliza en el sector formal de las políticas de CLD, es decir, las reformas llevadas a cabo en los principales programas públicos de protección, dirigidos a la atención de personas dependientes, tomando en consideración los ejes de análisis claves de las políticas de bienestar que se detallan a continuación:
(a) la naturaleza del derecho de acceso al sistema: según sea universal; en que toda la población puede accederse sin ningún requisito establecido una vez evaluada la situación de necesidad o dependencia; contributivo, en que sólo se accede a través de la contribución previa al sistema y; asistencial, en que

el acceso queda sujeto a la verificación de la capacidad económica de los demandantes de las prestaciones.
(b) Procedimiento y criterios de acceso al sistema: tiempo de espera para ser evaluado, obtener la resolución e iniciarse el servicio (listas de espera).
(c) Provisión de servicios y prestaciones económicas: cambios en el copago, contribución previa al sistema, cuantía de las prestaciones o servicios.
(d) Cambios organizativos, de gestión y competencia: centralización o descentralización organizativa y externalización en la gestión de los servicios públicos.

La dimensión temporal de la investigación es diacrónica y abarca el período 2005-2015. Los casos seleccionados o unidades de análisis son Inglaterra, España, Suecia y Alemania. Esta selección se justifica por tratarse de casos típicos y representativos de cada uno de los Regímenes de Bienestar (Esping-Andersen, 1990), los cuales sustentan características institucionales diferenciadas y, a la vez, similares dentro de un mismo Modelo Social de Bienestar Europeo. El caso español es considerado como caso representativo del EB Mediterráneo (Ferrera, 1996).
El método y las estrategias de investigación utilizadas son el estudio comparado de casos dentro de sistemas similares puesto que todos los casos analizados comparten características comunes: una misma ubicación geográfica, sistemas políticos democráticos, entre otros aspectos, pero que a la vez articulan respuestas diferentes en relación a un problema común, la crisis económica. La estrategia de investigación planteada combina el análisis de casos y de variables, es decir, la utilización de variables cualitativas y cuantitativas simultáneamente. Las técnicas utilizadas son: (a) la técnica de observación documental, a partir del análisis y revisión de textos legales, con el fin de identificar los cambios legislativos de los sistemas de CLD entre 2005-2015, y de literatura especializada para la caracterización y contextualización de los sistemas de protección social y de los CLD en cada país. (b) la explotación de la base de datos secundarios nacionales e internacionales sobre gasto en protección y; (c) la técnica de la entrevista semiestructurada en profundidad a informantes clave: profesionales y gestores del sistema de CLD en el campo de las políticas públicas.

3. La estructura de la tesis

La tesis se divide en seis capítulos. El primer capítulo contiene los objetivos, preguntas, las hipótesis y la metodología de la investigación. En el segundo y tercer capítulo se realiza una revisión de la literatura especializada con el propósito de definir el objeto de estudio y proporcionar un fundamento teórico a la investigación. En el segundo capítulo se define y contextualiza el concepto de cuidado (*care*) y su transformación conceptual en cuidado social (*social care*), también se definen los conceptos discapacidad, dependencia y los CLD, haciendo especial referencia a las interrelaciones

entre ellos y se contextualizan las políticas de CLD en el marco de los EB. El tercer capítulo aborda el estado de la cuestión en cuanto a las reformas en las políticas CLD en los últimos años, el análisis de las principales teorías y paradigmas teóricos en la investigación del EB, así como las investigaciones más recientes sobre el impacto de la crisis económica del 2008 en las políticas sociales y en los sistemas de CLD.

Los capítulos cuatro y cinco constituyen el trabajo empírico de la tesis. El capítulo 4 caracteriza y establece la estrategia comparativa de los casos de estudio: analiza los modelos institucionales de protección social y sus sistemas de CLD, los modelos socioeconómicos y características demográficas. El capítulo 5 analiza las reformas en cada uno de los países en los sistemas de CLD y el impacto de la crisis económica.

Por último, el capítulo sexto está dedicado al análisis de la información y a las conclusiones de la investigación.

4. Aproximación conceptual al objeto de estudio

Del cuidado (care) al cuidado social (social care) como categoría de análisis

El estudio del cuidado (care) como concepto teórico nace alrededor del año 1970 de la mano de las teóricas británicas feministas impregnado de una intensa carga reivindicativa en cuestiones de género en el ámbito de la vida cotidiana y de la reproducción social. Existen dos grandes corrientes en el estudio del cuidado: la una, centrada en la esfera íntima y privada, y la otra en el estudio de los servicios asociados a los Estados de Bienestar (EB). En un principio, el cuidado es analizado como trabajo reproductivo excluido del mundo laboral asalariado ocupado mayoritariamente por hombres cabezas de familia o sustentadores (*male breadewinner)* y realizado por la mujer cuidadora ama de casa (*female-caregiver*). En esta primera etapa, su estudio se centra básicamente en la relación entre trabajo reproductivo y género, es decir, en aquellas actividades realizadas por las mujeres en los servicios domésticos y personales dentro de las relaciones matrimoniales y de parentesco, que abarcan tanto aspectos relacionales y emocionales como materiales (tareas domésticas, alimentación, crianza de los hijos, cuidado de los enfermos o las personas con discapacidad, entre otras tares) (Daly y Lewis, 2000; Carrasco et al., 2011).

Pero con el paso del tiempo y los cambios en la organización social del trabajo y de la familia, el concepto de cuidado ha ido adquiriendo un lugar central en las políticas sociales, hasta convertirse en una categoría central en los estudios del EB. Esta doble perspectiva: la personal y la social, ha sido analizada por Daly como el nivel micro y macro de los cuidados. El nivel micro se refiere al estudio de los aspectos más íntimos y emocionales de la atención (Waerness, 1984; Lewis y Meredith, 1988; Graham, 1983, 1991; Tohomas, 1993; Daly,1994,2002), mientras que la dimensión macro conlleva

el estudio de los servicios y prestaciones asociados a las políticas de cuidados de los EB, que a su vez incluyen diversas dicotomías (cuidado pagado y no pagado, público y privado, prestaciones económicas o servicios, etc.) y una economía mixta de bienestar formada por tres actores principales: el estado, el mercado y la familia (Leira, 1992; Evers y Stelik, 1993; Daly y Lewis, 2000; Daly, 2012; Bettio y Plantenga, 2004; Pfau-Effing, 2005; Alber, 1995).

Discapacidad, dependencia y cuidados de larga duración

La necesidad de CLD está íntimamente relacionada con las situaciones de dependencia y discapacidad. La Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (ICIDH), elaborada por la Organización Mundial de la Salud en 1980, define la deficiencia como la pérdida del funcionamiento de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica; la discapacidad como aquellas limitaciones causadas por una deficiencia en la capacidad para realizar las actividades consideradas normales en un contexto social específico y; la minusvalía como la situación de desventaja a causa de una deficiencia o discapacidad que impide un funcionamiento normalizado según la edad, el sexo y los factores sociales y culturales asociados a las personas. Posteriormente, La Clasificación Internacional del Funcionamiento, Discapacidad y Salud crea un marco conceptual común para definir los estados de bienestar y salud y establece una definición del funcionamiento que hace referencia a las funciones corporales, las actividades y la participación en la sociedad, haciéndose especial hincapié en las condiciones del entorno (Egea y Sarabia, 2001).
Aunque los términos dependencia y discapacidad se encuentran interrelacionados, no significan lo mismo; no todas las discapacidades generan dependencia, y ésta última tendrá un mayor o menor peso según sea el grado de afectación de la primera que tenga la persona. En este sentido, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2001) define la dependencia ocasionada por una discapacidad como: "la situación de una persona que no puede valerse por ella misma". El Consejo de Europa (1998) señala que la dependencia es una situación caracterizada por la necesidad de apoyo en la realización de las actividades de la vida diaria en la que se encuentran las personas por su falta de autonomía física, psicológica o intelectual, y añade que la dependencia no sólo afecta a los ancianos, sino que puede afectar a cualquiera persona, aunque tiende a aumentar con la edad, siendo más común en la vejez y estar asociada a problemas de salud y discapacidad. Por tanto, aunque los conceptos de dependencia y discapacidad son complementarios, las situaciones de dependencia son el resultado de una o varias deficiencias o discapacidades que implican la necesidad continuada de apoyo en la realización de las actividades básicas de la vida diaria; tales como alimentación, el desplazamiento o ir a comprar, y que pueden afectar a personas de cualquier edad, siendo el grupo mayoritario el de las personas de edad avanzada.

Otro de los conceptos centrales en este estudio es el de *cuidados de larga duración*. La Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE, 2011) define los CLD como:

> "(…) la atención hacia las personas que necesitan ayuda en varias facetas de su vida durante un período prolongado de tiempo. Por lo general, esto se refiere a ayuda para las actividades de la vida diaria (AVD), como bañarse, vestirse y entrar y salir de la cama, que a menudo son realizadas por familiares, amigos y cuidadores no cualificados o personal de enfermería" (p. 39).

En esta definición la OCDE introduce la temporalidad en el cuidado. En los CLD, la atención se dirige a aquellas situaciones que requieren un apoyo permanente en el tiempo, que suelen llevarse a cabo por la familia, amigos o trabajadores del ámbito de la salud. No constituye una atención puntual, sino que suele llevarse a cabo durante todo el ciclo vital de la persona. La OCDE (2011) advierte que la demanda de CLD está altamente correlacionada con la edad y, aunque las personas mayores no son el único grupo de destino, menos del 1% son menores de 65 años, a partir de los 65 años la probabilidad del uso de CLD aumenta rápidamente (Casado y López, 2001).

Las políticas de cuidados de larga duración en Europa

A diferencia de lo que ocurre en otros sectores de las políticas sociales, no existe una tradición consolidad de políticas de cuidados a nivel europeo. Históricamente, los estados han asumido un papel residual en este tipo de políticas, limitando su intervención a las situaciones de extrema gravedad o ausencia total de familiares, siendo la mujer la encargada de la atención a los niños, personas con discapacidades o personas en situación de dependencia (Rodríguez, 2011).

Las primeras reivindicaciones sociales dirigidas a la institucionalización o sociabilización del trabajo de cuidados se originan en los países del norte de Europa a finales de la década 1970, en un contexto de reclamo de libertad e igualdad por parte de las mujeres y un envejecimiento demográfico todavía incipiente. Dos décadas después, las presiones demográficas, junto con los cambios socioculturales asociados a las sociedades postindustriales, contribuyen a abrir el debate sobre cómo afrontar las necesidades de cuidado e incluirlas en la agenda política en buena parte de los países europeos (Hantrais, 1995; OCDE, 2011). Por lo que, las políticas de CLD han seguido un proceso inverso a las políticas sociales clásicas. Frente a los recortes a partir de la década de 1990 en casi todos los países europeos y sectores de las políticas sociales de bienestar (salud, educación y pensiones), dichas políticas han sido una de las pocas áreas de las políticas sociales que se han expandido, tomando en consideración las variaciones entre países (Rodríguez, 2011, Del Pino, 2009; Moreno, 2009; Pavolini y Rancio, 2013).

Las teorías de la crisis del modelo informal de cuidados (Holchschild, 1995) y el déficit de cuidados (Urgenton, 2005) han sido algunas de las aportaciones teóricas que más han contribuido al estudio de los cuidados. Estas teorías vinculan el déficit de cuidado a los cambios socioculturales que ponen en cuestión el modelo tradicional e informal de cuidados, al considerable aumento de las necesidades de cuidados en los últimos años y a la reducción del número de apoyos informales disponibles. Estas necesidades de cuidado se encuentran unidas a los cambios experimentados por el incremento de la esperanza de vida, el progresivo envejecimiento de la población y en las estructuras familiares, los cuales ha conllevado que haya un número creciente de personas mayores con necesidad de cuidado que viven solas y hogares monoparentales. La reducción de los apoyos informales es el resultado de los avances emancipadores conseguidos por las mujeres en los últimos años ligados al incremento de los niveles educativos y a la incorporación al mercado laboral, factores que han contribuido a que muchas mujeres no puedan o quieran asumir por más tiempo el rol tradicional de cuidadoras (Daly y Lewis, 2000, 2011; Carrasquer et al.,1998).

Actores en la provisión i regímenes de cuidado

El sector de los cuidados incluye una amplia gama de actores y de despliegue de recursos. Desde una perspectiva general, se pueden diferenciar dos grandes áreas de provisión: el sector formal y el sector informal de cuidados. La OCDE (2011) define el cuidado formal como aquel que es proporcionado mediante un contrato público o privado de venta de servicios a las personas, familias o cuidadores; mientras que el cuidado informal es el proporcionado por la familia o entorno social sin ningún tipo de indemnización o, aquel que, a pesar de estar cubierto por algún tipo de transferencia pública, como por ejemplo las prestaciones de soporte a los cuidadores no profesionales, no está sujeto a ningún contrato laboral. Igualmente, Para Bettio y Plantenga (2004) el cuidado informal es el dirigido al cuidado de niños o mayores que se realiza de forma no reglamentada y el formal el regulado por la ley.

El sector formal de cuidados incluye básicamente tres programas de provisión: las prestaciones económicas, los servicios y los permisos laborales. Las prestaciones económicas constituyen pagos en metálico que la administración pública realiza a la persona dependiente o a la familia para la compra de servicios en instituciones, en el domicilio o el pago de cuidadores informales como medida de soporte financiero a la familia para el cuidado. En cuanto a la ubicación del cuidado, éste puede prestarse en instituciones o a través de programas comunitarios de apoyo familiar (centros de día, servicios de atención domiciliaria, teleasistencia, etc.). La financiación de los programas públicos pueden tener su origen en diferentes áreas de la administración: el ámbito sanitario o el de los servicios sociales. A su vez, y en relación al nivel competencial, los programas de cuidados pueden

situarse en niveles territoriales descentralizados siendo competencia del gobierno local o regional la prestación de servicios y del gobierno central la financiación.

En cuanto a la tipología de regímenes de cuidado. Desde el ámbito académico feminista se defienden regímenes específicos de cuidado para explicar las diferentes configuraciones según los países. Algunos de los indicadores utilizados en la categorización de estos regímenes han sido el nivel de integración de las políticas, los diferentes marcos jurídicos institucionales (Pavolini y Rancio, 2013) o la gran variedad de contextos sociales y culturales que existen en toda Europa, incluso dentro de un mismo país (Anttonen y Sipilä, 1996, 1997; Anttonen et al., 2003). Daly y Lewis clasifican los Regímenes de cuidado en relación a las obligaciones de provisión que asume el estado en contraste con los que asume la familia. (Daly y Lewis, 1998, 2000; Daly, 2002). Desde el paradigma neoinstitucionalista, las estructuras y mecanismos institucionales en la configuración de los sistemas de protección de CLD se consideran una extensión de los regímenes de bienestar tradicionales (Esping-Andersen, 1990), de los cuales toman las bases reguladoras y los marcos jurídicos. Desde esta perspectiva, Bettio y Plantenga (2004), y Jensen (2008) identifican tres sistemas de cuidado. (a) el de base beveridgeana, en que los CLD están integrados y regulados dentro de los sistemas públicos de salud y servicios sociales (ambos sistemas basados en principios universales de acceso). (b) el sistema basado en el riesgo social, en el cual el sistema de CLD ha sido reconocido recientemente como un riesgo incompleto. Y (c) el sistema basado en la asistencia social, donde las prestaciones son llevadas a cabo bajo el principio de la asistencia y la comprobación de los niveles de renta. Algunos autores neoinstitucionalistas coinciden en la existencia de cuatro modelos de dependencia a partir de los esquemas clásicos de bienestar social: el sistema de protección universal o nórdico, el sistema continental de protección o de Seguridad Social, el sistema de asistencial-residual y el sistema de protección mediterráneo o latino de protección. Las características básicas del modelo nórdico *o* universal son que el sistema de atención representa una extensión lógica de la protección estatal en la cobertura de las necesidades básicas suministrado por razones de ciudadanía como cualquier otro derecho. La gestión es municipal y la financiación es mixta con un alto compromiso en la provisión de servicios y prestaciones por parte del estado. Los países más representativos de este modelo son Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega y los Países Bajos. En el modelo continental, la protección se inserta dentro del sistema de la Seguridad Social, junto con las pensiones, el seguro de desempleo y la protección a la familia, y es reconocido como un derecho subjetivo de protección, independientemente de la situación económica de la persona en situación de dependencia. Los países más representativos de este modelo son Alemania, Austria, Luxemburgo y Francia. El modelo asistencial se ha desarrollado principalmente en países anglosajones como Irlanda y Reino Unido. En este sistema la protección se dirige a las personas sin recursos económicos, representando un sistema

de cobertura limitada enfocado hacia la responsabilidad individual y familiar. Por último, el modelo Mediterráneo se caracteriza por una falta histórica de protección y una desviación de la responsabilidad hacia la familia en la atención. Los países representativos de este modelo son los países mediterráneos: Italia, Grecia, Portugal y España (Jacobzone, 1999; Jacobsone y Jenson, 2000; Rodríguez, 2009, 2011).

5. Reformas en las políticas de cuidado de larga duración en Europa en los últimos años

El estudio de las reformas en las políticas CLD ha sido abordado desde perspectivas diversas. Según Pavolini y Ranci (2013) el cambio en los sistemas de CLD es el que tiene lugar en las instituciones encargadas de regular la financiación y provisión a favor de las personas con necesidad de CLD. Pavolini y Ranci (2008) examinan la innovación política y los procesos de reforma en varios países europeos entre 1980-1990 y 1990-2006 e identifican cuatro tendencias de reformas: (a) un incremento de las prestaciones económicas (*monetary transfers)* en detrimento de los servicios; (b) el surgimiento y creación de un nuevo mercado privado de cuidado fundamentado en la competitividad; (c) una tendencia al aumento del poder adquisitivo de los usuarios mediante el pago de prestaciones económicas dirigido a favorecer la compra privada de servicios y; (d) la introducción de medidas de financiación y remuneración a los cuidadores dirigidas a la promoción de la atención en el entorno familiar (cuidados informales). A partir de una revisión en el período 1990-2012 (Rancio y Pavolini, 2015), los autores apuntan hacia un nuevo equilibrio entre derechos fundamentales, objetivos políticos y nuevas formas de provisión mediante cambios de primer, segundo y tercer orden (Hall, 1993). Otras medidas implementadas que han conducido a cambios de primer y segundo orden según los autores son: (1) la restricción de los criterios de acceso al sistema público de protección; (2) la reorientación hacia otros sistemas de protección de las personas con afectaciones graves; (3) el aumento de las aportaciones o contribución por parte de los usuarios; (4) la reorientación hacia prestaciones de menor coste como son los servicios domiciliarios y; (5) la introducción de incentivos para promover el cuidado informal y el cuidado privado, fortaleciendo la responsabilidad familiar y facilitando la compra de servicios, mediante la introducción de mecanismos como el presupuesto personal (*personal budget*) orientado al aumento de la capacidad adquisitiva de los usuarios y sus familiares.

En cuanto al impacto de los cambios en la financiación de los sistemas los autores apuntan a una reestructuración en los países con un modelo universal; una reducción o recortes (*retrechment*) del sistema en países como Inglaterra y Suecia; y una expansión en la mayoría de los países con un modelo residual de bienestar, expansión interrumpida por los fuertes recortes y dificultades en la implementación de los sistemas, a raíz de las medidas de contención económica implementadas a

partir de la crisis económica (Albesa, 2013, 2015). Las reformas sobre las familias han derivado en un incremento de las responsabilidades familiares o "refamiliarización" a través de mecanismos orientados a la inclusión de la familia en el sistema público de provisión. El principal instrumento "refamiliaritzador" ha sido el aumento de las prestaciones económicas y la reorientación de las prestaciones de cuidados en el entorno familiar con el fin de reducir o evitar el ingreso en instituciones reduciendo así el coste (Rancio y Pavolini, 2015).

Rodríguez Cabrero (2011) distingue tres fases en la evolución y reforma de los cuidados: una primera, que va desde finales del siglo XIX hasta 1950; una segunda, que comprende el período 1950-1990 y; una tercera fase que se inicia en 1990, que sigue todavía vigente e inacabada. Según este autor, entre 1950-1990, con la excepción del modelo nórdico, los modelos de cuidado europeos se caracterizan por una concepción familiarista y feminizada de cuidados informales, en un contexto económico de bienestar keynesiano fordista fundamentado en la división sexual del trabajo (productivo-reproductivo), una subsidiariedad del estado hacia la protección social y un residualitat del mercado en la prestación de servicios. La institucionalización, más o menos generalizada, del riesgo de dependencia desde 1990, no ha supuesto, para este autor, un reemplazo del papel de la familia como cuidadora, ni una ampliación total de la fuerza protectora del estado, sino más bien una reorganización y fortalecimiento de la cobertura pública básica de los sistemas de protección existentes. Como muestra la tabla 2, para Rodríguez (2011), el crecimiento de la fe en los mercados y la combinación de estas variables han cristalizado en una recalibració de los sistemas, el establecimiento de políticas de contención de costos y un cambio de responsabilidad del cuidado dirigido hacia el mercado (mercantilización), la familia (refamiliarizació) y el propio individuo (individualización).

Tabla 2: Tendencias de cambio en el curso de larga duración en el marco del modelo Social Europeo 1990-2010

PERÍODO	FASE DE PROVISIÓN	NATURALEZA DEL RIESGO	EXTENSIÓN DE LA COBERTURA	MODELO PRESTACIONAL	EL MODELO DE APROVISIONAMIENTO
1990-2000	Expansión	Socialización	Universalización	Condicionada a servicios	Servicios
2000-2010	Contención de costos y racionalización	Refamiliarización y individualización	Focalizada en dependencias elevadas	Libertad de elección	Prestaciones económicas

Fuente: elaboración propia basado en Rodríguez (2011)

Según Rodríguez, el proceso de mercantilización de los últimos 20 años ha supuesto una contención de costes a través de la fórmula empresarial llamada "Nueva Gestión Pública" con un desplazamiento de la provisión del cuidado hacia el sector privado. Este modelo ha sido justificado por los gobiernos como una nueva forma de ejercer la capacidad de elección del consumidor (*free choise*), reconocer el derecho de las familias a cuidar y ampliar y diversificar la gama de servicios disponibles (Da Roid y

Le Bihan, 2010). Así, las políticas públicas refuerzan y reconstruyen el modelo tradicional de cuidado utilizando las prestaciones económicas (caso anglosajón); los programas de conciliación familiar y laboral (modelo nórdico) o el pago de prestaciones económicas a los cuidadores y su inclusión en el sistema de Seguridad Social (hasta los cortes de la RDL 20/2012) en el caso español. En este último caso, además, el enorme aumento de las prestaciones económicas durante la primera fase de aplicación de la ley, dio lugar a la contratación de trabajadoras migrantes a bajo costo y la creación de un extenso mercado negro de atención irregular (Martínez, 2010; Albesa, 2016).

Daly y Lewis (2000) también afirman que se está dando un reequilibrio de responsabilidades entre las tres esferas de la provisión de bienestar: el estado, la familia y el mercado, en que el mercado está asumiendo un papel preponderante *(marketization)* en la provisión de los cuidados y que, los cambios, justificados por los gobiernos en aras de una mayor flexibilidad y ventajas en la libertad de elección, no sólo han afectado a la forma de prestación de servicios, sino que han aumentado la confianza del sector público en el mercado. Las autoras enfatizan la importancia de los contextos institucionales y culturales de los países como determinantes últimos de las políticas.

6. Paradigmas teóricos en la investigación del Estado de Bienestar

Pierson (2001), autor clave en la investigación sobre las reformas en los EB, señala que los cambios en las políticas sociales responden más a ciertas estrategias de reestructuración que a un desmantelamiento de los sistemas de protección y resalta la resistencia mostrada por los EB desde su surgimiento. Pierson explica los cambios en los EB a través de tres procesos los cuales tienden a implementarse según los diferentes regímenes de bienestar (esping-Andersen, 1990): la remercantilització, la contención de costes y la recalibració: el régimen liberal tiende a la remercantilització (*recomodification),* el modelo universal, a la contención de costos (*cost contention*) y el sistema continental a la recalibración (*recalibration*).

Para Hall (1993) existen tres tipos de cambio institucional de primer, segundo y tercer orden. Los dos primeros afectan a las herramientas de provisión dirigidas a aumentar o disminuir la cuantía o los criterios de elegibilidad de las prestaciones sin alteran los derechos ni los objetivos de la política social, lo cual supondría un cambio paradigmático o de tercer orden.

Sobre el análisis del desarrollo y posteriores reformas de los EB, Starke (2008) resalta la importancia de tres escuelas teóricas: la funcionalista, que incluye las hipótesis de la industrialización, los problemas de presión interna de los países, los nuevos riesgos sociales y la globalización; la Conflictivista, que resalta la importancia de los recursos de poder de la izquierda y la nueva tesis partidista y, por último; la escuela Institucionalista con las tesis sobre las políticas institucionales y las instituciones del EB. La pertinencia de una u otra de estas variables explicativas sobre los cambios

en los EB constituye un debate abierto e inacabado para los científicos sociales, pero con el tiempo, el énfasis se ha trasladado de variables como los recursos del poder de la izquierda o la modernización, fundamentales para explicar los inicios y primera configuración del EB, a las nuevas teorías funcionalista centradas en los problemas de presión interna de los países, los nuevos riesgos sociales o las tesis neoinstitucionalista (Pierson 2001).

Las Teorías Conflictivistes

La teoría de los recursos de poder de la izquierda, también llamada teoría de la lucha de clases, modelo democrático social o modelo de movilización de la clase obrera (Olsen y O'Connor, 1998) trae a colación la lucha democrática de clases como parte decisiva en la consolidación y transformación de los EB. Los teóricos de esta corriente sostienen que la clase obrera y su influencia se encuentran en relación directa con la cohesión sindical, su capacidad organizativa y la capacidad para crear alianzas con otras fuerzas de la izquierda, por tanto, la fortaleza sindical y el poder de los recursos de la clase obrera determinan el tipo de configuración política e institucional de bienestar: conservador o corporativista, socialdemócrata o liberal. Esta perspectiva señala que en el modelo socialdemócrata los partidos y los sindicatos habrían tejido alianzas y estrategias consiguiendo que los derechos de propiedad fuesen sustituidos por derechos sociales de ciudadanía. En el modelo conservador el movimiento sindical y las fuerzas políticas se habrían mantenido divididas y fragmentadas por lo que los derechos de propiedad y el estatus laboral prevalecerían sobre los derechos sociales y, por último, en el caso del modelo liberal, el movimiento sindical habría sido débil y fragmentado situando los derechos de propiedad por encima de los derechos sociales y de ciudadanía (Korpi y Palme, 2003; Esping-Andersen, 1985, 1990; Huber y Stephens, 2001).

Teorías Institucionalistas y Neoinstitucionalistas

El institucionalismo clásico considera el estado una institución burocrática formada por un grupo de organismos con reglas, mecanismos y lógicas de actuación propias (Skocpol, 1992). Los institucionalistas abordan el análisis del estado desde una doble perspectiva teórica: las reglas del juego político y las propias instituciones del EB. La primera perspectiva defiende la importancia de los instrumentos y las reglas del juego político, su fortaleza o fragmentación, en la configuración de las políticas. Esta teoría considera que cualquier modificación legislativa requiere acuerdos políticos importantes, por lo que los sistemas más fragmentados y con más posibilidades de "puntos de veto" son más débiles y tienen menos capacidad de introducir nuevas políticas, en contraposición, los sistemas con una mayor concentración de poder político tienen una mayor fuerza y capacidad para llegar a acuerdos e introducir nuevas políticas. Pierson (1996, 1998) considera esta hipótesis actualmente obsoleta por haber sido formulada en un momento de expansión de los EB y no de

recesión como el actual. Por tanto, el autor destaca la falta de validez de esta tesis para explicar la resiliencia mostrada por el EB al convertirse en parte integrante de las instituciones básicas del estado, difícilmente reformables sin que los gobernantes sean castigados por sus electores, por lo que defiende la necesidad de una reorientación teórica explicativa de tipo clientelars centrada en los intereses de sectores como los pensionistas, las entidades sin ánimo de lucro o los funcionarios, que sirva como base para explicar la supervivencia de los EB. La segunda perspectiva teórica atribuye a las propias instituciones del EB una influencia determinante en la configuración de nuevas políticas. Según esta segunda tesis, no sólo las condiciones sociales y el conflicto político, tal como defendían los institucionalistas clásicos, impulsan la introducción de las políticas sociales, sino que son las mismas estructuras previas de provisión las que determinan el desarrollo de nuevos programas sociales. Así, Skocpol y Amenta (1986) afirman que no solo las instituciones políticas crean políticas sociales, sino que son las propias políticas sociales las que también crean política como respuesta de los procesos de retroalimentación política (*policy feedback)*. Los neoinstitucionalistes afirman que una vez se haya establecido una política social, al menos que algo extraordinario suceda, el marco precedente tendrá un impacto directo en la manera en que se llevará a cabo, en el papel que jugaran los actores, las reglas de juego utilizadas y las soluciones que se adopten (March y Olsen, 1989; Starke, 2008: Skocpol y Amenta, 1986; Skocpol, 1992; Pierson, 1996, 1998; Esping-Andersen, 2000; Pfau-Effing, 2005).

Starke (2008) apunta tres mecanismos en los procesos de retroalimentación política (*policy feeback*): crecimiento hasta los límites, las coaliciones entre clases y la dependencia de la trayectoria (*path dependence*). El proceso de crecimiento hasta los límites sostiene que el crecimiento económico continuado al inicio de algunos de los EB hizo posible el crecimiento paralelo de las políticas sociales, pero, con el surgimiento de nuevos riesgos sociales, la desaceleración económica y las medidas de austeridad impuestas por la globalización económica ha obligado a los gobiernos a reducir y reestructurar los EB, sobre todo aquellos EB más generosos (Pierson, 2001; Ferrera y Hemerijck, 2003; Moreno, 2009). Contrariamente, aquellos EB menos generosos en "la edad de oro" se encontrarían actualmente inmersos en una situación de actualización o *catch-up effect* en que, a pesar de la situación de austeridad, se produciría un aumento sustancial en el gasto social (Castles, 2004, 2007). La hipótesis central del proceso de la coalición de clases se fundamenta en que los EB más redistributivos y con una clase media más amplia son menos propensos a los recortes, dado que existe un mayor consenso en las políticas sociales y un mayor temor al castigo que provocarían los recortes (Pierson, 1996; Esping-Andersen, 1990; Korpi y Palmer, 2003). Por último, el enfoque de la dependencia de la trayectoria o *path dependence* parte de la base de que las trayectorias y la implementación de las políticas sociales se encuentran influenciadas por su origen, el cual determina

su posterior desarrollo en el transcurso de diferentes coyunturas, revisiones o ajustes políticos. La dependencia de la trayectoria pone el énfasis en la influencia del legado institucional y la importancia de sus estructuras previas sobre las subsecuentes políticas y la forma en que estas limitan y modelan las preferencias innovadoras y reformas posteriores (Esping-Andersen, 2000).

Las teorías Funcionalistas y Neofuncionalistas

El funcionalismo y la lógica de la industrialización o modernización apela al proceso de desarrollo económico y social, por el aumento de las necesidades de los ciudadanos y el excedente de los recursos necesarios para su cobertura después de la Segunda Guerra Mundial, como resorte del EB moderno (Wilensky, 1975). Desde esta perspectiva el EB es visto como un instrumento para paliar las necesidades sociales introducidas por los cambios en las relaciones primarias de apoyo en las sociedades industriales (familia y comunidad).

Las tesis neofuncionalistas y la teoría de los problemas de presión interna (*domestic problema pressures*) constituyen una de las principales perspectivas teóricas utilizadas para explicar el adelgazamiento de los EB en los últimos años (Pierson, 2001; Schwartz,2001). Según estas tesis, la explosión de los problemas de presión interna integrados por la perspectiva de los ciclos económicos, los cambios socioculturales conectados con los nuevos riesgos sociales (*new social risks*) (Taylor-Goody, 2004*;* Armingeon y Bonoli, 2006*)* y los cambios en la estructura del mercado laboral resultantes del proceso de desindustrialización, constituyen los factores determinantes del aumento o disminución del gasto social en los países y de la actual arquitectura de los EB.

La tesis de los nuevos riesgos sociales, vinculada a los problemas de presión interna, pone el acento en una nueva estructura de riesgos asociada a las transformaciones socioeconómicas y demográficas de las últimas décadas como resultado de una sociedad industrial a otra postindustrial. Según esta tesis, los nuevos riesgos sociales se encuentran asociados a: una nueva estructura demográfica caracterizada por el aumento de la esperanza de vida y el progresivo envejecimiento de la población; los cambios socioculturales que han afectado a las estructuras de los hogares al pasar de un modelo de familia tradicional a un modelo familiar de doble sustentador y; un incremento significativo de hogares monoparentales o unipersonales integradas por mujeres, mayoritariamente mayores que no disponen de soportes familiares. Por otro lado, el aumento del nivel formativo de las mujeres y su incorporación generalizada en los últimos años al mercado laboral han hecho emerger una nueva situación que algunos autores han denominado "déficit de cuidado" o "crisis del modelo informal de cuidados" caracterizada por el aumento de las necesidades de atención y un déficit de soportes de cuidados informales disponibles (Daly y Lewis, 2000, 2011; Carrasquer et al., 1998; Holchschild, 1995).

Otro de los problemas presión apuntados por la escuela neofuncionalista es el de la globalización económica, que supone el incremento sustancial de la actividad y obertura económica de los países, el aumento de la competitividad y la expansión de los mercados financieros a escala mundial (Gough, 1996; Clayton y Pontusson, 1998; Mishra, 1999; Esping-Andersen, 2000; Huber y Stephens, 2001). Dicha situación ha ocasionado importantes reducciones en el presupuesto de los países dedicado a protección social, sobre todo, el dirigido a las personas con un menor nivel de ingresos o en situación de riesgo de exclusión social (Adelantado y Calderón, 2005). Según está tesis, ante los efectos de la globalización económica, la Unión Europea ha adoptado una serie de medidas para mejorar su competitividad, entre ellas, la creación de la llamada "europeización" considerada entre los expertos uno de los factores explicativos clave en las reformas en las políticas sociales de los estados miembros durante los últimos años (Leibfried y Pierson, 1995, 1996).

7. Impacto de la crisis económica de 2008 en las políticas de cuidados de larga duración

El mercado laboral ha sido una de las áreas más golpeadas por la crisis económica de 2008. En el año 2012 todavía había unos 25 millones de desempleados en el conjunto de países de la Unión Europea, el 10,8 % de la población activa, cifra sólo superada por países como España con el 26,2 % de desempleo, del cual el 52 % correspondía a desempleo juvenil (Encuesta de Población Activa, 2012). Moreno (2013) etiqueta como *edad de bronce* al período que se inicia con el derrumbe económico y financiero en los Estados Unidos el año 2008, situación que se traduce en un posible retorno a políticas de tipo asistencialistas ampliamente superadas por los EB europeos, y señala que mientras algunos países europeos ya han recuperado los niveles de empleo y crecimiento económico anteriores a la crisis, otros, en cambio, siguen con altos niveles de desempleo y una clara desaceleración de la economía. Los países con economías más débiles y en que la aplicación de medidas de austeridad para la reducción del déficit fiscal ha sido más intensa se ha producido una aceleración de los procesos de privatización de los servicios públicos, incrementándose las políticas asistencialistas y los niveles de exclusión social de la población más vulnerable (Moreno, 2013; Frazer y Marlier, 2011). Otros autores (Seeleib-kaiser, 2011; Emmenegger et al. (2012) sugieren que los recortes implementados en los sistemas de protección han dado paso a una progresiva dualidad social, sobre todo en aquellos países con sistemas de protección más débiles y donde las políticas de austeridad han tenido un mayor impacto, como es el caso de los países del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) (Pavolini et al., 2014), y donde se ha puesto de manifiesto la debilidad institucional de los sistemas de protección y su incapacidad para generar una respuesta adecuada a las situaciones de necesidad de la ciudadanía (Obra social la Caixa, 2012).

En cuanto a los efectos de la crisis económica en las políticas de CLD, a excepción de algún estudio de caso de algún país en concreto, existe un escaso desarrollo académico de su impacto hasta el momento. El VII informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España (Fundación Foessa, 2014), hace una estimación de las medidas de austeridad implementadas en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) por la Ley sobre Control de Déficit Público 20/201, y plantea serias dudas sobre la sostenibilidad del modelo de cuidados en este país. En este informe Montserrat analiza el impacto de la crisis en tres dimensiones del SAAD: el derecho de acceso a las prestaciones de las personas en situación de dependencia, la configuración del sistema de prestaciones básicas y el modelo de financiación. Montserrat advierte que las medidas adoptadas por el gobierno español no sólo han introducido recortes importantes en el sistema de protección, hecho que acentúa aún más las diferencias en protección social del sistema español con el resto de los países europeos, sino que a pesar de no haberse modificado los objetivos originales de la Ley, se han introducido cambios sustanciales en la atención que provocan un aumento de la precariedad en la atención y la expulsión de un gran número de personas dependientes del sistema.

Según apunta Albesa (2013), los recortes en el sistema de protección de la dependencia se inician en el año 2010 y se intensifican el año 2012. Las estrategias utilizadas para reducir el gasto público han consistido básicamente en medidas encaminadas a retrasar el acceso al sistema de las personas dependientes, en retrasar los pagos de las prestaciones económicas y en recortes en prestaciones y servicios. Los recortes en el sistema de protección se han traducido en la no consolidación real del modelo teórico universal promulgado por la Ley 39/2006. Dicha Ley nace con una clara tendencia a la refamiliarització y remercantilització del sistema de protección, que con la llegada de la crisis se traduce en un retorno al asistencialismo de etapas previas a la implementación del sistema como resultado de la falta de respuesta real hacia las necesidades de las personas dependientes. La crisis en el modelo Español ha originado un aumento considerable de la falta de atención y una debilitación substancial de la calidad de vida de las personas dependientes a consecuencia de la escasez de recursos sociales disponibles y el aumento de las necesidades de atención de la población dependiente (León y Pavolini, 2014; Albesa, 2013, 2015).

La fragilidad en la protección legal y las vagas definiciones de los derechos en los modelos de CLD del sur de Europa son algunas de las variables explicativas apuntadas por los autores como respuesta a los fuertes recortes aplicados en este modelo a partir de la crisis económica (León et al., 2014). Parece ser, según los autores mencionados, que el equilibrio alcanzado durante la edad de plata (o de austeridad permanente), especialmente desde 1990, mediante la aplicación de fórmulas mixtas público-privado de atención y de externalización de servicios, justificada en el plano político por la libertad de elección, llega a su fin en casi todos los países europeos con el advenimiento de la crisis

económica mundial en 2008. Para estos autores, las nuevas presiones fiscales y económicas desde el estallido de la crisis se han traducido en una reducción de los compromisos públicos en la provisión de servicios y prestaciones, entre los que se encuentran los CLD, hecho que pone en cuestión el principio de universalismo (Rodríguez, 2011) del período anterior. En este sentido, León y Pavolini (2014) consideran que los fuertes recortes (*retrechment)* llevados a cabo por los gobiernos en el modelo mediterráneo de bienestar desde el estallido de la crisis económica, orientados a la reducción de los costes económicos y del déficit público, han originado un retorno a las políticas assistencialistes alejadas del paradigma de protección universal proclamado perseguido en los últimos años.

8. Citas bibliográficas

Alber, Jens (1995) "A Framework for the Comparative Study of Social Services" en Journal of European Social Policy, vol. 5, nº2, pp. 131-149.

Albesa, Esther (2013) "Análisis de la Aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia" en Revista de Servicios Sociales y Políticas Sociales. Aportaciones sobre la Intervención Social en Tiempo de Malestares. XII Congreso Estatal del Trabajo Social, Marbella, Consejo General del Trabajo Social.

Albesa, Esther (2015) "Reformas en el Modelo Español de Dependencia: Desarrollo y Situación Actual" en Desigualdad y Democracia: Políticas Públicas e Innovación Social, Barcelona, Actas V Congreso REPS.

Albesa, Esther (2016) "Migracions Transnacionals i Noves Formes d'Organització de la Cura" en Revista Treball Social de Col·legi de Treball Social de Catalunya, nº 206, pp. 127-133.

Anttonen, Anneli et al. (2003) "Patterns of Social Care in Five Industrial Societies: Explaining Diversity', en Anttonen, A. et al. (eds) The Young, the Old and the State, Cheltenham y London, Edward Elgar.

Anttonen, Anneli y Sipilä, Jorma (1996) "European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?" en Journal of European Social Policy, vol. 6, nº 2, pp. 87-100.

Anttonen, Anneli y Sipilä, Jorma (1997) "Cinco Regímenes de Servicios de Atención Social" en Moreno, L. (ed.) en Unión Europa y Estado de Bienestar, Madrid, CSIC, pp. 438-458.

Adelantado, José y Calderón, Eduardo (2005) **"**Globalización y estados del Bienestar: ¿Respuestas Semejantes a Problemas Parecidos?" en Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 23, nº 2.

Armingeon, Klaus y Bonoli, Giuliano (2006) "The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risk, New York, Routledge.

Bettio, Francesca y Plantenga, Janneke (2004) "Comparing Care Regimes in Europe" en Feminist Economics, vol. 10, nº1), pp 85-113.

Bonoli, Giuliano (2005) "The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states" en Policy and Politics, vol. 33, nº3, pp. 431-449.

Bonoli, G. (2006): 'New social risks and the politics of post-industrial social policies', en Klaus Armingeon y Giuliano Bonoli (eds), The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks, Londres, Routledge.

Carrasquer, Pilar et al. (1998) "El Trabajo Reproductivo" en Papers, vol. 55, pp. 95-114.

Casado, David y López, Guillem (2001) "Vejez, Dependencia y Cuidados de Larga Duración: Situación Actual y Perspectivas de Futuro" Colección Estudios Sociales, nº 6, Barcelona, Fundación "la Caixa".

Castles, Francis (2004) "The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities, Oxford, Oxford University Press.

Castles, Francis (2007) "Introduction" en Castles, F. (Ed.) The disappearing state? Retrenchment Realities in an Age of Globalization, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 1-18.

Clayton, Richard y Pontunsson, Jonas (1998) "Welfare State Retrechment Revisited" en World Politics, vol. 51, pp. 67-98.

Consejo de Europa (1998). Recomendación Nº R(98)9 del Comité de Ministros de los Estados Miembros Relativa a la Dependencia.

Daly, Mary (1994) "Comparing Welfare States: Toward a Gender Friendly Approach" en D. Ainsbury, D. (Ed.), Gendering Welfare States, London, SAGE, pp. 101-18.

Daly, Mary (2002) "Care as a good for social policy" en Journal Social Policy, vol. 31, nº2, pp. 251-270.

Daly, Mary (2011) "What adult worker model? A critical look at recent social policy reform in Europe from a gender and family perspective" en Social Politics, vol. 18, nº1, pp. 1-23.

Daly, Mary (2012) "Making Policy for Care: Experiences in Europe and its implications for Asia" en International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 32, nº11/12, pp. 623-635.

Daly, Mary y Lewis, Jane (1998) "Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring " en Lewis, J. (Ed.), Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe, Aldershot, Ashgate, pp. 1-24.

Daly, Mary y Lewis, Jane (2000) "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states" en British Journal of Sociology, Vol. 51 Nº 2, pp. 281-298.

Da Roit, Barbara y Le Bihan, Blanche (2010) "Similar and yet so Different: Cash for care in six European Countries' Long Term Care Policies" en The Milbank Quarterly, vol.88, nº 3, pp. 286-309.

Del Pino, Eloisa (2009) "Un Marco Conceptual para Estudiar el Cambio del Estado de Bienestar y las Políticas Sociales" en Moreno, L. (ed) Reformas de las Políticas de Bienestar en España, Madrid, Siglo XXI.

Egea, Carlos y Sarabia, Alicia (2001) "Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad en Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad, nº 50, pp. 15-30.

Emmenegger, Patrick et al. (2012) "How We Grow Unequal" en Emmenegger, P. et al., The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies, Oxford, Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gösta (1985) Polítics against Markets: The Social Democratic Road to Power, Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gösta (1990) "The Three Worlds of Welfare State Capitalism" Cambridge, Polity Press.

Esping-Andersen, Gösta (2000) "Fundamentos Sociales de las Ecconomias Postindustriales", Barcelona, Arial.

EUROsociAL (2014) Los Sistemas de Bienestar Europeos tas la Crisis Económica, Madrid, Programa EUROsociAL.

Evers, A. and Svetlik, I. (1993) "Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Ederly", Aldershot, Avebury.

Fundación FOESSA (2014) El impacto de la Crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia ¿Hacia un Cambio de Modelo?, Fundación FOESSA Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

Ferrera, Maurizio y Hemerijck, Anton. (2003) "Recalibrating Europe's Welfare Regimes" en Zeitlin, J. y Drubek, D.M. (Eds.), Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments, Oxford, Oxford University Press, pp. 88-128.

Frazer, Hugh y Marlier, Enric (2011) "Social Impact of the Crisis and Developments in the Light of Fiscal Consolidation Measures", Independent Experts on Social Inclusion, disponible en http://www.peer-review-social-inclusion.eu 15/05/2012].

Gough, Ian (1996) "Social welfare and competitiveness", en New Political Economy, vol.1, nº2, pp. 209-233.

Graham, Hilary (1983) "Caring: A Labour of Love" en Finch, J. y Groves, D. A (Eds.) A Labour of Love: Women, Work and Caring, Londres, Routledge-Kegan.

Graham, Hilary (1991) "The Concept of Caring in Feminist Research: The Case of Domestic Service" en Sociology, vol.1, nº 25, pp. 61-78.

Hall, Peter (1993) "Policy Paradigm Social Learning and the State. The Case of Economic Policy in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, nº3, pp. 275-296.

Hantrais, Linda (1995) *Social Policy in the European Union*, Basingstoke, Macmillan.

Huber, Evelyne y Stephens, John (2001) "Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets, Chicago-London, The University of Chicago Press.

Hochschild, Arlie (1995) "The Culture of Politics: Traditional, Postmodern, Cold-modern, and Warm-modern Ideals of Care" en Social Politics, vol. 2, nº3, pp.331–45.

INE (2013) Encuesta de Población Activa: Cuarto trimestre de 2012, Madrid, INE.

Jensen, Carsten (2008) " Words of welfare Services and Transfers" en *Journal of European Social Policy*, Vol 18, nº 2, pp. 151–162, London, SAGE.

Jacobzone, Stéphane (1999) "Ageing and care for frail elderly persons: an overview of international perspectives" en OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, nº 38, OECD.

Jacobzone, Stéphane y Jenson, Jane. (2000) "Care Allowances for Frail Elderly and Their Impact on Women Care-Givers", OECD, Paris.

Leibfried, Stephan. y Pierson, Paul (1995) "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multilevel Europe" en Leibfried, S. y Pierson, P. (eds.) "European Social Policy, Between Fragmentation and Integration" Washington D. C., Brookings Institution.

Leibfried, Stephan. y Pierson, Paul (1996) "Social Policy" en Wallace, H. y Wallace, W. (eds.) "Policy Making in the European Union", Oxford, Oxford University Press.

Leira, Arnlaug (1992) "Welfare States and Working Mothers", Cambridge, Cambridge University Press.

León, Margarita et al. (2014) "Pressures towards and within Universalism: Conceptualising Changes in Care Policy and Discourse en León, M. (ed.) The transformation of care in European Societies, New York, Palgrave, Macmillan, pp. 11-33.

Lewis, J. and Meredith, B. (1988) 'Daughters Caring for Mothers: The Experience of Caring and its Implications for Professional Helpers', en Ageing and Society, vol. 8, nº1, pp. 1-21.

March, James y Olsen, Johan (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en The American Political Science Review, Vol.78, Nº.3, pp.734-749.

Martínez, Raquel (2010) "Bienestar y Cuidados: el Oficio del Cariño. Mujeres Inmigrantes y Mayores Nativos, Madrid, CSIC.

Mishra, Ramesh (1999) "Globalization and the Welfare State", Toronto, Edward Elgar Publicing.

Moreno, Luís y Palier, Bruno (2005) " The Europeanization of Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms" en Taylor-Gooby, P. (ed), Ideas and Welfare State Reform in Western Europe, New York, Palgrave-Macmillan PP. 145-175.

Moreno, Luís. (2009), "Nursopob: Presentación, Contexto del Bienestar y Nuevos Riesgos Sociales" en L. Moreno (Ed.), Reformas de las políticas del bienestar *en España*, Madrid, Siglo XXI, pp. 1-34.

Moreno (2103) "Crisis y Reformas del Bienestar en Europa" en Presupuesto y Gasto Público, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, nº71, pp. 23-35.

Obra Social la Caixa (2012) Crisis y Fractura Social en Europa. Causas y Efectos en España, Barcelona, Becas y estudios Sociales.

OECD (2011) "Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care", Paris, OECD.

Olsen, Gregg y O'Connor, Julia (1998) "Understanding Welfare State: Power Resources Theory and Its Critics" en O'Connor, J. y Olsen, G. (Ed.), Power Resources Theory and the Welfare State, a Critical Approach, Toronto, University of Toronto Press,pp. 3-33.

Österle, August (2010) "Long-term Care in Central and South-Eastern Europe: Challenges and Perspectives in Addressing a "New" Social Risk'" en Social Policy y Administration, vol. 44, nº4, 461-480.

Pavolini, Emmanuele y Ranci, Constanzo (2008). "Restructuring the Welfare State: Reforms in Long-Term Care in Western European Countries" en Journal of European Social Policy, vol. 18, nº3, pp. 246-259.

Pfau-Effinger, Birgit (2005) 'Welfare State Policies and the Development of care arrangements" in European Societies, vol, 7, nº2, pp. 321-347.

Pierson, Paul (1996) "The New Politics of the Welfare State" en World Politics, vol. 48, nº1, pp. 143-79.

Pierson, Paul (1998) "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity" en Journal of European Public Policy, vol. 5, pp. 539-60.

Pierson, Paul (2001) "Coping with Permanent Austerity, Welfare State Restructuring in Affluent Democracies' en Pierson, P.(ed,) The New Politics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press, pp. 410 - 456.

Ranci, Constanzo and Pavolini, Emmanuele (2013) "Reforms in Long-Term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts". New York, Springer.

Ranci, Costanzo y Pavolini, Emmanuele (2015) "Not all that glitters is gold: Long-term care reforms in the last two decades in Europe**"** in Journal of European Social Policy, vol. 25, nº 3, pp. 270-285.

Real Academia Espanyola (2001) "Diccionario de la Lengua Española".

Rodríguez, Gregorio (2009) "El Desarrollo de la Política Social de Promoción de la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España (2007- 2009)" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, vol. 2, pp. 33-58.

Rodríguez, Gregorio (2011) "Políticas Sociales de Atención a la Dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea" en Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 29, nº1, pp.13-42.

Starke, Peter (2008) "Radical Welfare States Retrechment. A Comparative Analysis" en New York, Palgrave Macmillan, PP. 155-184.

Skocpol, Theda y Amenta, Edwin (1986) "States and Social Policies" disponible en http/www.annualreviews.org/aronline

Skocpol, Theda (1992) Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge, Harvard University Press.

Schwartz, Shalom (2001), "Round Up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change" en Pierson, P. (Ed.), The New Politics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press, pp. 45-79.

Seeleib-kaiser, Martin (2011) "Austerity Measures and their Impact on Social Protection. The end of Social Protection as we Know it? United Kingdom, ASISP.

Taylor-Gooby, Peter (2004) "New Social Risks and Welfare State: New Paradigm and New Politics" en Taylor-Gooby, P. (ed.) New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare, Oxford, Oxford University Press, pp. 209-239.

Thomas, Carol (1993) "De-constructing Concepts of Care" en Sociology, vol. 4, nº27, pp. 649-669.

Korpi, Walter y Palmer, Joakim (2003) "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalisation" en American Political Science Review, vol. 97, nº1, 425-446.

Waerness, Kari (1984) "Caring as Women's Work in the Welfare State" en Holter, H. (ed.) Partriarchy in a Welfare Society, Oslo, Universitetsforlaget, pp. 67-87.

Wilensky, Harold (1975) "The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley, University of California Press.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

¿QUÉ DIFERENCIAS HAY ENTRE LA PREDISTRIBUCIÓN Y LA INVERSIÓN SOCIAL?

Barragué, Borja
borja.barrague@uam.es

Grupo 6.2

El alcance y los determinantes de las reformas en los sistemas de protección social en un contexto de gobernanza multinivel

espanet SPAIN

Resumen: En los últimos años los Estados de bienestar han tenido que reformular sus políticas de protección social para adaptarlas a fenómenos como la transición demográfica o la globalización. El trabajo se centra en dos modelos de rediseño del bienestar: la predistribución y la inversión social. Tras una introducción en la que se identifican los principales retos que enfrentan los Estados de bienestar en la actualidad, la sección 2 describe las principales características de ambos enfoques. En la sección 3 repaso algunas de las políticas que típicamente se ha venido considerando que forman parte de esos dos paradigmas y el apartado 4 concluye.
Palabras clave: Predistribución, inversión social, Estado de bienestar.

1. Límites de la noción de justicia social como corrección de las desigualdades *ex post*

Existen al menos tres cosas en permanente estado de crisis desde que yo tengo memoria de las cosas: la primera es la socialdemocracia, la segunda el Real Madrid y la tercera el Estado de Bienestar. La primera pregunta que surge, por tanto, es por qué. ¿Por qué el Estado de bienestar siempre parece estar, como el Real Madrid, en plena crisis?

Una forma rápida de describir el Estado de bienestar es como una máquina gigantesca de impuestos y transferencias, cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza y las desigualdades. Ahora bien, esto, como la promoción del golf, se puede hacer de distintas formas. Un gobierno puede promover el golf directamente construyendo un campo y subvencionando el precio de las clases particulares de golf. Pero también puede hacerlo indirectamente. Supongamos que el gobierno encarga un informe cuya conclusión principal es que sólo los países con un PIB per cápita anual por encima de los 20.000 dólares tienen aficionados al golf. En este caso, el gobierno podría adoptar una serie de medidas destinadas a aumentar el crecimiento económico, lo que, andando el tiempo, podría tener el efecto de impulsar la afición al golf.

Algo similar ocurre con la justicia distributiva. Mucha gente considera que uno de los objetivos principales, si no el principal, de los Estados de bienestar es la reducción de las desigualdades –económicas y políticas– y de la pobreza. Pero esto, como promover el golf, es compatible con políticas muy distintas. Es compatible con un Estado enorme, donde la recaudación tributaria como porcentaje del PIB esté rayana en el 50% –como en Dinamarca o Francia–, pero también con uno Estado mucho más modesto, donde la recaudación tributaria como porcentaje del PIB alcance apenas el 25%, como en Corea del Sur –porque la dispersión en las rentas primarias es baja–[1].

Durante mucho tiempo, la estrategia redistributiva preferida por el igualitarismo socialdemócrata fue algo así como dejar funcionar a los mercados en la fase primaria de la distribución de los

[1] De acuerdo con la OCDE, Corea del Sur es el país con la menor desigualdad en las rentas antes de impuestos y transferencias. Su valor era de 0,31 en 2013, mientras que la media de los países de la OCDE ese mismo año era de 0,43 (OCDE, 2016).

ingresos y corregir la dispersión de esas rentas después, mediante impuestos y transferencias. Esta estrategia mezcla los dos ingredientes esenciales de la mayoría de las nociones contemporáneas de la justicia social, porque deja funcionar primero a los mercados (con lo que introduce el ingrediente de la eficiencia), pero corrige luego sus resultados más desiguales mediante la intervención del Estado (ingrediente de la igualdad). ¿Con qué límites se encuentra hoy, si es que se encuentra con alguno, esta concepción esencialmente correctora (*ex post*) de la justicia social? Analizaré tres antes de pasar al segundo epígrafe: (1) la pérdida de potencia redistributiva de los mecanismos de impuestos y transferencias, (2) la globalización y (3) el auge de la meritocracia. Los repasaré por este mismo orden.

En la literatura empírica sobre sistemas de protección social es habitual emplear distintas aproximaciones al estudio de la distribución de la renta. Sin entrar en el detalle contable, es importante distinguir dos momentos: (a) la distribución funcional o factorial de la renta, que muestra el reparto del Valor Añadido Bruto entre los factores productivos típicos (trabajo, capital, recursos naturales) y (b) la distribución personal de la renta, que indica la distribución de la renta entre los hogares. Dentro de esta última podemos distinguir dos tipos de rentas: (1) las rentas primarias, que comprenden las rentas salariales y las rentas de la propiedad, y (2) las rentas secundarias, que se dividen en (a) renta disponible de los hogares –la renta después de satisfechos los impuestos directos y recibidas, en su caso, las transferencias monetarias– y (b) la renta extendida de los hogares –i.e. la renta disponible más las prestaciones en especie, como educación y sanidad–. ¿Cómo ha evolucionado la distribución de la renta en los últimos años en las democracias industriales?

La evolución de la desigualdad es un fenómeno cada vez más estudiado por la literatura económica empírica. Quizá incluso es posible identificar dos de los trabajos que más han contribuido a generalizar el interés político por la desigualdad: (1) el artículo de Thomas Piketty y Emmanuel Saez, que comienza a situar la desigualdad en la agenda política estadounidense (Piketty y Saez, 2003); y (2) el informe de la Oficina de Presupuestos del Congreso de EEUU (Harris y Sammartino, 2011). Una de las conclusiones más destacadas por el informe de Harris y Sammartino, que analiza la evolución de la distribución de la renta entre 1979 y 2007, es que el principal motivo del aumento de la desigualdad en las rentas después de impuestos y transferencias para el periodo considerado es el incremento de la dispersión en las rentas antes de impuestos. ¿Qué ha ocurrido en el resto de países de la OCDE?

Un informe de finales de noviembre de 2016 de la OCDE concluía que, pese a la recuperación del crecimiento que se ha venido observando en varios países de la OCDE en los últimos años, la desigualdad continúa en niveles de récord por dos razones: (1) el incremento de la dispersión en las

rentas primarias y (2) el debilitamiento de la potencia redistributiva en la mayoría de países de la OCDE. La Tabla 1 recoge la evolución de la desigualdad de las rentas primarias y de la potencia redistributiva de los mecanismos redistributivos en la última década y para una selección de países de la OCDE.

Tabla 1.*Evolución de la dispersión en rentas primarias y de la redistribución operada por los impuestos y las transferencias (periodo 2007-2013, países seleccionados de la OCDE)*

	Gini antes redistrib. (2007)	Gini antes redistribución (2013) y variación	Gini renta disponible (2007)	Gini renta disponible (2013) y variación	Reducción Gini por redistribución (2007)	Reducción Gini por redistribución (2010)	Reducción Gini por redistribución (2013)
ESP	0,40	0,48 (↑20%)	0,31	0,35 (↑13%)	0,213	0,264	0,265
ITA	0,42	0,44 (↑4,7%)	0,31	0,33 (↑6,4%)	0,261	0,262	0,260
GRC	0,45	0,51 (↑13%)	0,33	0,35 (↑6%)	0,262	0,287	0,311
PRT	0,46	0,5 (↑8,69%)	0,35	0,34 (↓1,5%)	0,230	0,265	0,306
USA	0,46	0,48 (↑4,3%)	0,365	0,39 (↑6,8%)	0,204	0,218	0,177
UK	0,47	0,47 (=)	0,37	0,35 (↓5,4%)	0,211	0,256	0,251
FRA	0,43	0,45 (↑4,6%)	0,295	0,294(↓0,3%)	0,319	0,326	0,339
DEU	0,41	0,42 (↑2,4%)	0,288	0,3 (↑4,1%)	0,294	0,298	0,288
DNK	0,37	0,40 (↑8,1%)	0,24	0,25 (↑4,1%)	0,362	0,367	0,365
SWE	0,36	0,38 (↑5,5%)	0,253	0,28(↑10,6%)	0,293	0,294	0,265
KOR	0,32	0,31 (↓3,1%)	0,30	0,28 (↓6,3%)	0,069	0,075	0,084
OCDE	0,415	0,43 (↑3,6%)	0,307	0,31 (↑1,6%)	0,255	0,277	0,270

Fuente: OCDE (2016).

Podemos extraer dos conclusiones de la Tabla 1. La primera es que, al igual que en Estados Unidos en las tres décadas y media inmediatamente anteriores a la crisis de 2007, en Europa en los años inmediatamente posteriores a ésta los cambios en la distribución de la renta son el reflejo de dos hechos: (1) el aumento de la dispersión ocurrido en las rentas del mercado y (2) la pérdida de potencia redistributiva de los mecanismos redistributivos a partir de 2007. Como muestra la tabla, después de un primer momento (2007-2010) en que los sistemas de protección social reaccionaron a los efectos de la crisis incrementando su capacidad redistributiva (de 0,255 a 0,277), a partir de 2010 no es sólo que no se observen mejoras, sino que se observa una pérdida neta de potencia redistributiva.

La segunda es una conclusión para el caso particular de España. Como se ve en la tabla, España presenta una desigualdad superior a la media de las democracias industriales no sólo por el

incremento en la dispersión de los ingresos de mercado, sino también porque, en un momento de gran aumento de la dispersión en las rentas primarias, la potencia redistributiva del Estado de bienestar español sigue por debajo de la media de la OCDE.

Decíamos que el segundo límite a la noción de la justicia distributiva como corrección (vía impuestos y transferencias) de las desigualdades generadas por el mercado en las rentas primarias es la globalización. Branko Milanovic abre su último libro, *Global Inequality* (Milanovic, 2016), con una pregunta: "¿Quiénes son los ganadores de la globalización?". Las mayores ganancias las encontramos en dos grupos: los individuos más ricos de los países más ricos (OCDE) y una nueva clase media global emergente, compuesta fundamentalmente por las clases medias de los países asiáticos –predominantemente China, pero también Tailandia, Vietnam e Indonesia–.

Pero la conocida "curva del elefante" de Milanovic muestra que mientras que algunos grupos de población han ganado con la globalización, a otros no les ha ido tan bien. Éste es el caso de las clases medias y medias-bajas de los países de la OCDE. La globalización ha aumentado los ingresos de la población mundial (en términos agregados), pero los Estados de bienestar no han sido capaces de asegurar una (re)distribución de las ganancias que alcance a quienes han perdido –o no han ganado– con ella.

El tercer límite al igualitarismo posdistributivo es el auge de la meritocracia. Cuando analizamos la igualdad de oportunidades en un país, nos movemos siempre en algún punto intermedio entre dos escenarios extremos: el escenario tierra de oportunidades y el escenario lotería del nacimiento. El primero se caracteriza por una elevadísima movilidad social, lo que significa que circunstancias que son el resultado del azar como la raza, el sexo o los ingresos de nuestros padres tienen un impacto prácticamente desdeñable en las oportunidades de sus hijos –que dependerán (casi) exclusivamente de su talento y esfuerzo–. El otro extremo es el escenario lotería del nacimiento, en el que circunstancias que escapan al control del individuo van a tener un impacto considerable en sus oportunidades.

Desde un punto de vista moral, el escenario lotería del nacimiento plantea muchos problemas. Porque mientras parece sensato que un individuo acarree con las consecuencias de sus decisiones –estudiar arte dramático o ciencias actuariales, dedicar 8 horas diarias a la elaboración de modelos estocásticos o a la meditación zen–, no parece que sea muy razonable que alguien tenga que asumir las consecuencias de circunstancias tales como haber nacido en el barrio más pobre de una mega urbe o en una familia situada en el percentil 1 de la distribución de ingresos. Quizá por ello a finales del siglo XX el ideal meritocrático se convirtió en un objetivo moralmente deseable para los líderes de (casi) todos los partidos políticos, se ubicaran en el punto del espectro político en el que se ubicaran. Pero, ¿qué problema hay con el ideal meritocrático? Analizaré dos: primero que, incluso

si tuviéramos buenas razones morales para perseguir ese ideal, resulta bastante difícil de alcanzar (y *ought implies can*, al menos desde Kant); y segundo, que sospecho que en realidad no existen demasiadas buenas razones para perseguirlo.

Comenzando por las cuestiones de realizabilidad del ideal meritocrático, tradicionalmente la literatura empírica sobre movilidad social intergeneracional ha venido asumiendo que las desventajas sociales y económicas heredadas desparecen al cabo aproximadamente de tres generaciones (Becker y Tomes, 1986). Pues bien, en un trabajo reciente Guglielmo Barone y Sauro Mocetti encuentran una permanencia significativa de los estatus socioeconómicos a lo largo de siete siglos en Florencia (Barone y Mocetti, 2016). En su estudio, Barone y Mocetti hacen dos descubrimientos interesantes adicionales: (1) que es posible que la elasticidad intergeneracional de ingresos fuera de casi 1 hasta el siglo XX –es decir, una sociedad de nula movilidad social, en la que el ascensor está completamente parado–; y (2) que existen ciertas profesiones donde la movilidad social es particularmente baja, como abogados, banqueros, médicos o farmacéuticos.

En su artículo, Barone y Mocetti afirman expresamente que creen que estos resultados "pueden ser generalizables a otras sociedades", y que "no parece que Florencia sea un caso extremo en términos de desarrollo económico y desigualdad (estática y dinámica)". ¿Qué podemos decir de esto?

En un artículo donde estiman la movilidad social absoluta, Chetty y coautores encuentran que las tasas de movilidad absoluta –el porcentaje de hijos que gana (o consume) más que sus padres– han caído desde aproximadamente un 90% para los niños nacidos en la década de 1940 hasta el 50% para los nacidos en la década de 1980 (Chetty et al., 2016). Y encuentran además que (1) el mero crecimiento no va a ser suficiente para restablecer las tasas de movilidad disfrutadas por los niños nacidos en la década de 1940 y (2) alterar la forma en que el crecimiento ha beneficiado a las diferentes partes de la distribución –i.e. redistribuir el crecimiento– en los últimos años para acercarlo al crecimiento inclusivo de los años posteriores al final de la II Guerra Mundial podría revertir hasta en un 70% la parada del ascensor social.

Así pues, lo que los últimos hallazgos de la literatura empírica sobre la (des)igualdad de oportunidades sugieren es que (1) al menos en algunos sitios como Florencia –que no "parece" un caso extremo en cuanto a desigualdad y desarrollo económico–, la movilidad social era un fenómeno más bien infrecuente hasta el siglo XX y (2) desde mediados del siglo XX la movilidad absoluta ha caído de forma significativa en Estados Unidos, porque el crecimiento ha perdido potencia inclusiva –i.e. beneficiar de forma más o menos equitativa entre todas las decilas de la distribución–. En definitiva, la movilidad social parece requerir, para su entrada en escena, de instituciones "recientes" como los sistemas tributarios progresivos y la educación universal. Pero

incluso una vez implantadas estas instituciones, el aumento de la desigualdad puede estropear el funcionamiento del ascensor social.

Más allá de las cuestiones relativas a su factibilidad, la segunda cuestión apela a la deseabilidad del ideal meritocrático. ¿Tenemos buenas razones para perseguir una sociedad meritocrática? Dicho muy brevemente, en una meritocracia quienes se esfuerzan más, poseen más talento o se esfuerzan más y además poseen más talento ocuparán los puestos y cargos más altos de la jerarquía social. Porque como observa Michael Young, la meritocracia no implica la supresión de la jerarquía social, sino la sustitución del criterio de adscripción del estatus, que pasa del nacimiento al título universitario (Young, 1961; 1994).

Imaginemos que dos individuos, Idoia y Maialen, viven en la comunidad de Esfuerzolandia. En Esfuerzolandia ningún cargo, empleo o posición social es asignado por nacimiento, sino por mérito. Idoia y Maialen tienen aproximadamente los mismos talentos y una ambición similar por ser jueces. Los padres de Idoia se conocieron en la cafetería de la Facultad de Medicina, en el último curso de carrera, y ahora viven en un chalet en La Pijaleja –la madre de Idoia es la cirujana plástica más demandada por la *beautiful people* madrileña–. Los padres de Maialen se conocieron –aunque ninguno de los dos se acuerda muy bien del final de aquella noche– en una discoteca-hangar de las afueras de Curraverde, donde residen actualmente.

Decíamos que Idoia y Maialen han desarrollado una vocación similar por ser jueces –a ambas les marcó Ally McBeal en su adolescencia– y que ambas tienen un talento similar –ambas terminaron Derecho con la misma nota media en su expediente: 8,75–. Como Esfuerzolandia es una meritocracia, el sistema para designar a todos los cuerpos superiores de la Administración está inspirado en el modelo de España. La idea de los gobernantes de Esfuerzolandia es que un sistema de oposición *à la* española acabará por implantar algo muy parecido a una meritocracia, y que la meritocracia es un ideal de organización social deseable porque satisface los requisitos de la igualdad de oportunidades. Dado que (1) Esfuerzolandia es una meritocracia y (2) Maialen e Idoia tienen ambas el mismo talento y ambición, entonces (3) para ambas debería resultar (aproximadamente) igual de fácil/difícil superar la oposición.

Al cabo de 5 años, Idoia organiza una fiesta en el jardín de su casa de La Pijaleja para celebrar que ha aprobado la oposición. Una de las invitadas a la fiesta es Maialen, que abandonó la oposición y lleva tres años enlazando contrato temporal tras contrato temporal en distintos despachos de abogados. Al ver a Maialen un poco deprimida, el juez-preparador de Idoia se acerca a ella y le dice: “Maialen, no te tomes esto como algo personal. Lo excepcional hubiera sido que te sacaras la oposición. Aunque es verdad que el sistema adjudica los puestos de juez a los opositores con mejores calificaciones, en realidad quienes provenís de familias situadas en los percentiles 1 a 50 de

la distribución no tenéis apenas posibilidades de acceder al cuerpo, porque no hay previsto ningún medio para que podáis pagar a vuestros preparadores o simplemente paguéis las facturas del súper y la luz durante los cuatro o cinco años que os deberías pasar encerrados en vuestro cuarto estudiando. En Esfuerzolandia te puedes esforzar todo lo que quieras, pero salvo que alguien te pague las facturas, olvídate de acceder a los cuerpos superiores de la Administración".

En efecto, la meritocracia a veces implica la simple sustitución de una elite (divina) por otra (económico-educativa). En cuanto que noción de igualdad de oportunidades, la meritocracia es un ideal muy poco exigente. Dicho de otra forma: al contrario de lo que pensaba Tony Blair, existen motivos para abandonar esta noción (meramente) formal de la igualdad de oportunidades y reelaborar la versión socialdemócrata de la justicia social. El próximo apartado explora dos vías: la predistribución y la inversión social.

2. Predistribución e inversión social: qué tienen en común y en qué se diferencian

Los cambios asociados a fenómenos como la globalización o la transición demográfica han obligado a las democracias industriales a reformar algunas de sus principales políticas de protección social. La orientación de estas reformas, sobre todo en Europa, ha seguido las recomendaciones del modelo de inversión social. Dicho brevemente, la inversión social apela a la idea de que es mejor preparar que reparar, por lo que típicamente recomienda políticas de inversión en el capital humano de los individuos.

Un enfoque distinto que se ha propuesto por algunos autores para informar esa reforma de los Estados de bienestar es la predistribución. Dicho de forma resumida, la idea central del modelo de la predistribución es que compensar *ex post* a los perdedores del mercado laboral no es suficiente, por lo que deberíamos adoptar políticas tendentes a igualar (también) *ex ante*. ¿Pero no acaba de decirse que la inversión social sostiene esencialmente lo mismo? ¿En qué se distinguen entonces, si es que se distinguen en algo, ambos enfoques? ¿No estaremos hablando del mismo perro pero con distinto collar? Este apartado sugiere que no: que tenemos dos perros. El argumento se desarrolla en dos fases: primero se describen someramente las principales características de los dos enfoques y antes de pasar al tercer apartado se discuten las diferencias.

El primer nombre en acudirle a uno a la cabeza cuando hablamos de predistribución es Jacob Hacker. En un artículo publicado en 2011 y titulado "The institutional foundations of middle-class democracy", Hacker afirma que debido a los problemas de viabilidad económica y política a que se enfrentan hoy las políticas redistributivas, el *policy-maker* que pretende reformar el Estado de bienestar desde una visión progresista haría bien en proponer políticas predistributivas, entendiendo por esto "la manera en que el mercado distribuye sus recompensas en primer término" (Hacker, 2011). El principal objetivo del enfoque predistributivo es, así, lograr cierta igualdad en las rentas

primarias o de mercado. ¿Cómo se alcanza ese objetivo? Existen tres vías para ello, que dan lugar a tres versiones distintas de predistribución.

La primera versión es lo que llamo igualitarismo predistributivo liberal o, con más economía, predistribución liberal. La predistribución liberal parte de un diagnóstico y propone una serie de políticas coherentes con él. El diagnóstico es que la principal causa del aumento de la desigualdad en algunas de las economías de la OCDE en los últimos años –EEUU es el ejemplo más empleado en este tipo de explicaciones–, es el cambio tecnológico asimétrico o sesgado hacia los más cualificados. A diferencia del que tuvo lugar tras el final de la II Guerra Mundial, el avance tecnológico de los ordenadores e Internet no ha sido inclusivo –i.e. las ganancias de productividad generadas no se han repartido de forma homogénea entre las decilas de la distribución–. Si queremos cerrar esa brecha en las rentas salariales (equidad), pero sin hacer más pequeño el pastel (eficiencia), la solución superior es la inversión capital humano (educación).

Si la versión liberal se basa en la idea de dejar funcionar libremente a los mercados y restringir la intervención pública a mejorar el capital humano de la fuerza de trabajo –*supply side policies*–, la versión socialdemócrata de la predistribución implica el abandono de la "fantasía del libre mercado" (Hacker, 2014). Para Hacker, la "fantasía del libre mercado" apela a la idea hayekiana de la catalaxia u orden que surge cuando el mercado produce, de forma espontánea, el ajuste recíproco de los intereses individuales de quienes participan en el mercado. Los mercados se autogeneran, se automantienen y, en su caso, se autoestabilizan. Flotan en el vacío regulatorio.

La versión socialdemócrata de la predistribución parte de una constatación: la fantasía del libre mercado es poco más que eso, una fantasía, y bastante tosca además, porque no hace falta tener un doctorado en Derecho Mercantil para saber que un mercado requiere, para su propia existencia, de la presencia de normas que regulen, como mínimo, (i) los derechos de propiedad de las partes, (ii) el instrumento de intercambio (salvo que estemos en una economía de trueque o en la isla de Robinson Crusoe), (iii) los modos de cumplimiento, reclamación y restauración de los derechos en caso de incumplimiento, (iv) la protección frente a terceros que intenten ilegítimamente entorpecer o impedir el cumplimiento del intercambio, etc. La ley mercantil difícilmente puede invocarse en medio de la ley de la selva.

Pues bien, si la desigualdad ha aumentado desde comienzos de la década de 1980, prosigue el argumento de quienes defienden esta noción socialdemócrata de la predistribución, es porque desde comienzos de la década de 1980 se han venido tomando una serie de decisiones regulatorias –sobre todo en la legislación que regula el funcionamiento de los mercados financieros– que de forma sistemática y consciente han beneficiado a quienes ocupan la parte más alta de la distribución de ingresos. El aumento de la desigualdad no se debe –o no sólo– a la tecnología, sino a la política.

Si (1) la desigualdad en la renta disponible de los hogares está reflejando un aumento en la dispersión de las rentas primarias y (2) esto último es un reflejo de cambios en la configuración de los mercados, entonces (3) existe espacio para reducir la desigualdad a través de una intervención regulatoria del Estado que trate, por ejemplo, de promover el poder de negociación de los trabajadores.

La tercera es la predistribución comunitarista. La versión socialdemócrata asume de forma más o menos implícita una división del trabajo entre mercados y Estado, de forma que los primeros se encargan de la producción y el segundo de la redistribución. Aquí el Estado actúa como corrector de las desigualdades injustas generadas por los mercados y garante de ciertos recursos mínimos que se consideran imprescindibles para el ejercicio de nuestros derechos y libertades fundamentales.

La predistribución comunitarista va un paso más allá y afirma no sólo que el Estado debería corregir los resultados del mercado, sino que en algunos casos directamente debería impedirle la entrada. Hay cosas que sencillamente no deberían estar a la venta. Relaciones que deberían estar mediadas por normas sociales, no mercantiles. No es lo mismo vivir en una economía de mercado que en una sociedad de mercado, donde "los mercados y las prácticas-de-mercado están extendiendo su alcance a casi todas las esferas de la vida" (Sandel, 1998: 90). Desde esta perspectiva comunitarista, lo que determina si una actividad económica ha de ser desempeñada por el sector público o por el privado no son cuestiones de justicia social —no es una decisión que se justifique desde una visión particular de la justicia distributiva—, sino la respuesta que demos a la pregunta de si la mercantilización de ese bien o servicio es moralmente admisible.

Si entráramos en un bar de la Parte Vieja de Donosti y preguntáramos a los clientes si están de acuerdo con la afirmación de que "Un ser humano no puede enajenar su libertad y convertirse voluntariamente en esclavo de un tercero", seguramente todos o al menos una mayoría cualificada dirían que sí, que están de acuerdo. Pues lo mismo ocurre, nos dicen los defensores de la versión comunitarista de la predistribución, con los órganos, el trabajo infantil, sexual (prostitución) o reproductivo (maternidad subrogada), e incluso, y en lo que más nos interesa aquí, la protección social. Y es que tenemos buenas razones morales –razones paternalistas, esencialmente– para no abandonar la satisfacción de las necesidades al mercado. Hasta aquí, las principales características de las tres versiones de predistribución.

El segundo enfoque se corresponde con la idea del Estado de bienestar orientado a la inversión social, tal y como la encontramos en A. Giddens (1998) y sobre todo Esping-Andersen *et al*. (2002), y que ha inspirado la Agenda 2020 de la UE. El paradigma del bienestar basado en la inversión social considera que "preparar" es una idea mejor que "reparar" (Morel et al., 2012; cit. en Del Pino, 2014: 152). A partir de esta idea, las políticas basadas en el enfoque de la inversión social han

solido tener dos orientaciones. La primera sería el "giro prioritario", o la orientación crecientemente focalizada de la protección social, centrada en aliviar las situaciones de pobreza y exclusión social. La segunda sería lo que podríamos llamar el "giro activador", que se caracteriza por la expansión de la protección social activa a expensas de los mecanismos de protección pasiva. La idea del giro activador es que, si en un contexto de bajo crecimiento aquellos que están perdiendo sus empleos son los trabajadores menos formados (menos productivos), la mejor forma de ayudarles es incrementando sus habilidades (su productividad) a través de programas de educación y formación.

Hasta aquí, la caracterización de los dos modelos. Pero si *grosso modo* la predistribución se basa en la idea de que es mejor prevenir *ex ante* que corregir *ex post* y la inversión social en el eslogan de que es mejor preparar que reparar, ¿en qué se distinguen? ¿Por qué decíamos que tenemos dos perros si luego sólo se le presenta uno al lector?

La clave se encuentra en que mientras que la inversión social necesita recaudar para luego gastar –i.e. es un enfoque que le susurra al oído al *policy maker* que no es lo mismo invertir en rotondas que en educación, porque tenemos evidencia de retornos muy dispares para los distintos tipos de inversión–, las políticas predistributivas pueden necesitar una recaudación previa o no –la predistribución es un enfoque que le susurra al *policy maker* que sí, que seguramente construir guarderías es una buena idea, pero que hay muchas otras cosas que puede hacer para reducir la dispersión en las rentas primarias a coste cero en términos de gasto público–. ¿En qué cesta debería poner nuestro *policy maker* los huevos de la inversión social por la evidencia que tenemos acerca de sus elevados retornos? ¿Y qué políticas podrían contribuir a reducir la desigualdad a coste (público) cero?

3. Inversión social y predistribución: dos agendas

Este apartado estudia las agendas de política pública de la inversión social y la predistribución. De acuerdo con la clasificación de la predistribución en tres versiones o corrientes, analizaré tres políticas predistributivas que aterrizan en el plano institucional las nociones de la justicia social que afirman esas versiones: los créditos fiscales (predistribución liberal), los suelos salariales (predistribución socialdemócrata) y la protección social en especie (predistribución comunitarista). Estudiaré la educación infantil como ejemplo de política que encaja bien en el esqueleto de la justicia social fraguado por los defensores de la inversión social.

En los dos pactos de gobierno firmados con PP y PSOE, la medida estrella propuesta por Ciudadanos en el ámbito de la garantía de ingresos fue el Complemento Salarial Garantizado (CSG). El CSG es un crédito fiscal –en la línea del *Earned Income Tax Credit* de EEUU o del *Working Tax Credit* británico– que complementa los ingresos salariales a las rentas más bajas. Es

decir, una especie de impuesto negativo pero restringido a quienes participan en el mercado laboral. Es claro que en un país con un mercado laboral tan disfuncional como el español esto supone una carencia importante. ¿Por qué limitar la ayuda a quienes tienen unos ingresos bajos, pero al menos tienen unos ingresos? Daré un pequeño rodeo para responder la pregunta.

El Estado de bienestar ha sido objeto de críticas tanto desde la derecha como desde la izquierda. Desde la derecha, la objeción más frecuente es que las políticas de protección social que caracterizan a los Estados de bienestar favorecen no sólo concepciones muy endebles de la responsabilidad individual, sino incluso la aparición de una *underclass* de ciudadanos-gorrones. El Estado de bienestar se ha convertido en una nodriza tan generosa, continúa el argumento, que hay barrios enteros de Londres, París o Donosti en los que la mayoría de las familias se atiborran a Whoppers, refrescos hipercalóricos y series-de-Netflix-en-pantallas-de-plasma. Financiado todo ello a expensas del esforzado contribuyente que se levanta cuatro horas antes que nuestra familia de gorrones y a pesar de ello nunca tiene tiempo para las series de Netflix. Dicho de otra forma: el Estado de bienestar es una fábrica de parásitos sociales que permite, por la vía impositiva, que las hormigas mantengan a las cigarras.

El impacto de esta crítica ha sido tal que los gobiernos de Clinton y Blair asumieron como propio el objetivo de promover la responsabilidad individual de los perceptores de prestaciones sociales. En un anuncio de su campaña de 1992, Clinton prometía "The End of Welfare As We Know It", con el objetivo expreso de "romper el ciclo de la dependencia del bienestar"[2]. Dado que tenemos la obligación moral de no transferir el coste de nuestras decisiones sobre terceros, si Vicky quiere (1) despertarse a las 11.00, desayunar con calma mientras escucha el "Grace" de Jeff Buckley y pedir tres horas después una pizza familiar mientras ve la tele porque, vaya por Dios, ese día tampoco le apetece cocinar; y (2) que esa vida de estrecheces y agobios se la financie nuestra vecina Mercedes, que se despierta a las 6.03 todos los días, desayuna un café tibio que seguramente lleva dos días hecho y no se pone Jeff Buckley porque llega tarde al trabajo, entonces Vicky tiene que estar dispuesta a aceptar una oferta de trabajo cuando le llegue.

En efecto, el principio moral sobre el que ha solido justificarse el *workfare* es el mérito, entendido en un sentido muy preciso y muy estrecho por el cual la única vía que tienen los ciudadanos de demostrar que son lo suficientemente responsables como para, llegado el caso, merecer la asistencia social, es el desempeño de un trabajo remunerado por el mercado laboral. ¿Y si en realidad Vicky (1) no se despertara a las 11 sino a las 6.45 porque es madre soltera y acompaña a su hija al cole y (2) durante el día cuidara de su padre hasta que su hija vuelve del colegio y entonces (3) tiene que

[2] Puede consultarse el vídeo del anuncio en https://www.washingtonpost.com/video/politics/bill-clinton-in-1992-ad-a-plan-to-end-welfare-as-we-know-it/2016/08/30/9e6350f8-6ee0-11e6-993f-73c693a89820_video.html (consultado por última vez el 24/01/2017).

cuidar de ambos hasta la hora de la cena en que una hermana suya le releva, al llegar del trabajo, del cuidado de su padre? Bueno, todo eso está muy bien, nos dirían quienes sostienen una visión estrechamente meritocrática de la justicia social como la que acaba de perfilarse, pero resulta que el mercado laboral muchas veces no remunera las tareas de cuidado y, dado que tenemos el deber moral de no transferir el coste de nuestras decisiones sobre terceros, Vicky no puede legítimamente transferirnos el "gusto caro" de cuidar de los suyos[3].

Pasemos ahora a la predistribución socialdemócrata y las políticas de suelos salariales. Seguramente una de las cosas más sorprendentes para quienes conozcan bien la historia del socialismo es que algunos filósofos políticos (analíticos) estén hablando estos días de la predistribución como algo novedoso. Y es que las reivindicaciones de los movimientos obreros surgidos al calor de la Revolución Industrial no reclamaban una sanidad universal, ni rebajar las tasas universitarias, ni siquiera que el Estado redistribuyera rentas desde la parte superior a la inferior de la distribución. Lo que pedían los movimientos obreros del siglo XIX era mejorar las condiciones de trabajo, institucionalizar las formas de organización de la clase obrera y fijar un suelo salarial que les permitiera satisfacer al menos sus necesidades básicas. Es decir, emplear los mecanismos del Estado para redistribuir el poder de negociación entre los actores que participan en el mercado laboral, no para redistribuir los ingresos salariales. En un sentido similar, Gösta Esping-Andersen (2009) observa que el igualitarismo socialdemócrata ha transformado uno de los principales objetivos de su agenda institucional, de forma que si en sus orígenes los socialdemócratas aspiraban a socializar el capital –los medios de producción–, ahora aspiran a socializar las rentas –a través de los mecanismos de impuestos y transferencias–. ¿Por qué este cambio?

Quizá uno de los factores que contribuyen a explicar este cambio se encuentra en que la economía moderna ha venido considerando que la intervención pública por la vía del sistema de precios es muy problemática. Incluso para un economista progresista como James E. Meade, por ejemplo, "[l]a excepcional desventaja del [Estado Sindicato] es que reduciría el volumen de trabajo que sería rentable emplear para una cantidad dada de capital físico" (Meade, 2012: 35). La preocupación de Meade con esta predistribución de la demanda es que, a partir al menos de cierto umbral, el incremento del precio de la fuerza de trabajo obtenido a través de la legislación sobre salario mínimo se produzca a expensas de la cantidad de empleos disponible. Para Meade, tratar de corregir la caída el precio de un factor –el trabajo, en este caso– a golpe de Boletín Oficial del Estado (BOE) es una mala idea. Porque una noción de la justicia social donde el Gini se coloca alrededor del 0,10 pero donde los supermercados están vacíos es un ideal de justicia social escasamente atractivo[4].

[3] Vid. Dworkin (1981).

[4] Para una discusión sobre la objeción de la igualación a la baja (*the levelling down objection*), vid. por todos Temkin (2000).

Vayamos ahora con la predistribución comunitarista y la protección social en especie. Hemos visto que en la predistribución comunitarista a la intuición igualitaria típicamente socialdemócrata se le añade una intuición antimercantilizadora. Sin embargo, cuando la extendemos más allá de cosas como la libertad individual, los órganos o la gestación, esta intuición se vuelve problemática. Uno de los argumentos más consistentes que un defensor de la predistribución comunitarista podría invocar en su favor parte de una constatación: una parte importante de las prestaciones del bienestar son provistas en especie y además el ciudadano no tiene forma de monetarizarlas –i.e. un ciudadano con una salud excelente que no ha pisado una consulta médica en los últimos 24 años no puede convertir su acceso a la sanidad en un capital básico para montar una discográfica de *black metal* o estudiar un LLM en Columbia, ni puede tratar de vendérselo a alguien que, por ser inmigrante irregular, por ejemplo, no tiene acceso a la mayoría de prestaciones de sanidad–.

Una interpretación plausible de esta preferencia comunitarista por las prestaciones en especie es el paternalismo. Supongamos que entramos en una cafetería de Malasaña y les ofrecemos a los clientes las siguientes dos formas alternativas de ayudar a una persona sin recursos (Endika): (1) darle un billete de 5 euros o darle un bocadillo de mortadela, más dos piezas de fruta, más un zumo de multivitaminas (lo que tiene un valor aproximado en el supermercado de 5 euros). Mucha gente, quizá la mayoría de los clientes de nuestra cafetería, preferiría la "estrategia bocadillo de Mortadela". ¿Por qué? Porque mucha gente comparte la idea de que las prestaciones del bienestar, sobre todo las monetarias, fomentan actitudes moralmente disvaliosas. Quizá el ejemplo más claro de ello es el Food Stamp Program –ahora Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) –, que de forma más o menos explícita se basa en la idea de que es mejor ofrecer el bocadillo de mortadela a dar directamente los 5 euros, porque "los pobres no saben lo que hacen" y seguramente se gastarán el dinero en cigarrillos y alcohol barato.

La predistribución comunitarista se basa, así, en dos consideraciones distintas. Una, de naturaleza empírica, que afirma que la gente en situación de pobreza se gasta el dinero en cigarrillos y alcohol barato. Otra, de carácter moral, que afirma que gastarse el dinero en pitillos y tercios de Mahou es moralmente disvalioso. ¿Cómo de sólidos son estos dos argumentos?

En un documento de trabajo del Banco Mundial, Evans y Popova (2014) analizan si, más allá de meras especulaciones, la evidencia disponible apoya la idea de que los pobres se gastan el dinero en cartones de Ducados y Don Simón. Dicho resumidamente, la respuesta es que no.

Sin embargo, los comunitaristas aún nos podrían decir: "De acuerdo, quizá no tengamos buenas razones empíricas sobre las que apoyar nuestro paternalismo. Lo que tenemos son buenas razones normativas". No son pocas las personas que comparten la noción de la justicia social de Harry Frankfurt (1987; 2015), según la cual la igualdad no tiene ningún valor moral intrínseco, porque lo

importante desde un punto de vista moral es garantizar que todo el mundo tenga lo suficiente –es decir, el criterio distributivo relevante no debería ser la igualdad, ni siquiera la prioridad, sino la suficiencia–. ¿Seguro que la suficiencia es un buen criterio distributivo?

Imaginemos que en Tolosa viven 20.000 personas y que cada una necesita al menos 5 unidades alimentarias para sobrevivir. Imaginemos además que nuestro *stock* de alimentos es de solo 90.000 unidades alimentarias, de forma que tenemos lo suficiente para que algunos pero no todos los vecinos de Tolosa sobrevivan. ¿Qué hacer? Tenemos dos opciones:

(a) Adoptar un principio de igualdad estricta, de forma que los vecinos de Tolosa reciben 4,5 unidades alimentarias cada uno. Resultado de nuestra política distributiva: 20.000 tolosarras muertos.

(b) Aplicar, como nos recomienda Frankfurt, un criterio de maximización de la suficiencia, lo que en nuestro caso significa que 18.000 tolosarras deben recibir 5 unidades y 2.000 no recibirán nada. Resultado: 2.000 tolosarras muertos.

Casos patológicos aparte, nadie pensaría que la (a) es la mejor solución para los tolosarras. Esto le lleva a Frankfurt a afirmar que la intuición, compartida hoy por mucha gente, de que la desigualdad es moralmente objetable es errónea, y que el criterio distributivo relevante es la suficiencia. Sin embargo, como afirma Paula Casal (2007), todo lo que el ejemplo de Tolosa consigue demostrar es la "tesis positiva" de que es importante que la gente viva por encima de cierto umbral, pero no la "tesis negativa" que niega la relevancia de ciertos requisitos distributivos adicionales. En efecto, ¿qué pasaría si en Tolosa se encuentra un yacimiento petrolífero equivalente a 35.000 unidades alimentarias? Para el suficientario, lo importante es asegurar que los tolosarras tengan todos 5 unidades alimentarias para cubrir sus necesidades más fundamentales. A partir de ahí, a efectos morales es igual que el excedente se asigne a la familia más rica del pueblo, a la más pobre, o que se rife en un concurso de tiro al pichón. Si a la mayoría de nosotros esta solución nos chirría moralmente es porque, como acaba de decirse, todo lo que consigue demostrar el suficientismo es la tesis positiva de que el hecho de que la gente viva por encima de cierto umbral importa desde una perspectiva moral, pero no la negativa de que a partir de ese umbral podemos olvidarnos de requisitos distributivos adicionales, porque (desde una perspectiva moral) da igual cómo distribuyamos el excedente.

Por último, seguramente la política que mejor realiza en el plano institucional la noción de la justicia social del enfoque de la inversión social es la educación infantil en la etapa de 0 a 3 años[5]. El premio Nobel de Economía James Heckman recibió el encargo de escribir el artículo principal en

[5] Tal y como han quedado caracterizados en este artículo, la predistribución liberal y la inversión social son dos enfoques que presentan tantos solapamientos que podríamos haber empleado el ejemplo de los complementos salariales para ilustrar la inversión social y la educación infantil como ejemplo de política predistributiva liberal.

un número de la revista estadounidense *Boston Review* dedicado a la movilidad social. El artículo de Heckman descansa en dos constataciones: (1) La circunstancia del nacimiento es la principal fuente de desigualdad hoy en EEUU. La sociedad americana está dividida entre gente con y sin formación, y los orígenes de esa división se encuentran en las experiencias de nuestra infancia más temprana; y (2) existen bastantes estudios provenientes de experimentos que demuestran que los programas de educación infantil tienen efectos sustanciales y positivos sobre el desempeño escolar, el desempeño laboral y el comportamiento social –efectos que además persisten mucho tiempo después de finalizados los programas–. Y se cierra con una recomendación: a pesar de las muchas llamadas a que, en un contexto de bajo crecimiento y elevada desigualdad, se incremente el esfuerzo redistributivo, el *policy maker* haría bien desoyendo estas llamadas a favor de la redistribución y apostando por la predistribution –"Predistribution, Not Redistribution" es el título del apartado que hace las veces de conclusión en el artículo de Heckman–. Y ello porque la redistribución seguramente reduce la desigualdad social en un momento dado, dice Heckman, pero no contribuye, por sí misma, a mejorar los niveles de movilidad o inclusión social en el largo plazo.

A pesar de lo sugerente del argumento de Heckman, en realidad la oposición entre pre y redistribución que sugiere en su artículo está, analíticamente al menos, mal planteada. Fijémonos si no el tipo de intervención favorito de Heckman: los programas de educación infantil tipo Perry Program. Al contrario de lo que piensa Heckman, la educación infantil pública es una estrategia predistributiva –por cuanto iguala el capital humano que luego recompensa el mercado laboral– y redistributiva –más redistributiva en las etapas iniciales, donde hay alumnos provenientes de todas las clases sociales–. A diferencia de lo que sostiene Heckman, lo contrario de la predistribución no es la redistribución, sino la posdistribución. La educación prescolar en la etapa de 0 a 3 años es una medida predistributiva, pero también redistributiva, al menos cuando decidimos financiarla sobre la base de un sistema tributario informado, entre otros, por el principio de capacidad económica.

4. Conclusión

En estas páginas he discutido los enfoques de la inversión y la predistribución. Pueden extraerse dos conclusiones tentativas: (1) a pesar de lo que pueda parecer a primera vista, predistribución e inversión social son enfoques distintos que presentan realizaciones institucionales diversas en el ámbito de la protección social; y (2) la predistribución no es un enfoque unitario, sino que podemos distinguir al menos tres versiones distintas de predistribución, de las que desprenden tres orientaciones diversas en materia de protección social.

Bibliografía y webgrafía

Barone, Guglielmo y Mocetti, Sauro (2016) "What's your (sur)name? Intergenerational mobility over six centuries" en Bank of Italy Working Paper, n.º 1060.

Becker, Gary y Tomes, Nigel (1986) "Human Capital and the Rise and Fall of Families" en Journal of Labor Economics, vol. 4, n.º 3, pp. S1-S39.

Casal, Paula (2007) "Why sufficiency is not enough" en Ethics, vol. 117, n.º 2, pp. 296-326.

Chetty, Raj, Grusky, David, Hell, Maximilian, Hendren, Nathaniel, Manduca, Robert y Narang, Jimmy (2016) "The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility since 1940" en NBER Working Paper Series, n.º 22910.

Del Pino, Eloísa (2014) "Un Estado orientado a la inversión social? Avances y retrocesos de los gobiernos europeos en relación con el nuevo paradigma del bienestar" en Gaceta sindical: reflexión y debate, n.º 22, pp. 141-156.

Dworkin, Ronald (1981) "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare" en Philosophy and Public Affairs, vol. 10, n.º 4, pp. 185-246.

Esping-Andersen, Gösta (2009) The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles, Cambridge (UK), Polity Press.

Esping-Andersen, Gösta, Gallie, Duncan, Hemerick, Anton y Miles, John (2002) Why We Need a New Welfare State, Oxford, Oxford University Press.

Evans, David K. y Popova, Anna (2014) "Cash transfers and temptation goods: A review of global evidence" en Policy Research Working Paper, n.º 6886, Washington DF, Banco Mundial.

Frankfurt, Harry (2015) On Inequality, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Frankfurt, Harry (1987) "Equality as a moral ideal", Ethics, vol. 98, n.º 1, pp. 21-43.

García, Jorge Luis, Heckman, James J., Leaf, Duncan Ermini y Prados, Mara Jose (2016) "The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program" en IZA Discussion Paper Series n.º 10456.

Giddens, Anthony (1998) The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Cambridge (MA, USA), Polity Press.

Hacker, Jacob (2014) "The free market fantasy" disponible en http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4628&title=The-free-market-

Hacker, Jacob (2011) "The institutional foundations of middle-class democracy" disponible en http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3998

Policy Network.

Harris, Edward y Sammartino, Frank (2011) Trends in the Distribution of Household Income between 1979 and 2007, Washington DC, Congressional Budget Office.

Heckman, James (2012) "Promoting Social Mobility" disponible en http://bostonreview.net/forum/promoting-social-mobility-james-heckman

Marx, Karl (1979 [1875]) Crítica al Programa de Gotha, Moscú, Progreso.

Meade, James E. (2012[1964]) Efficiency, Equality and the Ownership of Property, Londres, Allen and Unwin.

Milanovic, Branko (2016) Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization, Cambridge (MA), Harvard University Press.

Morel, Nathalie, Palier, Bruno y Palme, Joakim (eds.) (2012) Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, Bristol, Policy Press.

OCDE (2016) "Income inequality remains high in the face of weak recovery" disponible en https://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf

Piketty, Thomas y Saez, Emmanuel (2003) "Income Inequality in the United States, 1913-1998" en Quarterly Journal of Economics, vol. 118, n.º 1, pp. 1-41.

Temkin, Larry (2000) "Equality, Priority and the Levelling Down Objection" en M. Clayton y A. Williams (eds.), The Ideal of Equality, Basingstoke, Palgrave, pp. 126-161.

Young, Michael (1994) "Meritocracy Revisited" en Society, vol. 31, n.º 6, pp. 87-90.

Young, Michael (1958) The Rise of Meritocracy 1870-2033. An Essay on Education and Equality, Mitcham (Victoria), Penguin Books.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

CRISIS, PRECARIEDAD Y REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN BRASIL Y ESPAÑA: ANÁLISIS DE LAS REFORMAS LABORALES EN LOS AÑOS 2000

Angela Santana do Amaral
angelaufpe@yahoo.com.br

Grupo 6.2
El alcance y los determinantes de las reformas en los sistemas de protección social en un contexto de gobernanza multinivel

espanet SPAIN

RESUMEN

Este artículo analiza el tema de la precarización del trabajo en realidades distintas como expresión de una tendencia observada tanto en Brasil como en España, consecuencia de los profundos cambios experimentados por el proceso de acumulación capitalista, así como de las estrategias para impulsar la competitividad de las empresas y disminuir los costes de producción en estos países. En ambos países las reformas laborales, así como las exigencias de desregulación del trabajo, promocionan esta nueva cultura del trabajo bajo la hegemonía de las finanzas y una nueva generación de trabajadores inestables, con modalidades de ocupación de baja calidad y con pocas perspectivas de movilidad social. Nuestro objetivo es hacer un análisis de los principales cambios desarrollados en los dos países durante los años 2000, con la perspectiva de extraer los elementos centrales de las reformas de protección laboral, reflexionando sobre los fundamentos que las apoyaron y las tendencias de los procesos que buscan construir otros modelos de protección del trabajo. Nuestro punto de partida trata de investigar los documentos oficiales, legislación y propuestas de reformas que pretendían coordinar los puntos de cambio en las políticas. Desde ahí, intentamos identificar su articulación con los momentos de crisis por la que pasan Brasil y España, las formas de precariedad concretas que ahora integran las modelos de protección al trabajo y las agendas sociales de un modelo que se basa en otra perspectiva de bienestar.

Palabras clave: crisis, protección social, reformas, trabajo, precariedad

1. Crisis y precarización del trabajo y de la vida: elementos conceptuales de la cuestión

La precarización de las condiciones de vida y del trabajo, en la época contemporánea, es un fenómeno social prácticamente generalizado en los llamados países centrales y periféricos. Sin embargo, su intensidad, modalidades y formas de existencia se derivan de la necesidad de recomposición de la hegemonía de las clases dominantes, que buscan actualizar sus formas de dominio para atender la nueva fase de acumulación, tratada en buena parte de la literatura como "acumulación flexible". Los mecanismos socioinstitucionales llevados a cabo para alterar las dimensiones del trabajo estable, predominante desde el pacto fordista posguerra en los países europeos, cuentan con el asenso del Estado. En este contexto, las políticas gubernamentales han desempeñado un papel fundamental en el sentido de promover los ajustes y las reformas económicas y políticas necesarias para la expansión y la valorización del capital. Las privatizaciones de empresas estratégicas, las legislaciones para desregular la economía y los contratos de trabajo, el desmonte de los derechos laborales y de la protección social son emblemáticos en este proceso. Sumado a eso, para legitimar las reformas económicas resulta imprescindible crear una nueva cultura del trabajo, basada en conceptos como emprendimiento, empleabilidad, competencias, autoempleo, flexiseguridad, capital cognitivo y políticas activas.

Estas medidas consolidaron diferentes formas de ocupaciones flexibles que combinan varias modalidades de régimen del tiempo de trabajo (a tiempo parcial, desde casa), contratos de trabajo (subcontratación, externalización), organización de la producción (descentralizada, fragmentada, desterritorializada), condiciones laborales (salarios, cualificación, beneficios sociales, medio ambiente, protección en accidentes de trabajo). En otras palabras, estamos tratando una problemática que cambia radicalmente la concepción de empleo estable, protegido y normativo,

derecho este conquistado gracias a las luchas históricas de los trabajadores en el mundo y que se ha incorporado a la cultura de la "ciudadanía laboral" (ALONSO, 2007). En su lugar emerge un conjunto polifacético de empleos flexibles, vinculados mayoritariamente a una condición de intensa precarización: la incorporación de la fuerza de trabajo de las mujeres y de los inmigrantes, el crecimiento de prácticas ilegales y la inserción de trabajadores con baja cualificación ilustran esta condición y su funcionalidad en esta fase de acumulación capitalista.

Desde el punto de vista del discurso dominante, todos estos cambios son necesarios para afrontar la crisis que asola gran parte de los países centrales y también de los periféricos. Cabe destacar aquí el papel desempeñado por los organismos multilaterales —especialmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio— encargados de definir directrices y difundir las recomendaciones de los ajustes que deben llevarse a cabo.

Sobre la base de las referencias de Zubero, son distintos los autores y perspectivas que abordan las nuevas configuraciones del trabajo. Bajo diversas denominaciones[1], están de acuerdo en que las transformaciones en curso son estructurales, y "afectan al núcleo mismo de las condiciones de producción y de reproducción de las sociedades modernas, hasta el punto de que definen no sólo un nuevo horizonte para el empleo, sino para todas las instituciones sociales centrales: familia, escuela, gobierno, etc." (ZUBERO, 2000:19)

Así, sostenemos que la precarización del trabajo y las estrategias puestas en marcha en el desarrollo de la dinámica capitalista —como la flexibilidad y la subcontratación—, además de estar en la base del proceso de metabolismo del capital, se han constituido en una contratendencia del sistema, en su período de crisis, para asegurar su expansión y reproducción. Esta contratendencia busca, bajo el argumento de la inexorabilidad de los cambios, hacer natural aquello que es inherente a la explotación del trabajo y crear consensos en torno a la necesidad de adaptación a las transformaciones tratadas contemporáneamente como respuesta a las amenazas del desempleo.

[1] Zubero (2000) nos informa de la diversa e importante literatura que aborda los cambios en el mundo del trabajo y que, bajo diferentes perspectivas, presenta un debate que ha tenido amplias repercusiones para el entendimiento de las nuevas condiciones en que se inscribe el trabajo en la época contemporánea. Cabe destacar los ejes trabajados por Castells (con su tesis sobre la informacionalización del trabajo); Gorz (con sus argumentos sobre las metamorfosis del trabajo); Castel (con la discusión sobre la metamorfosis de la cuestión social), Castillo (abordando la cuestión del trabajo perdido); Alonso (con su debate sobre el empleo débil) y Gee, Hull y Lankshear (cuya centralidad de la discusión es el nuevo orden laboral).

"la misma cantidad de fuerza de trabajo tornada disponible por un capital variable de volumen de valor dado, pone en movimiento, elabora, consume productivamente, como consecuencia de los métodos de producción peculiares que se desarrollan dentro de la producción capitalista, una masa constantemente creciente de medios de trabajo, maquinaria y capital fijo de toda índole, materias primas y auxiliares, en el mismo lapso, y por consiguiente también un capital constante de volumen de valor en permanente crecimiento. Esta progresiva disminución relativa del capital variable en proporción con el constante [...] es idéntica a la composición orgánica progresivamente más alta del capital social en su promedio. Asimismo es sólo otra expresión del desarrollo progresivo de la fuerza productiva social del trabajo" (Marx, Karl: 2017:252)

Es en el contexto de las últimas décadas del siglo XX cuando la discusión de la precarización del trabajo emerge con mayor expresividad, llegando al corazón del sistema capitalista, incluso en aquellos países en los que el desarrollo de las fuerzas productivas había alcanzado niveles bastante elevados. Ante las exigencias de la competitividad y rentabilidad a corto plazo, con menor coste de producción, las empresas capitalistas responden con la institucionalización de medidas de flexibilización y desregulación del trabajo, modificando el patrón taylorista-fordista que, junto con las políticas sociales, crearon un mercado de trabajo formado por empleos estables, protegidos y con promesas de ascenso social e inclusión. El *Welfare State* representó, en esa perspectiva, la posibilidad de integración y cohesión social, principalmente a través de las políticas de empleo.[2]

A pesar de las particularidades históricas de Brasil y de España y de las coyunturas económicas que las determinan —por una parte, recesión y austeridad, desempleo y desmonte del Estado Social y, por otra, crecimiento económico con énfasis en políticas sociales compensatorias y

[2] Para Moreno (2014), el notable aumento de niveles de bienestar observados en las democracias occidentales de Europa, a través de las prestaciones sociales, sistemas de salud, de educación y de seguridad social, otorgaron un alto grado de legitimidad a los mecanismos de acumulación capitalista e hicieron posible un consenso social y una prosperidad nunca antes vista en las sociedades modernas. Aquí, se hace necesario distinguir las diferentes modalidades de construcción del llamado "capitalismo de bienestar", como es el caso de los sistemas bismarkianos y aquellos basados en las políticas del "new deal", que constituyeron la variante norteamericana del estado de bienestar.

aumento de ocupaciones, renta y consumo[3]—, se trata de un proceso que no elimina las desigualdades sociales sino que las intensifica. Ante esta situación, en las dos realidades, se observa que ya se reactivan los movimientos de masa —tras constatar un largo período de neutralización de las luchas sociales—, expresados en el Movimiento de los Indignados en España (en 2011) y en las Jornadas de Junio en Brasil (en 2013).[4]

Aunque esto se consideraba una característica peculiar o condición asociada a los denominados países del tercer mundo o en desarrollo, la precarización se integra en el marco de las relaciones más generales de las economías, convirtiéndose en parte constitutiva de las dinámicas societarias[5]. En efecto, la crisis impuso la puesta en marcha de mecanismos y estrategias cuyos objetivos -basados en la Estrategia Europea de Empleo- deben orientarse a la creación de formas de empleos más "ágiles", comprendidos aquí, fundamentalmente, en su dimensión de flexibilidad. De hecho, dichas recomendaciones se están implantando bajo los auspicios de agentes públicos, ONG y sectores mercantiles. Los ejemplos concretos de este proceso son la creación de dispositivos de activación del trabajo, conforme menciona Alonso (2007), como la demanda de gestión individualizada del riesgo.

El llamamiento a que los propios trabajadores busquen sus propios empleos —bajo la denominada "búsqueda activa de oportunidades" y también de ampliación de las competencias individuales— ha sido línea a seguir para hacer frente a la crisis. Con el argumento de que, individualmente, estos deben invertir en la ampliación de sus competencias y habilidades

[3] Tanto en Brasil como en España son consensuales las posiciones de especialistas que, aunque admitan un aumento en el número de ocupaciones, analizan que la calidad de los empleos y las modalidades de contratación llevan la marca de la precariedad.

[4] En ambos, se puede observar el carácter espontáneo de las manifestaciones. No fueron las direcciones sindicales ni los movimientos sociales organizados quienes estuvieron al frente de las movilizaciones. El contenido de las reivindicaciones en España, protagonizadas especialmente por lós jóvenes, se dirigía a la insatisfacción referente AL desempleo y a la falta de perspectivas antes el contexto de recesión. En Brasil, la espontaneidad siguió siendo una característica del movimiento, que pronto fue disputado por las representaciones sindicales, partidarias y por los diversos movimientos sociales organizados, pero aún sin lograr la dirección del proceso. Aquí, las reivindicaciones estaban relacionadas con la mejora de la calidad de los servicios públicos.

[5] Aquí cabe considerar las propuestas que están en la agenda política europea, según nos informa Zubero: “Por aquí van entre otras, propuestas como la de la *flexibilidad sostenible* (Carnoy y Castells, para la OCDE), *el sistema de trabajo multiestratificado* (Giarini y Liedtke, para el Club de Roma), *el nuevo estatuto profesional* (Supiot, para la Unión Europea), el *trabajo cívico* (Beck, para la Comisión Alemana para el Futuro de los Gobiernos Regionales de Baviera y Sajonia), el *trabajo decente* (OIT), etc.” (2000:19)

individuales, fortaleciendo así su empleabilidad, se responsabiliza a los trabajadores de su éxito o fracaso en el mercado laboral[6].

En este contexto, se observa que, en buena parte de Europa y también en los países periféricos, el discurso dominante desplaza la centralidad del trabajo hacia el valor "conocimiento". La emulación para que los trabajadores amplíen sus conocimientos como forma de asegurar su inserción y posición en el mercado laboral cada vez más exigente y flexible se configura como la cara del proyecto moderno de la sociedad, compatible con la necesidad y las exigencias de competitividad e innovación de los mercados. Desde esta perspectiva, es el capital cognitivo o la economía del conocimiento lo que hace que un negocio sea competitivo y, por ende, sostenible. Esta visión se traslada a las aptitudes y competencias[7] que se le exigen al conjunto de la clase trabajadora que, en este momento, está llamada a pensar con vistas a crear e innovar, a diversificar y a diferenciar el proceso y el resultado de la producción, teniendo en cuenta la calidad de lo que se produce y evitando desperdicios en aras de la maximización de los beneficios de su empleador, el capitalista.

En este contexto, que toma forma en el sur de Europa, se evidencia una tendencia mundial de precarización y flexibilización del trabajo. A pesar de las diferencias existentes entre las realidades de Brasil y España, consideramos que, en los últimos años, España se encuentra ante un contexto económico, social y político de naturaleza recesiva y se enfrenta a un proceso de "periferización" que posee un denominador común con la realidad brasileña: la dimensión de la precarización del trabajo y de las condiciones de vida de los trabajadores está presente en ambas realidades, así como los modos de enfrentamiento y las estrategias a través de las cuales se reconfiguran las políticas de protección social, especialmente aquellas vinculadas al trabajo. Con

[6] En referencia a Franssen (2003), Born y Jensen (2010) recuerdan Serrano Pascual et all: "Se está planteando, por tanto, una importante revisión de la distribución de responsabilidades sociales entre el individuo y el Estado social. Se trataría de movilizar el potencial individual y las capacidades de acción que refuercen la autonomía del sujeto, esto es, la fabricación de sujetos capaces de gestionar de modo autónomo las condiciones de integración y participación en la sociedad..." (2012:46)

.

[7] Competencias que, según Serrano Pascual et all, están orientadas a asegurar "la 'agencia individual': provisión de competencias éticas (autogestión, autoayuda y autosuficiencia) que permitan generar un nuevo perfil de trabajador (más flexible, activo, empleable)" (IDEM)

condiciones y trayectorias distintas, los dos países confluyen hacia el cumplimiento de las prescripciones dictadas por los organismos internacionales: en Europa, bajo la fuerte presión de la troika[8], y en los países periféricos, bajo la vigilancia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en particular. Son estos organismos los que formulan y orientan las principales directrices y recomendaciones que deben seguirse para consolidar la hegemonía de las finanzas a escala mundial y para crear consensos políticos que legitimen las medidas de superación de la crisis.

Las determinaciones más generales de este proceso se materializan en acuerdos entre jefes de Estado y los gobiernos de la zona del euro, imponiendo a los Estados miembros una drástica reducción del décifit público. Este ha sido el principal argumento para implementar las políticas de austeridad y de estabilidad presupuestaria. En estas condiciones, se comprometen los servicios básicos como la salud, la educación y la vivienda. Las reformas laborales se aceleran para contener los salarios y mantener la competitividad de los mercados. En este contexto de recorte de gasto público se asiste a un impacto brutal sobre la producción y el empleo, lo que conduce a un ambiente de recesión y de fractura social, puesto que las medidas implementadas ya no pueden esconder la ampliación de las desigualdades y el retroceso en los niveles de bienestar.

Los datos expuestos revelan un significativo empeoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en España, cuyo panorama se agrava ante las características del Estado Social español. La idea de que el "centro europeo" está rodeado de "periferias" también se puede aplicar al caso del Nordeste brasileño. Además, el hecho de que las nuevas condiciones de desarrollo impuestas por los organismos internacionales sean típicas de los países periféricos acercan a Brasil y a España en lo relativo a las tendencias actuales y al carácter que asumen las políticas sociales vinculadas al trabajo en la actualidad.

Son estos constructos los que están llevando a cabo transformaciones en el ámbito de la ciudadanía, aquella referenciada en los marcos de la dinámica capitalista, caracterizada por la conquista de los derechos colectivos y una fuerte intervención del Estado aliada a una política de

[8] Formada por tres entidades —Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional—, es responsable de la evaluación de las finanzas en los países de la Unión Europea y de la reestructuración económica de aquellos que necesitan adecuarse a los objetivos de reducción de gastos públicos y cumplir las políticas de austeridad.

pleno empleo, dando origen al denominado pacto social fordista-keynesiano, concretamente en los países de capitalismo más avanzado. En estas realidades lo que se observa es la (re)construcción de este proceso. A la reestructuración económica deben corresponderle otros compromisos, apoyados fundamentalmente en aspectos morales. Una ciudadanía, por tanto, rebajada en sus principios y programáticas que instituyen un pacto de nuevo perfil de trabajador, apoyado en los deberes que cada ciudadano deberá asumir con el Estado y la colectividad. (SERRANO PASCUAL ET ALL, 2012:45)

En las experiencias que estudiamos en Brasil (los clústeres industriales), en diferentes instituciones de educación profesional -públicas y privadas-, el emprendimiento ha sido establecido como una asignatura base de todos los cursos, en los distintos niveles de cualificación. Los trabajadores están preparados para ejercer su capacidad autónoma, de modo que puedan realizar innovaciones en la empresa en la que trabajan/trabajarán o, en caso de que no sean absorbidos por el mercado laboral, sean aptos, con el capital social que adquirieron, para abrir un negocio diferenciado de forma que no aumente la superpoblación relativa.

Llamados a compartir con el Estado las responsabilidades sobre su nueva condición de trabajadores flexibles y precarios, es importante restablecer la confianza de estos trabajadores en el sentido de la reciprocidad y la cooperación, requisitos indispensables para el fortalecimiento de las sociedades, en tiempos de radicalización de conflictos expresados en las manifestaciones sociales, aumento de la pobreza y de la violencia, y ampliación de las desigualdades sociales a escala mundial. De esta forma, los principios morales (deberes, obligaciones, voluntades) se enfatizan y los individuos se convierten en los únicos responsables de sus actitudes y comportamientos frente a los cambios del mercado laboral.

La flexibilidad, al lado de la precarización del trabajo, se vuelve un elemento crucial que debe estar en la base de los cambios del mercado laboral[9] con el fin de aumentar la competitividad

[9] En la publicación del *Libro Verde: Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, se presentan las recomendaciones para los mercados do trabajo europeos. Destaca el reto de "conciliar una mayor flexibilidad con la necesidad de maximizar la seguridad para todos. La búsqueda de la flexibilidad en el mercado de trabajo ha conducido a un incremento de las distintas formas de contratos de empleo, que pueden diferir en gran medida del modelo clásico de contrato, desde el punto de vista

de las empresas. La idea de organización flexible se combina con la intervención del llamado "factor humano". En otras palabras, para responder a las exigencias de innovación para la competitividad, mayor rentabilidad y eficiencia con el fin de optimizar los costes, las empresas deben realizar, necesariamente, ajustes en la fuerza de trabajo. Esta recomendación, que fue formulada por la Comisión Europea y detallada en el Libro Verde - Cooperación para una nueva organización del trabajo (1997), la organización flexible se presenta como alternativa al crecimiento del empleo y los mecanismos propuestos que posibilitarían esa tendencia a la flexibilidad son, entre otros, la "polivalencia profesional, la organización integrada del trabajo, la flexibilidad de los tiempos de trabajo y fórmulas de incentivos salariales" (CE, 1993, p. 18).

Conforme consta en las "Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo", la flexibilidad debe articularse con la seguridad en el empleo, en el sentido de que los trabajadores transiten entre diferentes situaciones profesionales. En este caso, el derecho laboral ejerce un papel central destinado a promover la flexibilidad combinada con la seguridad en el trabajo. En este texto de directrices, quedan claras las recomendaciones para "estimular el debate sobre la manera en que los distintos tipos de relaciones contractuales[10], así como los derechos laborales aplicables a todos los trabajadores, podrían favorecer la creación de empleo y ayudar a los trabajadores y a las empresas, facilitando las transiciones en el mercado de trabajo, fomentando el aprendizaje permanente y desarrollando la creatividad del conjunto de la mano de obra." (2006:04)

Aquí, se propaga una nueva construcción conceptual: la noción de flexiseguridad. A través de ella, se postula un proceso de aprendizaje permanente, que "permite a los individuos mantenerse al día con respecto a las nuevas competencias solicitadas; unas políticas activas de mercado de trabajo que brinden a los desempleados y a los inactivos una nueva oportunidad en dicho mercado;

tanto de la seguridad de empleo y de ingresos como de la estabilidad relativa de las condiciones de trabajo y de vida inherentes". (2006:03)

[10] Cabe resaltar que una diversificación de los contratos laborales es en la actualidad un elemento característico y consolidado de los mercados de trabajo europeos: contratos de duración determinada, contratos a tiempo parcial, contratos puntuales, contratos «cero horas», contratos para trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, contratos para trabajadores por cuenta propia, entre otros.

y normas más flexibles en el ámbito de la seguridad social para responder a las necesidades de las personas que cambian de empleo o abandonan temporalmente el mercado de trabajo". (IDEM)

Las políticas que responden a la flexiseguridad[11] estimulan la formación de una nueva cultura del trabajo que implica la "búsqueda activa" del trabajador, rompiendo su dependencia con el Estado. Bajo esta perspectiva, el discurso del empoderamiento, de la autonomía y de las voluntades personales está ampliamente difundido. Dichos dispositivos revelan una tendencia que conduce a "un proceso de progresiva despolitización del trabajo que está siendo acompañado de una dinámica de repolitización de la subjetividad del trabajador". (Serrano Pascual et all, 2012:60)

A medida que avanzan las formas flexibles de trabajo, la organización política de los trabajadores se ve profundamente afectada. Como parte de ese proceso, el desbaratamiento de los vínculos colectivos ante el desempleo, la deslocalización de procesos productivos, la externalización, la producción, la subcontratación y la desprotección del trabajo constituyen elementos que contribuyen, decisivamente, tanto a reducir la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores como a movilizarlos en defensa de sus intereses.[12]

En los países dependientes y del capitalismo periférico, y particularmente en Brasil, lugar objeto de nuestros estudios e investigaciones, es consensual la discusión de que los mecanismos y estrategias derivados de la reestructuración productiva del capital fueron incorporados como parte de los procesos de modernización económica y también como necesidad de integración en la dinámica de la competitividad internacional. En los años 1990, los ajustes y las reformas económicas respondieron a las políticas neoliberales, que se materializaron en privatizaciones, externalizaciones, liberalización comercial, reducción de la fuerza de trabajo mediante despidos y una intensificación de la precarización y de la flexibilización del trabajo. Desde entonces, se acentúa, en diversos sectores económicos y bajo el dominio de las finanzas, la tendencia mundial de

[11] El concepto de flexiseguridad también ha sido problematizado por Duarte, A.M (2008). En la discusión que plantea sobre la relación Trabajo, Flexibilidad y Precariedad en el contexto europeo, la autora analiza que a pesar de los análisis recogidos en el informe *Employment in Europe (2006),* en el que se recomienda la oferta de prestaciones por desempleo para compensar la diminución de la protección del empleo y también el desarrollo de las políticas activas del mercado de trabajo, lo que de hecho prevalece son las primeras medidas.

[12] Para más detalles sobre esa discusión, particularmente los impactos de la reestructuración productiva del capital sobre la dimensión político-organizativa de los trabajadores en Brasil, consúltese Braga (2012), *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*.

desregulación de los mercados de trabajo, las relaciones laborales y la desprotección social del trabajo.

Es importante destacar un aspecto peculiar de la formación del mercado laboral en Brasil: históricamente, los derechos de protección social de los trabajadores se aplicaron de forma tardía[13] y no se ha configurado, en este modelo de desarrollo periférico, un sistema articulado de derechos sociales, tal y como sucedió en las economías centrales con la institución del estado de bienestar. El análisis del período 1976-2007 realizado por Moreno (2014) muestra que los intentos de poner en evidencia la creciente influencia de los mercados y, en consecuencia, de limitar la soberanía de los estados de bienestar no fueron capaces de contener los gastos sociales. Para el autor, lo que se constató fue que en ningún país con sistemas de protección más maduros se observó una contención de gastos sociales. Al contrario: el sistema tuvo impulso, particularmente en aquellos países de desarrollo tardío, como fue el caso de la España posfranquista (p. 19).

Al problematizar el debate sobre la precarización del trabajo en Brasil (2003), Oliveira contribuye a aclarar y desvelar cómo el capitalismo brasileño dependiente es capaz de integrarse en el circuito de la economía globalizada, aunque de forma subordinada, y encontrar su forma particular de precarización del trabajo y de la vida social. Según el autor, la urgencia de imprimir celeridad en los procesos de expansión capitalista como parte del mercado global y de forjar las bases del fordismo periférico impuso un necesario aumento en el índice y en la masa de explotación de la fuerza del trabajo. En esta combinación en la que ganan protagonismo las características de nuestra herencia rural con la superexplotación del trabajo, se moldean las bases para hacer de la precariedad una dimensión inherente al llamado modelo de desarrollo periférico, de acuerdo con Braga (2012), Druck (2009) y Cardoso (2009).

2. Las reformas laborales en Brasil y en España: los caminos de la precarización del trabajo

[13] La protección social de los asalariados se dio de forma tardía en el país, y solo pasó a constituirse un sistema articulado con la Constitución de 1988. A partir de los años 1990, con la reforma del Estado brasileño y la adhesión del país a las recomendaciones del Consenso de Washington, los derechos y las garantías sociales conquistados sufrieron un profundo revés.

Desde los años 2000, hemos sido testigos de un conjunto de reformas en los derechos sociales y laborales, tanto en países centrales como en los llamados periféricos. Dichas reformas tenían como argumentación la necesidad de realizar ajustes económicos para dinamizar la economía global, asolada por las bajadas en los índices de lucro y rentabilidad de las empresas capitalistas. La mercantilización de la vida social que emergió del proceso de acumulación del capital, además de llevar a cabo las reformas, promovió una gran concentración de capitales en manos de unos pocos, aumentando la desigualdad, ampliando la cuestión social e intensificando la lucha de clases. Desde el punto de vista de las clases trabajadores, en Europa y en América Latina, en concreto en Brasil, los intentos exitosos de cambiar las legislaciones protectoras de los derechos sociales y laborales ganaron expresión, puesto que se fueron implementando poco a poco, pero no sin resistencia.

Sin embargo, el capital, con el asenso de los gobiernos de esos países —y sus agentes públicos y privados—, consiguió promover una amplia retirada de derechos y, así, fortalecer los intereses del sistema financiero internacional de las grandes corporaciones transnacionales, en detrimento de la intervención estatal y de los marcos reguladores que daban amparo al trabajo estable, protegido y de larga duración. Es principalmente a partir de 2008, coyuntura que agrava la crisis capitalista, cuando se ponen en marcha, de forma acelerada, las iniciativas para desregular los derechos de los trabajadores. Esto no quiere decir que estos derechos no hayan sido amenazados antes o que no se hayan llevado a cabo políticas regresivas. En muchos países centrales, estas ya formaban parte de las agendas programáticas de los gobiernos, con el argumento de responder a los imperativos de los agentes internacionales que exigían más austeridad, menos costes laborales y mayor desregulación del trabajo. Las reformas laborales ya se establecían en experiencias consolidadas y los trabajadores fragmentados componen lo que podemos denominar una nueva generación de trabajadores expropiados de sus derechos.

Con el argumento de la autonomía y de la gestión de su propio tiempo de trabajo, los trabajadores pasan a vivir una nueva realidad, distinta de aquella en la que se edificó el estado de bienestar social y que creó una clase trabajadora organizada, representada por sus organizaciones

sindicales, con fuerza para las negociaciones de los contratos de trabajo colectivos y por tiempo indefinido. Más aún, los trabajadores tenían una identidad y una sociabilidad construidas a partir del trabajo colectivo. La disminución cuantitativa del trabajo industrial en los países del capitalismo central creó amplios segmentos de trabajadores en el sector servicios, externalizados o por cuenta propia, es decir, trabajadores proletarizados, lo que nos acerca a una interpretación distinta de aquellos autores que afirman el fin de la centralidad del trabajo, de la lucha de clases o de enfoques que conducen a discusiones sobre el surgimiento de otra clase social.

Resulta evidente reconocer que el trabajo se ha metamorfoseado y que las condiciones históricas de su reproducción también se han modificado. Además, es necesario decir que, entre los propios trabajadores, las experiencias de su inserción en el mundo laboral son particulares. En otras palabras, los trabajadores viven una precariedad que es histórica y estructural pero con características, intensidades y modalidades diferenciadas.

Por tanto, no podemos analizar las experiencias de Brasil y España en lo que respecta a las reformas realizadas como si fuesen procesos homogéneos. Sin embargo, entendemos que la base de la presente exposición pretende articular los fundamentos que dieron lugar a dichas reformas, la dinámica de estos procesos y los cambios generados a partir de las mismas, en los ámbitos de la objetividad y la subjetividad del trabajo.

"la clave para el entendimiento de estos cambios en el sistema imperialista, más allá del análisis de las corporaciones multinacionales en sí [...] se encuentra en el crecimiento del ejército global de reserva [...]. No solo el crecimiento de la fuerza de trabajo capitalista global (incluido el ejército de reserva disponible) alteró radicalmente la posición del trabajo del tercer mundo, sino que también tuvo un efecto en el trabajo de las economías más ricas, donde los niveles salariales se encuentran estancados o en descenso por esa y otras razones. En todas partes, las corporaciones multinacionales fueron capaces de aplicar una política de dividir-y-dominar, alterando las posiciones relativas del trabajo y del capital mundialmente". (Foster, John; Machchesney, Robert: 2012:129, apud Matos, 2016:133, traducción propia)

La experiencia de las reformas laborales en España, por lo menos aquellas que marcan el período neoliberal en el mundo capitalista, se caracteriza por un conjunto de recortes de recursos que llevan a la destrucción de empleos, la reducción de la protección del desempleo, de las pensiones y el deterioro de los servicios públicos, como la sanidad y la educación. Desde los años 2000, se lleva aplicando un conjunto de ajustes con la excusa de la sostenibilidad del estado de bienestar. El contexto de la crisis económica es la antesala de la implementación de las reformas, principalmente de aquellas que tienen impacto en el campo del trabajo. En ese momento, aumenta la desigualdad y se reestructuran las instituciones administrativas, ante la reducción y/o recorte del gasto público, el aumento de trasferencias de renta para el capital, el desempleo y las agresivas reformas fiscales al gusto de los organismos multilaterales, medidas estas que disminuyen las políticas de transferencia de renta y prestaciones sociales para las clases trabajadoras.

"Se produce en el contexto de una crisis sistémica, profunda y prolongada, y políticas regresivas de los gobiernos e instituciones europeas. La estrategia liberal conservadora es la dominante en la UE. Pone el énfasis en las medidas de austeridad que acentúan el estancamiento económico, con paro masivo, recorte de los derechos sociolaborales, mayor desequilibrio en las relaciones laborales, restricción del gasto público social, deterioro de los servicios públicos y los sistemas de protección social —pensiones y protección al desempleo— y una desigual distribución de los costes de la crisis, en beneficio del poder financiero que es quien la causó. Todo ello profundiza las brechas sociales y el impacto negativo para la situación económica y sociolaboral, las trayectorias vitales y las perspectivas inmediatas de la mayoría de la sociedad y, especialmente, de los jóvenes". (Antón: 2014: 09)

Las condiciones materiales de existencia de los trabajadores españoles, en este contexto, se ven agravadas, incluyendo aquí las de la fuerza de trabajo inmigrante, produciendo/acentuando nuevas problemáticas sociales derivadas de este panorama regresivo. Bajo la gestión de un gobierno caracterizado como liberal-conservador y antidemocrático, las políticas sociales se van

reactualizando pero las marcas generales de este proceso son el incremento de la desigualdad, el empeoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y el empobrecimiento de los trabajadores. En esta realidad es posible constatar un estancamiento, o incluso un descenso de su capacidad adquisitiva para obtener bienes y servicios, así como dificultades de reproducción social.

En España, los datos que se presentan a continuación ponen de manifiesto esta situación a la que nos referimos:

"Así nos encontramos con datos actuales como que más del 90% del crecimiento diferencial de la renta se lo queda el 10% más rico, y que el 90% de la población se reparte el 10% restante de la renta. Pero como estos también mejoran respecto de su situación anterior, aunque las distancias aumenten, sería una situación más justa y suficiente para justificar como 'buena' esa dinámica más desigual" (ídem: 09)

.

En efecto, los recortes en las políticas sociales y de protección del trabajo en el conjunto de los países europeos periféricos responden a dinámicas que favorecen un modelo económico y desigual de intercambios que amplía cada vez más la superpoblación relativa y la desvalorización de la fuerza de trabajo, produciendo una precariedad vital, propia del capitalismo que parece dejar distantes las mínimas posibilidades civilizatorias materiales y espirituales. Y no existe ningún elemento que apunte, de forma inmediata, a que esta tendencia se vaya a modificar. En los marcos de las relaciones sociales capitalistas, el desarrollo potencial de las fuerzas productivas se expresa en su destrucción, cada vez más sistemática y cuyo primer resultado es la desvalorización de la fuerza de trabajo, o sea, su precarización.

Todo este proceso implica, también, la necesidad de promover una fuerte ofensiva cultural para justificar las medidas regresivas, donde ganan refuerzo las ideas y las ideologías diseminadas en torno a la autonomía de elecciones, del emprendimiento y del autoempleo. El discurso de la inevitabilidad de las reformas laborales y las posibles estrategias para la salida de la crisis que vive el país parece haber sido el argumento asumido por los distintos sectores empresariales, institucionales, políticos e, inclusive, por los propios trabajadores. Las alternativas encontradas para

su superación fueron defendidas y difundidas como un problema moral y dependiente de las voluntades individuales los cuales, según la visión de Crespo y Serrano (2009), pasan a ser considerados como "déficits personales".

Pese a que en momentos coyunturales se observó una leve recuperación económica y del desempleo, desde el punto de vista cualitativo lo que prevaleció fue el predominio del empleo precario. En lo que respecta a los índices de desempleo en 2014, el Informe de la Fundación 1.º de Mayo subraya que este año termina con "un volumen de 5,6 millones de personas desempleadas —en media anual— y una tasa media de paro anual del 24,4% para la población de 16 y más años (del 24,6% para la de 16 a 64 años), la segunda más alta de la Unión Europea después de la de Grecia " (p. 08)

En este período, continúa el autor, llaman la atención algunos indicadores que ponen de relieve la dramática situación social en que se encontraban los trabajadores españoles:

"el alto nivel de desempleo de larga duración, que afecta ya a 3,3 millones de personas (el 61% del total de desempleadas); y la existencia de casi 1,8 millones de hogares con todos sus miembros en paro, y en torno a 771 mil que carecen de cualquier ingreso laboral, sea salario, pensión o prestación por desempleo" (ídem: 08).

Los datos mostrados siguen las tendencias del empleo presentadas en el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2015, que señala que en 2014 más de 201,3 millones de personas estaban desempleadas en el planeta (31 millones más que en 2008). Este mismo informe prevé un aumento del desempleo de 3 millones de personas en 2015 y de 8 millones de personas en los próximos cuatro años, un panorama desalentador cuya consecuencia es que

"la brecha mundial de empleo, que mide el número de puestos de trabajo perdidos desde el inicio de la crisis, se sitúa a inicios de 2015 en 61 millones de personas. En este sentido, si se incluye a las

personas que se incorporarán al mercado de trabajo durante los próximos cinco años, será preciso crear 280 millones de empleos nuevos hasta 2019 para colmar la brecha en el empleo que ha generado la crisis" (ibídem: 09)

En España, la continuidad y la persistencia del elevado índice de desempleo, así como la calidad de los empleos tienen, en el contrato temporal de trabajo, una de las expresiones más significativas del mercado laboral. Tratada como una de las principales líneas del mercado laboral español, esta modalidad de contrato ha favorecido a las empresas y, al mismo tiempo, ha fragilizado la organización del trabajo y sus prácticas organizativas colectivas. Lo que observamos como parte de este proceso de las reformas laborales es que el desempleo se ha vuelto estructural y de larga duración, que ha habido un fuerte deterioro de la calidad de los empleos y que la precarización de la vida y del trabajo, reflejada en la desvalorización salarial, en el aumento de la pobreza y en la reproducción de las desigualdades, se ha convertido en "natural".

En definitiva, las reformas laborales, y también las demás que están en curso, pasan a ser estratégicas en el proceso de expansión y acumulación de capital, con la consecuente imposición de enormes sacrificios a las clases trabajadoras e impactos en sus prácticas de clase y en sus condiciones de existencia individual y colectiva. Con la excusa de la crisis, las medidas adoptadas han favorecido la creación de otra sociabilidad y cultura del trabajo, con referencias a la responsabilidad individual y autonomización de los trabajadores. Esta autonomización, dicho sea de paso, no tiene nada que ver con la idea de autonomía de los trabajadores en el horizonte de su emancipación.

Entre los principales puntos y cambios recogidos en las reformas laborales de 2010 y 2012, cuyos efectos se extienden hasta el día de hoy, podemos destacar algunos aspectos para nuestro análisis:

- desmantelamiento de los mecanismos de negociación colectiva;
- institución de los procesos de externalización como forma de desregulación del trabajo;

- creación de diferentes modalidades de contrato de trabajo, con priorización de contratos temporales, en detrimento de los contratos indefinidos; empleos por cuenta propia y a tiempo parcial, con la consecuente destrucción de puestos de trabajo; estímulos al emprendimiento;
- fomento de facilidades para despidos de trabajadores con contratos por tiempo indeterminado y abaratamiento de las indemnizaciones en caso de despido procedente.

En Brasil, las reformas en el ámbito del trabajo también se están implementando desde los años 2000, con el constante llamamiento de las representaciones empresariales a disminuir el llamado "coste Brasil". En el segundo mandato del gobierno de Dilma Rousseff se produjeron fuertes ataques contra los trabajadores orientados a la retirada de derechos sociales y laborales. El Proyecto de Ley brasileño 4330/04 (*Projeto de lei 4330/04*), que trata de la ampliación de la externalización, materializa, por tanto, las propuestas del empresariado, intensifica el ya flexible mercado laboral existente y tiende a naturalizar la estrategia de precarización del trabajo y, por tanto, a ocultar su estrecha relación con el proceso de acumulación y explotación del trabajo.

Otro conjunto de ajustes, en ese mismo período, consolida el intento de ampliar la precarización del trabajo como, por ejemplo, el Decreto-ley brasileño 680 (*Medida Provisória 680*), que instituyó el Programa de Protección al Empleo y que prevé, entre otros aspectos, la reducción temporal —de hasta el treinta por ciento— de la jornada laboral de los empleados y la reducción proporcional del salario. Esta reducción, según la propuesta, podrá tener una duración de seis meses, con posibilidad de prorrogación hasta los 12 meses.

Otras medidas de ataque a los derechos laborales son ya una realidad y los recientes cambios en la prestación por desempleo, las reformas en el Estatuto de los Trabajadores brasileño (*Consolidação das Leis do Trabalho, CLT*) y en la Seguridad Social se han convertido en el blanco de los ataques que el capital necesita para desregular completamente el campo de trabajo. En ese sentido, las reformas laborales han sido la estrategia más recurrente y exitosa. Han favorecido, no sin resistencia, la creación de una nueva cultura del trabajo y han moldeado una forma de vida en una generación que ya no se identifica con las prácticas clasistas y solidarias del pasado que

caracterizaron un determinado tiempo histórico. El resultado de todo esto que estamos presenciando es que, aunque de forma desigual y combinada, las crisis capitalistas han impuesto ajustes permanentes para superar sus dificultades de valorización y que los países que están aplicando las reformas, como España y Brasil, presentan las mismas líneas y elementos de cambio en relación con las propuestas de las reformas laborales.

La reforma laboral que está en marcha en Brasil anuncia cambios significativos en la vida cotidiana de las clases trabajadoras. Las formas de remuneración, el aumento de la jornada laboral, la división de las vacaciones en períodos, el establecimiento de modalidades de trabajo —por ejemplo, teletrabajo, trabajo temporal, trabajo parcial—, y los convenios colectivos laborales definidos entre empresas y representantes de los trabajadores son algunos de los principales aspectos objeto de discusión.

En la realidad brasileña, los medios de comunicación vinculados a las clases dominantes reconocen que estamos viviendo la peor recesión histórica del país, solo comparable al período de 1989 a 1992. Tanto desde el punto de vista de la intensidad como de la duración, los números ya apuntan a una proyección de contracción de la actividad económica del 8,8% y, confirmados los índices del último trimestre, ya serán 11 semestres con una economía prácticamente destruida. Dichos índices expresan el empeoramiento de un panorama que, necesariamente, ya presenta un impacto vital sobre el campo de trabajo y las políticas públicas, dejando patentes las consecuencias sobre el desempleo y los niveles de vida de los trabajadores y de los sectores medios, especialmente de aquellos que disfrutaron el acceso a bienes de consumo y servicios durante el corto período del denominado neodesarrollo.

No son solo los organismos representantes de los trabajadores, sino que los intelectuales del capital también reconocen la profunda recesión que atraviesa Brasil desde finales de 2012 y el fondo del pozo al que ha llegado la economía. *Folha de São Paulo*, uno de los mayores periódicos asociados a los intereses de la burguesía, en su edición del día 30 de noviembre de 2016 admite, a través de informes del Banco Goldman Sachs, que la renta per cápita del ciudadano brasileño

acumula una caída del 10,3% desde el inicio de la recesión actual, por encima del 7,6% del acumulado durante todo el período de la llamada década perdida.

Brasil paga los tipos de interés más altos del mundo. Solo en ese balance, en 2013, fueron R$ 248,9 mil millones; en 2014, R$ 311,4 mil millones; y en 2015, creció un 61%, es decir, R$ 501,8 mil millones. Incluso en relación con el PIB, estos números pasaron de 4,83% en 2013 a 8,50% en 2015. En ese mismo año, el gasto de los intereses superó el de los beneficios de la Seguridad Social, por ejemplo, que fue de R$ 436,1 mil millones. Este gobierno, no obstante, elige como prioridad recortar los derechos de los trabajadores para mantener intocable el beneficio de los rentistas.

Desde el punto de vista de la distribución de la renta, se muestra una concentración brutal: los números de la Hacienda de Brasil relativos a 2015 revelan que en el grupo del 1% de personas más ricas del país, solo un décimo de ellas posee casi la mitad de la renta. En otras palabras, el conjunto del 1% más rico de la población posee el 48,5% de la renta del 5% más rico.

Destacamos aquí la legislación protectora del trabajo, que está en el punto de mira del gobierno y, como si de una apisonadora se tratase, el Congreso Nacional va modificando y aprobando las modificaciones en textos legislativos históricos, como es el caso del Estatuto de los Trabajadores brasileño. Para complementar este derrumbamiento, nos encontramos la ley de las externalizaciones; ambas constituyen una expresión del principio de la flexibilización, que ya está siendo implementado a partir de las directrices de organismos internacionales que orientan el sistema global hacia un desbaratamiento de las legislaciones consideradas rígidas para el funcionamiento del mercado que, en tiempos neoliberales, necesita esas medidas para obtener mayor lucro y rentabilidad en sus negocios. Los capitales rentistas, siguiendo este planteamiento, no se desvinculan del mundo de la producción, y es la propia sustancia del trabajo la que va a sufrir profundas alteraciones puesto que no podemos entender la obtención de ganancias sin una mayor explotación del trabajo.

En este sentido, para garantizar la rentabilidad del capital, se acentúan los niveles de explotación y se reduce la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo, ampliando la

superpoblación relativa, que se expresa en los datos recientes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): el país acumula 12,3 millones de personas sin trabajo, concentradas especialmente entre la población negra, mestiza, mujeres y jóvenes. El estudio señala también que los jóvenes son los más afectados por el desempleo. Aquellos que se encuentran en la franja de entre 18 y 24 años presentan un índice de desocupación del 25,9%. También ha aumentado la economía informal: 1,3 millones de trabajadores dejaron de estar dados de alta y pasaron a formar parte del mercado de trabajo informal. Hasta el cuarto trimestre de 2016, se destruyeron casi 3 millones de empleos formales.

Si consideramos que el IBGE únicamente contabiliza a las personas que buscan empleo, sin contar a los trabajadores a tiempo parcial ni aquellos que dejaron de buscar trabajo por "desánimo", estos números aumentan y el índice de desempleo ampliado asciende hasta el 21,2%, es decir, Brasil posee más de 23 millones de desempleados o subocupados.

En este marco, el Banco Mundial ya advirtió de que se incorporarán 3,6 millones de nuevos pobres hasta el final de este mismo año en el país, lo que significa una intensificación del empobrecimiento de la población.

Tanto en Brasil como en España, podemos afirmar que en ambos países —aun con sus particularidades desde el punto de vista de la formación sociohistórica y de la conformación del mercado laboral— el modelo económico adoptado ha favorecido la creación y la ampliación de trabajos precarios, convirtiéndose en una línea estructural de sus sociedades.

A pesar de que en algunos momentos puedan haberse dado índices positivos, que apuntaban a un cambio en el marco de la economía, podemos afirmar que en ninguno de los dos países esto ha sido suficiente para responder a las demandas de protección de los trabajadores ni les ha permitido obtener mayores ganancias cualitativas en términos de su reproducción social y de sus familias. Las exigencias de los organismos multilaterales para realizar ajustes y reformas incluso propiciaron, en algún momento, una recuperación de la economía, pero eso no supuso una reducción de las desigualdades. Esta cuestión se suma a un conjunto de otras determinaciones que tienen que ver con la formación sociohistórica, la división internacional del trabajo, el perfil de los trabajadores, el

nivel de exigencias de implantación de medidas de austeridad, la dinámica política y la acción de los gestores públicos y privados, entre otros aspectos.

Para los capitalistas, no obstante, los momentos de crisis y los programas de ajuste que de ellos resulten son fundamentales para poner en marcha los objetivos de los sectores rentistas de la economía mundial. Para ello, cuentan con los gobiernos de turno encargados de crear y facilitar las condiciones de implementación de las medidas más regresivas y deletéreas para el conjunto de los trabajadores, operando políticas que rebajen los costes del trabajo y transformándolos en sujetos emprendedores y gestores de sus propias vidas y de sus propios "riesgos". Aunque se encuentren acorralados ante la fragmentación y la situación a la que fueron expuestos, los trabajadores y sus organizaciones más combativas resisten a los ataques pese a que, en este momento, se enfrenten a muchas dificultades para construir alternativas y representar a los sectores más precarios de la sociedad. Se encuentran fragmentados, sin identidad de clase y luchan por la condición mínima de reproducción social.

REFERENCIAS

ALONSO, Luis Enrique. **La crisis de la ciudadanía laboral.** Barcelona, Anthropos, 2007.

ANTÓN ANTONIO. **Desigualdades, recortes y respuestas.** Fundación 1.º de Mayo. Colección Informes, n.º 99. Madrid, 2014.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista.** São Paulo, Boitempo Editorial, 2012.

CASTILLO, Juan José. *Contra os estragos da subcontratação no Trabalho: trabalho decente.* In: Kovács, Ilona (org). Emprego flexível em Portugal. Alguns resultados de um projeto de investigação. In: **Flexibilidade de emprego: riscos e oportunidades.** Oeiras- Portugal, Celta Editora, 2005.

CARDOSO, Adalberto. **A construção da Sociedade do Trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades.** Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2010.

COMISIÓN EUROPEA. LIBRO BLANCO. **Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI**. Bruselas, 1993.

_____. LIBRO VERDE. **Cooperación para una nueva organización del trabajo.** Bruselas, 1997.

_____.LIBRO VERDE. **Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI.** Bruselas, 2006.

DRUCK, Graça. *Principais indicadores da precarização do trabalho no Brasil*. In: **Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**. Rio de Janeiro, 2009.

DUARTE, Ana Maria. *Trabalho, flexibilidade e precariedade no contexto europeu: previsões analíticas e evidências empíricas.* **Caderno de Ciências Sociais: tensões no trabalho, modos de vida incertos, impasses no desenvolvimento.** Nº 25/26. Porto, Edições Afrontamento, 2008.

FUNDAÇÃO FOESSA. **Precariedade e Cohesión Social. Análysis y Perspectivas**. Madrid, 2014.

KOVÁCS, Ilona (org). *Emprego flexível em Portugal. Alguns resultados de um projeto de investigação.* In: **Flexibilidade de emprego: riscos e oportunidades.** Oeiras- Portugal, Celta Editora, 2005.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la Dependencia**. Era, México, 1990, 10ª edição (1ª edição 1973)

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Livro III: O processo global da produção capitalista (Boitempo, 2017, no prelo)

MATOS, Marcelo. A lei geral da acumulação capitalista e as relações de trabalho na atualidade. In: **Trabalho, acumulação e regime político no Portugal contemporâneo.** Lisboa, Edições Colibri, 2016.

MORENO, Luis. **La Europa asocial**. Crisis y Estado del bienestar. Madrid, Editora Península, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. *Trabalho Precário na Indústria de Confecções: apontamentos sobre a realidade brasileira e a portuguesa*. In: **Revista em Pauta: teoria social e realidade contemporânea.** Rio de Janeiro, UERJ, nº 31, v.11, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco.** São Paulo, Boitempo Editorial, 2003.

SERRANO PASCUAL, Amparo; RODRIGUEZ, Carlos; LEIRAS, Alba Artiaga. *Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo*. In: **Revista Reis,** Madrid, abril-junho 2012. Doi:10.5477/cis/reis.138.41

STANDING, Guy. **O precariado. A nova classe perigosa.** Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2013.

ZUBERO, Imanol. *Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión: flexibilización del trabajo y precarización vital*: In: **Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada.** Nº 143. España.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

RETOS DE LOS SISTEMAS
DE BIENESTAR EN EL MUNDO

LA INCORPORACIÓN DE LAS EMPRESAS CON ÁNIMO DE LUCRO EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES.
UN ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DE ILLES BALEARS

Joaquín De María Arrebola
xim.dma.ar@gmail.com
Fernanda Caro Blanco
nanda.caro@uib.es

Grupo 6.2
El alcance y los determinantes de las reformas en los sistemas de protección social en un contexto de gobernanza multinivel

espanet SPAIN

Título: La incorporación de las empresas con ánimo de lucro en el Sistema Público de Servicios Sociales. Un análisis a partir del caso de Illes Balears.

Resumen

La creación del Sistema Público de Servicios Sociales español se produjo tarde y con un despliegue de menor intensidad respecto al resto de los Estados de Bienestar de los países del centro y norte de Europa. Se configura entonces un modelo en el que la provisión de servicios y prestaciones participaban, y aún participan en distinta y desigual medida, la provisión pública y privada.

En este contexto, las organizaciones sin ánimo de lucro han ido ejerciendo un papel protagonista en la prestación de servicios sociales que, en la actualidad, están perdiendo a favor de las empresas con ánimo de lucro. Y esto es así porque la progresiva mercantilización de los sistemas de protección social españoles que se han ido produciendo principalmente como respuesta institucional a la crisis económica, también ha alcanzado al SPSS, repercutiendo de manera importante no sólo en la configuración del sistema sino también en las características y calidad de las prestaciones percibidas por los usuarios de éste, así como en el debilitamiento de Tercer Sector Social, hasta el momento uno de los principales provisores de Servicios Sociales.

En el presente trabajo se analizan los factores han sido determinantes y más significativos en esta progresiva incorporación del mercado en el SPSS; qué normativas y acuerdos institucionales han favorecido esta mercantilización; y qué consecuencias está teniendo en la configuración del SPSS y en la calidad de los servicios ofertados, así como de qué manera está repercutiendo sobre las entidades sociales que conforman el Tercer Sector Social.

Palabras claves: entidades con ánimo de lucro, mercantilización, Sistema Público de Servicios Sociales, Tercer Sector Social.

1. Introducción: una escasa estatalización que abre la puerta a la mercantilización del SPSS

Los servicios sociales se conciben como uno de los principales instrumentos creados por el Bienestar Social para la provisión de bienestar, la cobertura de las necesidades sociales, la prevención de la dificultad social y la exclusión, y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Si bien en el tardío desarrollo del Estado del Bienestar (EB) español fue posible avanzar en la consolidación, extensión y universalización de otros sistemas de protección (Salud, Educación y en gran medida también el sistema de la Seguridad Social) el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) no ha conseguido un pleno nivel de desarrollo. El tránsito de la beneficencia a la previsión social y de ésta al intento de construcción de unos servicios sociales acordes con el estado social y de derecho promulgado en la Constitución del 1978 se han saldado con un SPSS ciertamente precario en cuanto a su nivel de cobertura, escasamente garantista en cuanto al reconocimiento de derechos de ciudadanía, y más universal y generalista en sus enunciados que en su práctica.

La nueva configuración de la Acción Social resultante de la transición de la dictadura a la democracia quiso dar lugar a los nuevos servicios sociales, los cuales habían de representar una ruptura con la beneficencia, contraponiendo el derecho subjetivo al carácter graciable de las anteriores formas de ayuda. Sin embargo, durante ese tránsito histórico –y aún ahora ya en la segunda década del siglo XXI– se identifica claramente lo que Aguilar (2010) denomina la "huella de la beneficencia" en el SPSS español. Pero además, este moderno sistema debía responder al principio de la responsabilidad institucional, principal garante de un SPSS basado en el ejercicio efectivo de derechos subjetivos de la ciudadanía.

El Sistema de Servicios Sociales español, aún a pesar de los esfuerzos, ocasionalmente más técnicos que institucionales, para acercarse a los modelos de los países de nuestro entorno, no ha tenido más opción que integrarse en un Estado del Bienestar en permanente proceso de construcción-deconstrucción, que se identifica claramente con el modelo propio de los países del sur de Europa caracterizado por sus altas dosis de familiarización, una débil iniciativa pública, la escasa implicación institucional en la defensa de los derechos subjetivos universales, la existencia de un sector privado con una importante capacidad estratégica y un significativo lastre asistencialista (Alguacil, 2012).

En el presente trabajo partimos de la idea según la cual, el SPSS español se configura a partir de una importante participación de las entidades sociales, o iniciativa privada social, en la provisión de bienestar, lo que da lugar a la cada vez más escasa estatalización en la gestión de servicios y prestaciones de titularidad pública. Existe sin duda un alto consenso entre las administraciones públicas y el sector social, y aún la sociedad civil en su conjunto, respecto a la idoneidad de esta configuración mixta del sistema. Pero a su vez, no podemos dejar de plantearnos que es precisamente esta amplia participación del tercer sector social en la gestión del SPSS la que ha

abierto la puerta a su progresiva mercantilización. La crisis global que eclosionó en el año 2007 ha agravado esta tendencia a la privatización, a partir o bien de la promulgación de normativa que posibilita la entrada de la iniciativa privada con afán de lucro o bien a partir del escaso interés de algunas administraciones públicas por revertir esta tendencia.

Lo cierto es que la entrada de las entidades privadas con ánimo de lucro en el SPSS español ha contribuido a debilitar más un ya maltrecho tercer sector social que, si bien ha reducido su incidencia en la provisión de bienestar, se ha visto obligado a potenciar su carácter político, confrontando a la administración pública y recuperando un papel activo en la defensa del sistema. Esto parece estar propiciando algunos logros, a los que haremos referencia a lo largo del texto que se presenta.

2. Privatización y asistencialización de los sistemas de protección, tendencia que se agrava con la crisis

Desde la aparición de los primeros impactos de la crisis sobre la sociedad española, sucesivos informes e investigaciones realizadas han ido evidenciando una clara tendencia hacia el debilitamiento y aún progresivo desmantelamiento del Estado del Bienestar, sustentado principalmente, aunque no de manera exclusiva, en la contención del gasto social público.

Si bien durante los primeros años de la crisis no se observa un desmantelamiento inmediato y generalizado, puesto que se pretende que el estado siga manteniendo una parte básica de su función social, sí disminuye la intensidad protectora pública respecto a derechos anteriormente reconocidos, además de que se incluyen componentes de adaptación y racionalización del gasto social público (Antón, 2012).

En ese primer escenario de recortes en los sistemas de protección, se observan diversas tendencias dirigidas hacia la asistencialización de la protección social, una creciente presencia de la provisión privada de servicios de bienestar en detrimento de los servicios públicos (Lasheras y Pérez Eransus, 2012) y el traslado de la responsabilidad protectora a la familia, al individuo o a la sociedad civil representada por el Tercer Sector de Acción Social (Antón, 2012). Durante los primeros años de la crisis se consolida una transformación institucional hacia sistemas mixtos, públicos y privados, iniciada durante la primera década del siglo XXI y ya anunciada para lo que había de ser una reestructuración de nuestro Estado del Bienestar (Rodríguez Cabrero y Sotelsek, 2002).

En los últimos estudios que analizan el impacto de la crisis sobre la sociedad española, se identifican también las tendencias del Estado del Bienestar español, y por tanto del conjunto de sistemas de protección que lo conforman. En este sentido, a las tendencias ya anunciadas en los primeros años de la crisis que apuntaban hacia la privatización y la asistencialización de la

protección social, debe añadirse una tendencia que irrumpe con fuerza: la individualización (Rodríguez Cabrero, 2014).

Privatización, asistencialización e individualización son tres principios, implementados por la ideología neoliberal, que se retroalimentan, reconfigurando los sistemas de protección social y el propio Estado del Bienestar. La privatización se refiere a la minimización de la oferta pública respecto a los servicios de bienestar, ampliando la presencia de la cobertura privada en los sistemas públicos, además de generando oferta privada autónoma, dirigida únicamente a grupos de renta elevada. A partir de la dualización de la protección social que genera la privatización de ésta, y la consiguiente retirada del Estado en la gestión de prestaciones y servicios, se profundiza en la delegación de la protección en las entidades sociales del Tercer Sector. Así, el estado pasa a ser un proveedor indirecto de servicios, abandonando de manera progresiva el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, y es ahí donde se avanza hacia la asistencialización del bienestar. La individualización supone que la ciudadanía, y en consecuencia las personas y colectivos vulnerables o en situación de exclusión, se hagan responsables de su propio bienestar, enfatizando en el discurso de los deberes y obligaciones, en detrimento del discurso de los derechos.

Y es en la consolidación efectiva de estos tres principios, en la que se fundamenta el discurso que pronostica el desmantelamiento progresivo de los sistemas públicos de protección social españoles y en consecuencia del Estado del Bienestar. Cabe preguntarse si, como resultado de dinámicas sociales y políticas que están generándose en el sí de la sociedad civil, y que representan una nueva politización de la ciudadanía, es posible también pronosticar el nacimiento de un nuevo modelo social que redirija las tendencias, recuperando, extendiendo y profundizando en el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

3. El consenso para la configuración de un SPSS de carácter mixto.

El SPSS ha sido uno de los sistemas de protección que ha recibido los primeros impactos de la crisis económica. La masiva destrucción de empleo, con lo que esto ha supuesto para la precarización de las condiciones de vida de muchas personas y familias, ha dado lugar a un importante aumento de la demanda en los Servicios Sociales Comunitarios (SSC) vinculada principalmente a la necesidad de cobertura de necesidades básicas y a las demandas de apoyo para hacer frente a situaciones de desahucio (Carbonero et al., 2012). También los servicios sociales especializados han visto acrecentada su demanda con la aparición de personas “no excluidas” para las que no se dispone de una oferta adecuada y que con frecuencia tampoco se sienten muy cómodas en los servicios sociales (Aguilar, Llobet y Pérez Eransus, 2010).

Muy probablemente esto evidencia, por una parte, la incapacidad real de los servicios sociales para hacer efectivo el principio de universalidad, y por otra, recogiendo la idea de Aguilar (2010), la

profunda huella de la beneficencia, y por ende de las políticas asistencialistas, sobre unos servicios sociales que quisieron configurarse bajo los principios de los modernos estados sociales y de derecho.

Resulta de gran interés conocer los informes y diagnósticos que, en los últimos años, diversas organizaciones y entidades con representatividad en el ámbito de los servicios sociales, el trabajo social y las políticas sociales, están realizando. Bien al contrario que la administración pública, estas organizaciones sociales están adquiriendo un rol activo, favoreciendo el diagnóstico y las propuestas de acción con vistas a reformular las políticas sociales y aún de los propios servicios sociales.

Y es precisamente en este momento cuando la iniciativa privada social ha sabido evidenciar el importante papel que tiene en el SPSS, no únicamente en la provisión de prestaciones y servicios sino también en el desarrollo de un rol político de análisis de la realidad social y de denuncia ante las instituciones.

Ya en el Manifiesto de Talavera (2003)[1], el Consejo General del Trabajo Social[2] (CGTS) reclamaba la universalidad de los Servicios Sociales, considerados éstos como un pilar básico del Estado del Bienestar. Éste fue el punto de partida para una serie de acciones que el CGTS ha ido desarrollando en defensa del bienestar social y del SPSS.

Ciertamente, la reivindicación de unos servicios sociales de carácter universal, que constituyan un pilar básico del Estado del Bienestar español ha sido abanderada por diversos actores sociales, representantes institucionales del ámbito profesional, sindical, asociativo, gubernamental y universitario[3], aglutinados en la llamada *Alianza para la Defensa del Sistema Público de Servicios Sociales*, con el objetivo de conciliar ideas, pensamientos, actividades, así como para reflexionar sobre la situación de los servicios sociales.

Aún a pesar de reconocer el importante papel que la iniciativa social privada, a través de las organizaciones del tercer sector social, o Tercer Sector de Acción Social (TSAS), han jugado y juegan tanto en la provisión de servicios de bienestar como en la defensa del propio sistema, no podemos dejar de preguntarnos si la entrada en el SPSS de la iniciativa privada social ha abierto la puerta a otro tipo de iniciativa privada, la mercantil, que ha visto en el SPSS una nueva oportunidad de negocio, más allá de los fines de solidaridad social y ejercicio de contribución al bienestar público que han estado representando, en su gran mayoría, las entidades del TSAS.

[1] En http://www.cgtrabajosocial.es/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=16
[2] También denominado Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. http://www.cgtrabajosocial.es/
[3] Relación de entidades que integran la Alianza: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA), Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN), Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO), Instituto de Trabajo Social y de Servicios Sociales (INTRESS) y las Universidades de Alicante, Alcalá de Henares, Girona y Complutense de Madrid.

Lo cierto es que la existencia de un SPSS de carácter mixto, es defendida por importantes organizaciones del tercer sector social, como el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) que considera que éste puede ser perfectamente viable como sistema mixto de gestión que pivote alrededor de la complementariedad y la corresponsabilidad. En su argumentario el CERMI justifica que la búsqueda de un sistema de servicios sociales universal, garantista y de calidad debe implicar reconocer y garantizar un modelo de red de servicios sociales de responsabilidad pública y de iniciativa y gestión público-privada; un modelo que garantice un sistema estable de cooperación y colaboración que potencie y priorice a las entidades del tercer sector social en la provisión de los servicios y en la innovación y calidad del sistema (CERMI, 2011).

Si ya en sus inicios el SPSS se configura como un sistema mixto de responsabilidad pública, en el que los proveedores de servicios y prestaciones sociales son indistintamente el sector estatal y el sector voluntario –a través de organizaciones sociales sin afán de lucro posteriormente conformadas como el Tercer Sector de Acción Social (TSAS)– en los años en los que se ha ido propiciando la consolidación del sistema se ha establecido un amplio consenso respecto a la bondad que significa contar con una amplia y diversa red de agentes provisores de bienestar –iniciativa privada social y mercantil, el sector informal y la participación ciudadana individual– que se suman a la iniciativa pública, como forma de darle dinamismo al sistema y posibilidad de participación de la sociedad civil.

Así, la "P" que representa el carácter público del sistema de servicios sociales se limita en demasiadas ocasiones, y en el mejor de los casos, a un ejercicio de responsabilidad pública mediante la función normativa, la planificación general, y el control del conjunto de actores que aparecen como proveedores del sistema.

En los Informes de *Análisis y Perspectivas* (2012, 2013 y 2014) emitidos por FOESSA, se reclama la necesidad de otorgar un papel significativo a la sociedad civil, propiciando la participación social, y convirtiendo a ésta en un instrumento que incida de manera real y medible en la calidad de vida de la ciudadanía. Ese reto incluye a la sociedad civil organizada, especialmente a través del TSAS, que deben enfrentarse en este nuevo contexto modulando la relación entre su papel provisor de bienestar a través de la gestión de políticas públicas con el de articulación y cohesión social (Foessa, 2012).

La cuestión es que ese consenso generalizado respecto a aceptar el SPSS como un sistema de provisión mixta, en el que la iniciativa privada sin afán de lucro juegue un papel relevante, muy probablemente ha abierto la puerta a la posibilidad de que la iniciativa privada lucrativa entre a participar, y en ocasiones a competir, con el tercer sector social. Ya que la propia iniciativa social se presenta como una oportunidad de mejorar el SPSS, sin considerar el riesgo que la progresiva externalización confiere al sistema, al abrir la puerta a la mercantilización.

Más allá de la propia configuración del SPSS como un sistema de provisión mixta, y del consenso alcanzado entre las administraciones públicas y el propio tercer sector social respecto a la bondad de esta configuración, nos preguntamos entonces qué factores han sido determinantes y más significativos en esta progresiva incorporación del mercado en el SPSS, qué consecuencias está teniendo en la configuración del SPSS, en la calidad de los servicios ofertados, y de qué manera está repercutiendo sobre la entidades tercer sector social.

4. El peso de la normativa en la mercantilización del SPSS

Así, sobre un sistema de servicios sociales precario y debilitado por una progresiva desestatalización y mercantilización, las reformas auspiciadas bajo la coartada de la crisis económica han representado una nueva vuelta de tuerca al sistema. Llama la atención el hecho que en la progresiva reforma del conjunto de sistemas de protección españoles, que se inició con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, no se haya reformulado de manera específica el SPSS. Se podría decir que la reforma de este sistema se ha hecho "por la puerta de atrás", no de una manera directa sino a través de la reforma de la Administración Local, en base a la Ley 27/2013 de reforma de la administración local, posibilitando así asestar un duro golpe a un ámbito cuyas competencias están asignadas a las Comunidades Autónomas (CC.AA), las cuales han ido transfiriendo determinadas materias al ámbito local.

La *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* es la reforma más importante de cuantas se han producido en los últimos años en relación al régimen jurídico municipal. Reforma parcialmente la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Su aprobación ha sido muy controvertida, en tanto en cuanto elimina un buen número de competencias que hasta el momento son de carácter local, principalmente municipal. Su aplicación, después de varias décadas de intento de consolidación de un modelo descentralizado en la prestación de servicios, va a ser ciertamente dificultosa. Precisamente por su conflictividad y dificultad, el gobierno del estado español ha establecido unos plazos para su completa aplicación, que van desde el 31 de diciembre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018.

Como se anuncia en el preámbulo de la ley, la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. Este precepto se desarrolla con la aprobación de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, que exige, también a las administraciones locales adaptarse a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Los objetivos que en el mismo preámbulo plantea esta reforma son: clarificar las competencias municipales, racionalizar la estructura organizativa de la Administración

local, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Previo a la aprobación definitiva de la ley de reforma de la administración local, cuando ésta era sólo un anteproyecto de ley, el Consejo General de Trabajo Social, conformado por el conjunto de colegios profesionales de trabajo social de todas las CC.AA, publican un documento de posicionamiento ante la reforma. Los principales argumentos por los que se rechaza esta reforma son: por su marcado carácter económico, por encima de los objetivos de carácter social, precisamente en el momento más álgido de la crisis; por su carácter contradictorio, a nivel competencial, con algunos Estatutos de Autonomía (País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Cataluña, Extremadura, o Aragón); por su indefinición y ambigüedad en cuanto a la asunción de responsabilidades en materia de financiación y por el grave deterioro de la autonomía local que representa. Pero muy especialmente, la ley 27/2013 modifica sustancialmente el modelo de servicios sociales que se ha ido intentando construir durante las últimas décadas. La reforma supone una recentralización de las competencias, rompiendo así con las tendencias europeas que propugnan servicios sociales de proximidad local. Además, la concepción economicista de la reforma aleja a los servicios sociales de las concepciones garantistas del Estado del Bienestar, regresando a formas benéficas y asistencialistas, que se fortalecen a partir de la reducción de las prestaciones y servicios a partir del control del gasto público. Y ante todo, y así lo remarca el CGTS, la ley de reforma de la administración local favorece la privatización de los servicios sociales a partir de potenciar la iniciativa económica privada, limitando el control por parte de la administración.

Pero la ley 27/2013 no es la única que afecta a la mercantilización del SPSS, puesto que la directiva europea sobre contratación pública y la Ley de Contratación Pública española también están siendo significativas.

En el discurso de los legisladores ha estado presente la idea de que la directiva europea obligaba a que las empresas pudieran competir en todos los contratos públicos, incluidos los de Servicios Sociales. La directiva a la que se referían es la *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*.

La normativa que se desarrolla con esta directiva europea va encaminada a asegurar que en toda la contratación pública de todos los países miembros haya libre competencia. La fundamentación se basa en la Estrategia Europa 2020, que se estableció en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» que se ha conocido popularmente como «Estrategia Europa 2020». Asegura la Comisión Europea (CE) que para conseguir estos objetivos la contratación

pública es un instrumento clave y ésta tiene que garantizar el uso más eficiente posible de los fondos públicos.

La CE además de basarse en la Estrategia Europa 2020 para aprobar esta directiva, argumenta que es hora de modernizar las normas vigentes sobre contratación pública para hacer más eficiente el gasto público facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública. Al mismo tiempo, pretenden incorporar determinados aspectos de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la contratación pública.

Si bien es cierto que la directiva establece líneas claras para que haya libre concurrencia en la contratación pública, la misma hace mención especial a los servicios sociales en varias ocasiones:

- En el punto seis de la directiva menciona que esta normativa excluye del ámbito de aplicación a los servicios sociales obligatorios o a cualquier otro servicio que sea de interés general, ya que la organización de éstos compete a los estados miembros que gozan de libertad para ello.
- En el punto veintiocho reitera que la directiva no debe aplicarse a determinados servicios de emergencia prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, ya que sería difícil preservar la especial naturaleza de estas organizaciones en el caso de que los proveedores de servicios tuvieran que elegirse con arreglo a los procedimientos establecidos en la presente Directiva.
- En el ciento catorce argumenta que ciertos servicios como los educativos, sanitarios y servicios sociales tienen su propia naturaleza y dependen de los contextos nacionales de los estados miembros, es por ello que se insta a que se establezca un régimen específico para esos contratos públicos. Agrega que los estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.
- En el artículo 76 del capítulo I (servicios sociales y otros servicios específicos) del título III (regímenes de contratación particulares) remarca la libertad de cada país miembro a establecer sus propias normas e insta a los estados miembros a velar por la garantía de la calidad, continuidad, accesibilidad, disponibilidad, innovación, implicación y responsabilización de los usuarios. Además, los estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente

más ventajosa, teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales.

De este modo la directiva europea evidencia que la contratación pública en relación a los servicios sociales depende de cada país y que ésta los excluye de la libre concurrencia y de la normativa que sí afecta a otro tipo de adjudicaciones públicas. Estas líneas ya están incorporadas en el borrador que está tramitándose en estos momentos en el Congreso de los Diputados con el Anteproyecto de *Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al Ordenamiento Jurídico Español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/Ue Y 2014/24/Ue, de 26 de Febrero de 201*4. Sin embargo, la normativa española vigente es el *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.* Esta legislación se aprobó en un momento determinado marcado claramente por la austeridad impuesta a España y en su objetivo principal descrito en el capítulo I establece que con esta normativa se pretende la estabilidad presupuestaria y control de gasto utilizando eficientemente los fondos públicos a través de la libre competencia y la elección de la oferta económicamente más ventajosa. Así como en la Directiva Europea hace mención en varias ocasiones sobre la excepcionalidad de los servicios sociales en la aplicación de ésta, en el decreto español no menciona excepciones en relación a los servicios sociales y las escasas menciones que hace al ámbito social son muy débiles.

5. Efectos de la mercantilización sobre las entidades del Tercer Sector Social. El caso de Illes Balears

En Illes Balears los Servicios Sociales han tenido un desarrollo mucho más débil en relación a otras Comunidades Autónomas. Ya en 2015 señalaba la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales[4] que Baleares era la penúltima CCAA en cuanto a gasto en Servicios Sociales por habitante: destinó en 2015 130,29 euros por habitante, tan solo superando a Canarias que gastaba por habitante 126,78 euros. Cantidades casi tres veces inferiores a las que gastan CCAA como Asturias (363,25 euros), Cantabria (350,07 euros) y La Rioja (339,89 euros). Balears no ha tenido solo un gasto en Servicios Sociales mucho inferior por habitante, sino también en porcentaje sobre el presupuesto de la CCAA. En este dato las islas son la CCAA que menos invierte con un 3,7% del presupuesto total, dato ínfimo al lado de Asturias que con un 9,7% es la CCAA que más gasta en Servicios Sociales en relación a su presupuesto. Cabe decir que mucho gasto en

[4] Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, (2015). *El gasto social por comunidades*. [online] Disponible en: http://www.lacomarcadepuertollano.com/diario/noticias/2015_12_03/2015_12_03_No_95-1.pdf [Acceso el 18 enero de 2017].

Servicios Sociales está descentralizado a través de los *Consell Insulars* lo que podría explicar en parte ese gasto tan inferior.

No obstante, el SPSS de Balears tuvo un desarrollo más tardío que otras CCAA y eso ha hecho que históricamente el Tercer Sector Social de Illes Balears (TSSIB) haya tenido un papel muy activo en la provisión de los Servicios Sociales. Este papel se ha visto agravado por la crisis económica y las políticas de austeridad, que han incrementado las demandas sociales a las entidades del TSSIB y por otro lado han reducido la financiación pública a estas organizaciones. Además la introducción de las empresas con ánimo de lucro en la provisión de Servicios Sociales de forma sistémica ha ido mermando la capacidad del TSSIB. Según la dirección de Red de Inclusión Social-EAPN-Illes Balears, las entidades sigues siendo fundamentales en la provisión de Servicios Sociales, sin embargo han ido perdiendo terreno ya que en la mayoría de contratas públicas van a coste de precio y no de calidad. Y en ese terreno suelen ganar las empresas ya que las entidades sociales suelen pujar con precios más altos.

Como consecuencia, en los últimos años el TSSIB se ha visto obligado a despedir a un buen número trabajadores y trabajadoras del ámbito social, ya que perder un contrato público implica dejar de ofrecer el servicio que se estaba brindando. Las indemnizaciones, así como los intereses bancarios por los créditos que la mayoría de organizaciones han solicitado durante esta crisis, han sido asumidas íntegramente por las entidades. Por otro lado, algunos de los problemas que han tenido ha sido a nivel laboral con sus trabajadores a raíz de las subrogaciones. Se relata desde el Tercer Sector Social Balear que la subrogación no estaba prevista en los pliegos de los contratos públicos, sin embargo a través de la presión hacia las instituciones públicas ya se contempla en casi todos los nuevos contratos aunque sigue habiendo lagunas entre cuales son las plantillas vinculadas a un servicio determinado o a la entidad en general, ya que una gran parte de los trabajadores del sector trabajan para una entidad en varios proyectos y/o servicios.

La introducción permanente de las empresas privadas con afán de lucro en el sector ha significado el cierre de departamentos o líneas de trabajo hasta el momento desarrolladas por el tercer sector social, haciendo que las entidades sociales deban adaptarse rápidamente a nuevos escenarios.

Pero sin duda, los trabajadores y trabajadoras del tercer sector social han sido los que han soportado mayoritariamente las consecuencias de esta mercantilización, ya que sus salarios han bajado de manera considerable. Principalmente porque las empresas que compiten con las entidades del TSSIB lo hacen a costa de bajar costes que repercuten principalmente en los salarios de profesionales, que es donde se encuentran asignadas las mayores partidas en la oferta de servicios y prestaciones de carácter técnico.

Existen varios ejemplos que ilustran bien la situación que los servicios sociales están viviendo en Balears y que detallamos a continuación.

En primer lugar presentamos una contratación pública del pasado 13 de septiembre de 2016 en la que se adjudica la gestión de la Residencia Municipal y el Centro de Día de Campos, un municipio mallorquín de aproximadamente 10.000 habitantes.

Como vemos en la Tabla 1, el pliego tiene dos partes diferenciadas: por un lado la parte técnica y por otra la propuesta económica. De las entidades que licitan, hay tres empresas con ánimo de lucro (Lireba, Geriátrico Manacor y Eulen) y una organización sin ánimo de lucro (Intress). Como vemos, en el proyecto técnico la mayor puntuación la obtiene el Instituto de Trabajo Social y de Servicios Sociales (INTRESS) con una puntuación de 42,95 sobre 55, el peor proyecto en este caso ha sido el presentado por Lireba con una puntuación de 16,625 sobre 55. Una diferencia sin lugar a dudas significativa. Sin embargo, en la propuesta económica esta misma empresa ha obtenido la mejor puntuación de todas las presentadas con 45 puntos sobre 45, por encima de INTRESS que en este apartado solo ha obtenido 13,43 puntos sobre 45, perdiendo de esta manera el contrato público para gestionar una residencia y un centro de día en un municipio.

Tabla 1

EMPRESA LICITADORA	PROYECTO TÉCNICO	PROPUESTA ECONÓMICA	PUNTUACIÓN TOTAL
Lireba serveis integrats, S.L. y Clece, SA. UTE	16,625	45,00	61,625
Institut de treball social i de serveis socials	42,95	13,43	56,38
Geriátrico Manacor, S.A.	34,75	17,19	51,94
Eulen servicios sociosanitarios, S.A.	28,75	28,54	57,29

Nota. *Fuente: Acta de la mesa de contratación del servicio de gestión de la Residencia Sor Maria Rafaela y Centro de Día.*

El resultado final es 61,625 sobre 100 para Lireba y de 56,38 sobre 100 para INTRESS. Pese a que INTRESS tenía un proyecto técnico 26 puntos mejor valorado que su competidor, ha perdido el contrato por presentar una oferta económica de 2.123.424 euros frente a los 1.915.505,4 euros de Lireba (Tabla 2).

Tabla 2

EMPRESA LICITADORA	PROPUESTA ECONÓMICA – PUNTUACIÓN
Lireba serveis integrats, S.L i Clece, S.A. UTE	1.915.505,40 euros – 45,00 puntos
Institut de treball social i de serveis socials	2.123.424,00 euros – 13,43 puntos
Geriátrico Manacor, S.A.	2.098.650,72 euros – 17,19 puntos
Eulen servicios sociosanitaros, S.A.	2.023.888,50 euros – 28,54 puntos

Nota. *Fuente: Acta de la mesa de contratación del servicio de gestión de la Residencia Sor Maria Rafaela y Centro de Día*

Aunque pudiera parecer un caso aislado, lo cierto es que se han dado otros casos similares y no únicamente en la administración local sino también en el ámbito autonómico. Es el caso de una contratación pública llevada a cabo el 27 de abril de 2016 por el Instituto Balear de la Mujer, organismo dependiente de la Consejería de Presidencia. El servicio que era objeto de contratación era el servicio de atención social y de acompañamiento 24 horas a mujeres que sufren violencia de género para los años 2016 y 2017. A este contrato se presentaron cuatro candidatas: tres empresas y una fundación (entidad sin ánimo de lucro y perteneciente al TSSIB). Dos de las empresas fueron descartadas en la primera fase del concurso por no haber llegado al mínimo exigido de 20 puntos de puntuación en el proyecto técnico. A la fase final llegaron Lireba y Fundació Salut i Comunitat. La propuesta económica de Fundació Salut i Comunitat era de 249.750 euros mientras que la de Lireba es de 237.600 euros, por lo que Lireba se lleva la máxima puntuación posible en el apartado de oferta económica (Tabla 3).

Tabla 3

EMPRESA/ENTIDAD	NIF	IMPORTE DE LICITACIÓN
Fundació Salut i Comunitat	G-61878831	249.750,00€
UTE (Lireba serveis integrals S.L + Centre de Integración social CEO, S.L. –CISBA-)	B-07411598 B-57693301	237.600,00€

Nota. *Fuente: expediente de contratación del servicio referido*

Pese a tener la máxima puntuación en la oferta económica, Lireba tiene 33,35 puntos sobre 40 en la parte técnica frente a los 40 puntos sobre 40 que obtiene Fundació Salut i Comunitat. Aun así, sumando las distintas puntuaciones como vemos en la imagen, Lireba gana el contrato por 92,73 puntos sobre 100 frente a los 78,93 de Fundació Salut i Comunitat (Tablas 4 y 5).

Tabla 4

Fundació Salut i Comunitat

Nº	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN	PUNTUACIÓN
1	Oferta económica	31,25 puntos
2	Proyecto técnico	40,00 puntos
3	Formación	2,68 puntos
4	Ampliación del servicio a la isla de Ibiza y Formentera	5,00 puntos
Total		78,93 puntos

Nota. *Fuente: expediente de contratación del servicio referido*

Tabla 5

Ute (Lireba Serveis Integrals S.L+ Cisba)

Nº	CRITERIO ADJUDICACIÓN	PUNTUACIÓN
1	Oferta económica	50,00 puntos
2	Proyecto técnico	33,35 puntos
3	Formación	4,38 puntos
4	Ampliación del servicio a la isla de Ibiza y Formentera	5,00 puntos
Total		92,73 puntos

Nota. *Fuente: expediente de contratación del servicio referido*

Como hemos podido observar, con esta pérdida de calidad técnica de los servicios ofertados, las entidades sociales, junto a sus trabajadores y personas usuarias han sido las perjudicadas por la pérdida de contratos públicos para gestionar Servicios Sociales a favor de las empresas con ánimo de lucro. Las entidades han perdido personal, financiación y servicios. Los profesionales han visto menguar sus condiciones laborales y los usuarios sufren la pérdida de calidad del servicio ya que aunque el profesional pueda llegar a ser el mismo, si se da la circunstancia de que acceda a la subrogación, el nivel de atención no podrá serlo puesto que los proyectos técnicos en la mayoría de casos han obtenido puntuaciones inferiores a las de las organizaciones sin ánimo de lucro.

6. Algunos logros: la Concertación Social como alternativa

Si bien el panorama en la contratación pública en relación a los servicios sociales ha sido bastante desolador para las entidades del Tercer Sector Social de Illes Balears (TSSIB), éste ha sido capaz de hacer presión para modificar la *ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears,* incorporando una figura nueva que vincule a las entidades del TSSIB y la administración pública, a partir de la modificación del artículo 89 en el que se establece el régimen de actuación de las entidades de iniciativa privada.

Esta nueva figura es el "concierto social" que se recoge en la *Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears.* El cambio significativo es que este concierto social es una modalidad distinta al concierto que estipula la ley de contratación pública española. Esto permite mejorar las condiciones del sector. Tal y como se plantea desde la dirección de EAPN-Illes Balears:

> *La concertación social permite que entren empresas pero aquí el precio lo marca la administración y la competencia es en calidad, no en precios a la baja. Es un instrumento que ya se recoge en el borrador de la nueva ley de contratación pública española y que otras Comunidades Autónomas ya están poniendo en práctica.*

Lo cierto es que el concierto social se está extendiendo gradualmente de forma parsimoniosa en los servicios sociales de Balears ya que la normativa que rige esta modificación no se aprobó hasta la primavera de 2015 con el *Decreto 18 /2015, de 10 de abril de 2015, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales,* pese a que la modificación de la ley se hiciera a finales de 2013.

Pero lo cierto es que este nuevo instrumento ha conllevado una serie de obstáculos y dificultades técnicas y legislativas que ha llevado tiempo resolver. No obstante, el TSSIB se muestra optimista con esta nueva línea de colaboración con la administración pública, exceptuando algunas propuestas políticas que muestran ciertas reticencias ante la concertación por aspirar a la progresiva y completa gestión pública de las prestaciones y servicios propios del SPSS.

7. Conclusiones

Es difícil identificar algún sector de intervención en el que las entidades sociales no se hayan visto afectadas por la entrada de empresas lucrativas. Sin embargo pese a estar en todos los sectores de intervención, en el sector donde mayormente se han introducido ha sido en el de la atención a la dependencia. Y si bien es cierto que tradicionalmente el mercado privado ha ofertado servicios de carácter residencial para personas mayores, de manera progresiva están gestionando servicios complementarios como ayuda a domicilio, atención psicológica y otros. Lo cierto es que el gran abanico de prestaciones dirigidas a personas con algún grado de dependencia o discapacidad pueden ser ofrecidas a un grupo de población bastante amplio y heterogéneo, entre los que se encuentran personas y familias con un poder adquisitivo medio alto que pueden permitirse acceder a la oferta privada lucrativa. Es por esta razón que las empresas privadas están bastante especializadas en el sector de la dependencia. Lo llamativo es que algunas de estas empresas que ofertan sus servicios en el ámbito de los servicios sociales son previamente de ámbitos muy alejados como puede ser la limpieza o la construcción, lo cual permite cuestionar no sólo su falta de experiencia sino también el compromiso social con el sector en el que se interviene, lo cual venía siendo una de las señas de identidad de las entidades prestadoras de servicios pertenecientes al tercer sector social.

Lo cierto es que pese a pertenecer a sectores muy distintos a los tradicionalmente ocupados, las empresas con ánimo de lucro se han dotado de profesionales suficientemente capacitados para redactar proyectos con mayor solvencia técnica, equiparándose cada vez más a las entidades del ámbito social. Esto plantea la necesidad de que la administración pública tome un papel activo en la fiscalización de las propuestas presentadas a contratación pública, evitando así que los criterios de rentabilidad económica prevalezcan sobre los criterios de rentabilidad social.

La entrada de la iniciativa privada lucrativa está generando graves perjuicios al SPSS español. No sólo por lo que supone respecto a la competencia que ejercen sobre la iniciativa social,

sino por la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras del tercer sector social[5]. Pero ante todo por la merma en la calidad de los servicios que reciben las personas usuarias, a costa de priorizar los criterios económicos sobre los técnicos.

La directiva europea *2014/24/UE* sobre contratación pública ha sido utilizada hasta el momento por un buen número de administraciones públicas para justificar su permisividad ante la entrada en el SPSS de las empresas privadas lucrativas. Sin embargo, podemos considerar demostrado que ésta está totalmente injustificada, puesto que la propia directiva posibilita que los estados apliquen su propio criterio en el ámbito de los servicios sociales.

Una cuestión que nos hemos ido formulando hace referencia a si la iniciativa privada lucrativa pasará a formar parte del SPSS de una manera permanente, o bien su entrada ha estado facilitada por la crisis y la posible salida de ésta permita que el sector social recupere su lugar en el sistema. Lo cierto es que existen distintos modelos y referentes a nivel estatal y europeo que posibilitan una u otra tendencia. Por una parte, es cierto que en algunos países europeos (Finlandia y Alemania) la entrada de la iniciativa privada lucrativa ha relegado al tercer sector social a la práctica inexistencia en los sistemas de bienestar. Pero también tenemos referentes, como es el caso vasco, en el que la implementación del concierto social está permitiendo la pervivencia de la iniciativa privada social por encima de la lucrativa. Así, el papel de las administraciones públicas en la toma de decisiones acerca del modelo de bienestar deseado, es ineludible.

Finalmente, no podemos dejar de preguntarnos si la pretensión de crear un SPSS de titularidad y gestión pública es aún viable en el actual contexto institucional y social. Probablemente, debemos aceptar que la configuración del sistema de servicios sociales se ha hecho en base a una excesiva tecnificación, que ha dado lugar a una burocratización progresiva, alejando a los gestores públicos cada vez más de las necesidades de la ciudadanía. A su vez, la dificultad para abandonar un modelo basado en la asistencialización de la atención, en base a la cobertura de necesidades puntuales, y con escasa participación de las personas beneficiarias de los servicios, no sugiere a priori que la gestión pública aporte demasiadas mejoras al sistema. Probablemente, si no conseguimos revertir estas tendencias, colocando a la ciudadanía en el centro del sistema y dándole el dinamismo que requiere una dinámica social cambiante, prescindir del tercer sector social más comprometido con la vulnerabilidad social, puede resultar una temeridad. Contestar a esta última pregunta abre, sin duda, interesantes y motivadoras vías de investigación futuras.

[5] Aún más a raíz de la reforma laboral en la que prevalece el convenio de empresa por el sectorial, con lo que es posible que –tratándose en algunos casos de empresas de limpiezas – se aplique este convenio a profesionales del ámbito social.

Referencias bibliográficas

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, (2015). *El gasto social por comunidades*. Disponible en: http://www.lacomarcadepuertollano.com/diario/noticias/2015_12_03/2015_12_03_No_95-1.pdf [Acceso el 18 enero de 2017].

Aguilar Hendrickson, M. (2010) La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales. *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, Nº. 48, 2010, págs. 9-16.

Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M., Pérez Eransus, B. (2010) Los Servicios Sociales frente a la exclusión. En M. Laparra y B. Pérez-Eránsus (2010) (coords.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid. Fundación Foessa.

Antón Morón, A. (2012). Política social en tiempos de crisis. *Cuadernos de Trabajo Social*. Vol. 25-1 (2012) 49-62.

Carbonero, Mª A.; Caro, F.; Mestre J. Mª, Oliver, M.A. y Socias, C. (2012). Reconceptualizando los Servicios Sociales. Recuperar el Trabajo Social Comunitario como respuesta al nuevo contexto generado por la crisis. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, Nº. 51, 2012, págs. 9-27.

CERMI (2011). *Derechos y Servicios Sociales. Por un Sistema de Servicios Sociales universal, garantista y de calidad: un derecho básico para la igualdad y el desarrollo humano*. Disponible en: http://www.cermi.es/es-ES/Biblioteca/Lists/Publicaciones/Attachments/254/DchosyServiciosSociales.pdf

Fundación Foessa (2012). *Análisis y* perspectivas: Exclusión y desarrollo social. Madrid. Fundación Foessa.

Lasheras, R.; y Pérez Eransus, B. (2012). El impacto social de la crisis: ¿qué sabemos? En M.Laparra, y B. Pérez Eransus (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales. Núm. 35.

Rodríguez Cabrero, G.; Sotelsek, D. (Eds) (2002). *Apuntes sobre Bienestar Social*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.

Rodríguez Cabrero, G. (Coord.) (2014) Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. *Capítulo 5. VII Informe Foessa*. Madrid. Fundación Foessa.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

PACTAR EL FUTURO
Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

espanet SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

Grupo 7.1

Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro

Coordinación:

Lucia Martìnez Virto (UPN)

Begoña Perez Eransus (UPN)

Nerea Zugasti Mutilva (UPN)

espanet SPAIN

El desarrollo de las políticas de inclusión en España no ha seguido una lógica estatal homogénea, sino que han sido más bien una serie de políticas fragmentadas, escasamente coordinadas, desarrolladas y gestionadas principalmente desde los Servicios Sociales autonómicos. Partimos, por tanto, de un contexto desigual entre Comunidades, tanto en la definición de los diferentes programas como en su capacidad protectora o en el grado de definición de derechos y competencias, que no se encuentra directamente relacionado con las divergencias autonómicas existentes en relación a las situaciones de necesidad. Igualmente hay indicios de la existencia de un escenario muy heterogéneo en el ámbito autonómico de relación entre diferentes proveedores privados (mercantiles y de acción social) de servicios sociales. Por otro lado, el incremento del desempleo de larga duración y la precariedad laboral, aunque con impactos diferenciados en cada región, constituyen dos fenómenos presentes en todas las regiones. En este sentido la crisis deja importantes bolsas de pobreza, un elevado número de desempleados de larga duración, empleos precarios que no permiten superar la pobreza y un aumento de las situaciones de exclusión vinculadas a la salud, la vivienda, e incluso las relaciones sociales, tal y cómo alertaba el último informe Foessa (2014). Como respuesta al aumento de necesidades en un escenario de austeridad se han venido implementando algunos cambios sustanciales que han modificado la naturaleza del derecho y la prestación de servicios para la inclusión.El análisis de esta cuestión resulta especialmente interesante si tenemos en cuenta que en el plano europeo y desde el comienzo de la crisis diversos expertos vienen alertando sobre los riesgos sociales que conlleva el mantenimiento de estrategias de austeridad. Se advierte de que el riesgo es mayor en los ajustes que atañen a servicios básicos orientados a la ciudadanía, garantía de ingresos, educación, salud, y servicios sociales. Este riesgo se incrementa en el caso de aquellos países como España, que inician el proceso en una situación de partida de menor desarrollo de los Sistemas de Protección Social. Por este motivo, las instituciones europeas recomiendan a los gobiernos que las políticas vayan acompañadas de evaluaciones de sus efectos tanto previas a su implantación con el objetivo de orientar la toma de decisiones, como tras su desarrollo. Por todo ello, este grupo de trabajo anima al envío de propuestas que analicen las reformas en las políticas autonómicas de inclusión orientadas a los sectores excluidos, fundamentalmente, en el nivel sub-estatal, el cual es especialmente relevante en el modelo español en este ámbito. Más concretamente se apuesta por los trabajos que analicen su evolución como consecuencia de los cambios acontecidos a raíz de la crisis. En este sentido se anima a incorporar al análisis la diversidad de modelos de participación de los agentes implicados y los distintos proveedores de servicios para la inclusión. Por último se valorarán también las propuestas de abordaje de las políticas de inclusión en Europa como marco comparativo en el que situar el análisis de la eficacia de los programas en España y sus modificaciones.

El grupo de trabajo reflexionará sobre las transformaciones de las políticas de inclusión y sus efectos. Se pretende así (1) detectar respuestas al nuevo contexto y cambios en las normativas de Rentas Mínimas y Políticas de Inclusión para atender las nuevas situaciones de trabajadores/as pobres y la

baja calidad del empleo, (2) conocer Políticas de Inclusión destinadas a población con especiales dificultades de incorporación y (3) descubrir experiencias participativas en el diseño, desarrollo, coordinación y seguimiento de Políticas de Inclusión entre distintos agentes implicados. Es espacio supondrá un foco de debate sobre el rumbo que deben tomar las políticas de inclusión.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Cinta Guinot Viciano, Asun Berasategui Otegui, Ane Ferran Zubillaga: La IAP en la articulación de la atención a la inclusión desde un nuevo modelo de gobernanza
- Domingo Carbonero Muñoz: Aproximación a la evolución de la política social en España en el marco de los nuevos y viejos riesgos sociales.
- Ana Negro, José Juan Zurro, Rafael De la Puente, Daniel Rueda: La exclusión social y los Servicios Sociales en Castilla y León: Análisis de situación y retos
- Víctor Sánchez Salmerón: Una primera aproximación y propuesta de análisis para las políticas de inclusión en nuestro país
- Fernanda Caro Blanco, Maria Antonia Carbonero Gamundi, Joana María Mestre Miquel: Las políticas de inclusión en Illes Balears: ¿hacia un nuevo modelo en el cual las personas importan?
- Salvador Manzanera-Román, Manuel Hernández Pedreño: Exclusión y políticas sociales en la Región de Murcia. Nuevos retos tras la crisis

Comunicaciones:

- Auxiliadora González Portillo, Javier Álvarez-Gálvez, José Alberto Salinas Pérez, Mª Luisa Rodero Cosano, Eider Muniategui Azcona, Gloria Martínez Cousinou, Diego Gómez Baya, Carmen Merchán Hernández: Determinantes socioeconómicos de la salud en Andalucía: estudio comparado del impacto de la crisis económica en la salud de los andaluces (Proyecto Impact-A)
- María Isabel Bonilla-Delgado, Carolina Martin-López: Políticas Europeas de inclusión financiera y social: la educación financiera
- María José Guerrero Mayo, María Purificación López Igual, María José Dorado Rubín: Consideraciones metodológicas para la evaluación integral de políticas de inclusión social a partir de la evaluación de los programas de inserción laboral: programa de orientación profesional y programa de experiencias profesionales para el empleo

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

7

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

DETERMINANTES SOCIOECONÓMICOS DE LA SALUD EN ANDALUCÍA: ESTUDIO COMPARADO DEL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA SALUD DE LOS ANDALUCES (PROYECTO IMPACT-A).

Álvarez-Gálvez, Javier
javieralvarezgalvez@gmail.com

González Portillo, Auxiliadora
magonzalez@uloyola.es

Salinas Pérez, José Alberto
jsalinas@uloyola.es

Rodero Cosano, Mª Luisa
mlrodero@uloyola.es

Muniategui Azcona, Eider
emuniategui@uloyola.es

Martínez Cousino, Gloria
gmartinez@uloyola.es

Gómez Baya, Diego
dgomez@uloyola.es

Grupo 7.1

Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro

espanet SPAIN

Resumen:

La inclusión de los ingresos como factor explicativo de las desigualdades de salud, aunque resulta necesaria, no es suficiente para entender la diversidad y la complejidad de otras dimensiones sociales como la educación o la clase social, que resultan igualmente relevantes en la explicación de estas desigualdades. En esta línea, el objetivo del presente trabajo se dirige a comparar el impacto de diferentes medidas del estatus socioeconómico (educación, clase social, ocupación e ingresos) sobre la salud auto-percibida (self-rated health - SRH) en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, a partir de datos de los Barómetros Sanitarios del Centro de Investigaciones Sociológicas. Adicionalmente, se estudia el efecto contextual de indicadores macroeconómicos, de servicios sanitarios, y calidad de vida mediante el diseño de diferentes modelos de regresión logística ordinal multinivel. Los datos del presente trabajo revelan que, a pesar de que España es un país que goza de una auto-percepción de la salud positiva, se observan desigualdades en la salud a nivel interregional. Los datos ponen de manifiesto que factores socioeconómicos como los ingresos, clase social, la ocupación o la educación pueden tener un importante impacto sobre la salud de los grupos en riesgo de exclusión social, y se aportan claros indicios de la importancia de tener unas condiciones vitales dignas para poder mantener la salud. Sin lugar a dudas vivir en la pobreza o en una condición de riesgo de caer en un estado de privación material, aumenta la probabilidad de tener una mala salud, y esta misma relación se aplica a la falta de trabajo.

Palabras clave: estatus socioeconómico, salud, barómetros sanitarios, análisis multinivel, crisis

1. Introducción

Diferentes estudios demuestran que las circunstancias económicas y sociales en las que vivimos tienen un impacto en nuestra salud física y mental (Wilkinson y Marmot, 2003; Bartley, Sacker y Clarke, 2004; Angner et al. 2009). Trabajos recientes muestran que la correlación positiva entre estatus socioeconómico (Socio-Economic Status - SES) y la salud varía entre países y modelos de estados de bienestar (Adams et al., 2003; Frijters, Haisken-DeNew y Shields, 2005; Eikemo et al., 2008; Alvarez-Galvez et al., 2013, Alvarez-Galvez et al., 2014, Alvarez-Galvez, 2016).

Las desigualdades de ingresos de los países pueden afectar a la salud subjetiva de los individuos (Self-Rated Health - SRH) (Wilkinson, 1996, 1997; Nummela et al., 2007; Costa-Font and Hernández-Quevedo, 2012); del mismo modo, diferentes regímenes o modelos de estados bienestar caracterizados por diversas políticas públicas y sociales pueden producir variaciones en la salud de los individuos (Eikemo et al., 2008a; Eikemo et al., 2008b; Eikemo et al., 2008c). Este conjunto de trabajos indican que las diferencias en el estatus socioeconómico se encuentran claramente

relacionadas con la salud individual. Es decir, las diferencias de ingresos, educativas, ocupacionales, así como aquellas características de clase o posición social son susceptibles de afectar tanto objetiva como subjetivamente a nuestro estado de salud (Álvarez-Gálvez, 2013). Por otro lado, se evidencia que la relación entre el SES y la salud puede variar en función de diversos factores tanto individuales (sexo, edad, hábitos de ocio y consumo, etc.) como contextuales (gasto social, PIB, políticas socio-sanitarias, etc.).

Dentro del ámbito europeo la literatura se ha centrado, principalmente, en examinar el impacto de los ingresos sobre la salud, mostrando diferentes y, en ocasiones, inesperados resultados. Estudios como el llevado a cabo por Fritzell et al. (2004) demuestran que el impacto de los ingresos sobre la salud es similar en los países nórdicos y en los anglosajones. A pesar de que se podría esperar que países como Dinamarca, Finlandia, Noruega o Suecia, caracterizados por un régimen de bienestar socialdemócrata (Esping-Andersen, 1999), presentaran una relación débil entre los ingresos y la salud, la realidad es que funcionan de un modo parecido al de países económicamente liberales como, por ejemplo, Reino Unido. Si bien los países socialdemócratas protegen a los ciudadanos de los riesgos del mercado mediante un generoso sistema de transferencias sociales y de políticas públicas, dicha protección aún evidencia desigualdades en la salud de los ciudadanos de estos países. De hecho, aunque se podría esperar que los estados de bienestar más extensos (o universalistas) y que proveen una mayor protección social a sus ciudadanos sean aquellos donde las diferencias de salud por ingresos se vean más reducidas, recientes estudios evidencian que las diferencias de salud relacionadas con las desigualdades de ingresos son incluso menores en los países del centro de Europa, como por ejemplo Alemania, Austria, Bélgica, Francia o Países Bajos (Van Doorslaer et al., 2004; Eikemo et al., 2008b; Costa-Font y Hernández-Quevedo, 2012). El carácter contradictorio de estos resultados ha justificado el desarrollo de estudios más complejos que permitan explicar estas diferencias.

Como se pone de manifiesto en recientes trabajos (Álvarez-Gálvez et al., 2013; Álvarez-Gálvez y Salvador-Carulla, 2013; Álvarez-Gálvez et al. 2014; Álvarez-Gálvez, 2016), la literatura centrada en el estudio de los determinantes de la salud se ha centrado fundamentalmente en el análisis de los factores económicos, es decir, en las diferencias de salud generadas por los ingresos (Fritzell, Nermo y Lundberg, 2003; Van Doorslaer y Koolman, 2004; Kunst et al., 2005). Sin embargo, la relación entre los ingresos y las desigualdades de salud parece ser algo más compleja (Grossman, 2000; Smith, 2004). En este sentido, la inclusión de los ingresos como factor explicativo de las desigualdades de salud, aunque resulta necesaria, no es suficiente para entender la diversidad y la complejidad de otras dimensiones sociales que resultan igualmente relevantes en la explicación de estas desigualdades (Marmot, 2010).

Como decimos gran parte de los estudios de este campo se han centrado en el análisis del impacto de las desigualdades económicas pero, en general, se ha prestado poca atención sobre aquellos determinantes sociales que pueden tener un impacto directo en nuestra calidad de vida y nuestra salud. El nivel educativo (Grossman, 2006; Smith, 2004), la clase social (Kelleher et al., 2003), el estatus ocupacional (Bartley, Ferrie y Montgomery, 1999; Quevedo et al., 2006) o la posición de riesgo que mantenemos en el mercado de trabajo (Hernandez et al., 2006) son, entre otros, algunos de los factores que, de un modo directo o indirecto, son susceptibles de incidir en nuestro estado de salud. Estudios como el llevado a cabo por Hanibuchi et al. (2012), tratando de llenar este vacío de la literatura, se ha centrado en el análisis la relación entre diferentes medidas de SES (ingresos, educación, estatus ocupacional y clase social) y la salud subjetiva de individuos en cuatro países asiáticos: China, Japón, Corea del Sur y Taiwán. Este trabajo demuestra que el impacto de estos indicadores puede variar en función del contexto socioeconómico de los diferentes países, y específicamente pone de manifiesto el mayor poder explicativo de la clase social frente al resto de variables, las cuales han sido más empleadas en la literatura.

En un ámbito geográfico más cercano y empleando datos de la Encuesta Social Europea (2002-2008), Álvarez-Gálvez et al. (2013) comparan la relación de tres medidas diferentes de estatus socioeconómico (ingresos, educación y estatus ocupacional) con la salud subjetiva (Self-Rated Health -SRH) de los europeos durante el periodo de 2002 a 2008. Dicho estudio emplea una muestra amplia en la cual se incluyen 29 países europeos. Dicho estudio muestra que las diferencias en la salud de los países escandinavos y de los anglosajones presentan una mayor relación con los determinantes económicos de la salud (ingresos y estatus ocupacional), mientras que en los países del sur y del este de Europa estas diferencias presentan una mayor relación con las desigualdades en la educación.

Este trabajo, en la misma línea que estudio previos, apunta a la importancia de los factores económicos para mantener un buen estado de salud, pero paralelamente se pone de manifiesto la importancia de otros aspectos sociales –como, por ejemplo, la educación o la profesión del individuo– en el mantenimiento de nuestra salud y calidad de vida. A pesar de que otros factores socioeconómicos como los ingresos familiares o el estatus ocupacional presentan una clara relación con las desigualdades en la salud, la educación se presenta como el factor principal en la explicación de estas diferencias, especialmente en países caracterizados por economías poco flexibles y sistemas de estados de bienestar fragmentados o poco desarrollados (como, por ejemplo, los países Mediterráneos y aquellos del este de Europa).

Entre estos países resulta muy interesante analizar el caso español, sobre todo por las implicaciones que dicho caso pudiera tener para la comprensión del presente estudio. En el trabajo de Álvarez-

Gálvez et al. (2013) la educación parece ser el factor socioeconómico que mejor explica las desigualdades en la salud de los españoles, mientras que los ingresos y el estatus ocupacional no llegan a presentar una relación clara. De hecho, en los resultados de este estudio se pudo apreciar que los ingresos no siempre producían diferencias estadísticamente significativas en la salud, y la correlación del estatus ocupacional con la salud llegaba incluso a invertirse. Estos resultados, aunque en principio podrían parecer contradictorios, pueden ser totalmente lógicos si tenemos en cuenta que el sistema público y universal de salud no permite que existan grandes desigualdades de salud en función de los ingresos de las familiar. España, a diferencia de otros países europeos, se encuentra caracterizada por un sistema público de salud que, a pesar de las recientes privatizaciones en la gestión de algunos centros, todavía hoy continúa ofreciendo un acceso universal a la salud. Y, evidentemente, este hecho explica que en comparación con otros países, como por ejemplo Reino Unido, con menores niveles de provisión sanitaria y de gasto social, las desigualdades en la salud generadas por las diferencias de ingresos parecen tener un efecto limitado sobre las diferencias en la salud. Al menos durante el periodo de estudio.

Por otra parte, el hecho de que en España encontremos personas con un alto estatus ocupacional (en otras palabras, con una buena profesión) y una peor salud puede ser totalmente factible en un país con un mercado de trabajo que, en ocasiones, no valora una elevada educación. Este, por poner un ejemplo, podría ser el caso de miles profesionales sobre-educados que en España desempeñan un trabajo altamente valorado por nuestra sociedad pero que no gozan de las condiciones laborales que merecen en relación a su nivel formativo (Allen y Van der Velden, 2001; Chevalier, 2003). Un fenómeno que se pone de manifiesto con la actual fuga de cerebros que emigran a otros países en busca de mejores oportunidades laborales y condiciones socioeconómicas que les permitan garantizar unos niveles relativamente aceptables en términos de calidad de vida y bienestar general.

En línea con este conjunto de consideraciones sobre las peculiaridades del caso español, el objetivo del presente trabajo se dirige a comparar el impacto de diferentes medidas de SES sobre la SRH en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, así como el efecto contextual de otros indicadores de servicios públicos destinados a la salud.

2. Método

2.1. Datos y muestra

Para el presente trabajo se presenta un avance de los resultados del proyecto IMPACT-A: Determinantes socioeconómicos de la salud en Andalucía: estudio comparado del impacto de la crisis económica en la salud de los andaluces (PRY120/14), financiado por la Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces. En este trabajo inicial se emplean los estudios nº 8.810 (2.832, 2.839

y 2.850) y (2.862, 2.906 y 2.916) de los Barómetros Sanitarios 2010 – 2011. En dichos modelos se ha tomado la variable SRH como dependiente (P43 en 2010; P44 en 2011) (N = 2585): "¿Cómo describiría Ud. su estado de salud en general: muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo?". Las categorías de respuesta para esta pregunta serían las siguientes: "Muy malo", "Malo", "Regular", "Bueno", y "Muy bueno". En línea con autores como Hanibuchi et al. (2012) y Álvarez-Gálvez et al. (2013) se analizará la asociación de la variable dependiente con cuatro variables explicativas principales que se encuentran incluidas en los estudios 2.832, 2.839, 2.850, 2.862, 2.906 y 2.916 del CIS. Estas variables son las siguientes: (1) los ingresos, (2) la educación, (3) la ocupación, y (4) la clase social.

Adicionalmente, se emplearán variables sociodemográficas a modo de control (género, edad del entrevistado, etc.), tratando de localizar aquellas variables que puedan contribuir a la explicación del objeto de estudio. Por ejemplo, aquellas relacionadas con el estado real de salud (haber estado hospitalizado, número de ingresos, etc.), la opinión sobre el sistema sanitario, la percepción sobre la atención recibida, el grado de satisfacción y el uso de los diferentes servicios de salud.

2.2. Análisis de datos: regresión logística ordinal multinivel

El presente trabajo se dirige a comparar el impacto de diferentes medidas del estatus socioeconómico (educación, clase social, ocupación e ingresos) sobre la salud auto-percibida (self-rated health - SRH) en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, y las variaciones en esta relación mediante la inclusión de efectos de carácter contextual. Concretamente, se analiza el efecto contextual de indicadores macroeconómicos, de servicios sanitarios, y calidad de vida mediante el diseño de diferentes modelos de regresión logística ordinal multinivel.

3. Resultados

Como un paso previo en el estudio de la relación entre SES y salud resulta necesario preguntarnos por los posibles determinantes contextuales de la salud. Es decir, ¿cuáles son los factores (regionales) susceptibles de afectar a nuestro SES y en última instancia a nuestra salud?

Teniendo en cuenta la amplitud de indicadores que podrían incluirse en el análisis (gasto sanitario, número de hospitales, número de camas hospitalarias, consultas de atención primaria, consultas de atención especializada, profesionales, etc.), en el presente estudio nos centraremos en aquellos que nos aporten una perspectiva general del sistema regional de salud, así como de la economía de las diferentes áreas geográficas de nuestro país. En la tabla 1, se presentan inicialmente datos de gasto sanitario, número de habitantes y Producto Interior Bruto de las diferentes CC.AA. En esta tabla se puede observar que las regiones mayores en términos poblacionales son aquellas que tienen un

mayor gasto sanitario. Para el año 2010, en la mayor parte de las CC.AA. se puede apreciar una leve reducción del gasto sanitario con respecto al año 2009, mientras que los datos poblacionales y económicos se mantienen relativamente estables.

Tabla 1. Datos de gasto sanitario, población y PIB por CC.AA. (2009-2010)

	Gasto sanitario 2009	Gasto sanitario 2010	Población 2009	Población 2010	PIB 2009	PIB 2010
ANDALUCIA	16,7%	16,4%	8.177,4	8.238,8	13,6%	13,6%
ARAGÓN	3,2%	3,2%	1.318,9	1.313,2	3,2%	3,2%
P. ASTURIAS	2,7%	2,7%	1.057,1	1.057,1	2,1%	2,1%
I. BALEARES	2,1%	2,0%	1.074,9	1.080,1	2,5%	2,5%
CANARIAS	5,0%	4,8%	2.086,0	2.092,4	3,9%	3,9%
CANTABRIA	1,4%	1,3%	577,9	579,1	1,2%	1,2%
CAST. Y LEÓN	5,8%	5,9%	2.510,6	2.495,0	5,2%	5,2%
CAST.-LA MANCHA	4,8%	4,9%	2.037,8	2.039,5	3,6%	3,5%
CATALUÑA	16,5%	16,5%	7.288,1	7.321,1	18,4%	18,6%
COM. VALENCIANA	9,6%	9,6%	5.019,1	4.990,6	9,7%	9,6%
EXTREMADURA	2,9%	2,8%	1.081,0	1.082,4	1,6%	1,6%
GALICIA	6,4%	6,2%	2.737,0	2.736,6	5,3%	5,4%
COM. DE MADRID	12,1%	11,9%	6.300,5	6.358,6	18,2%	17,9%
REGION DE MURCIA	3,2%	3,3%	1.452,2	1.465,8	2,6%	2,7%
COM. NAVARRA	1,5%	1,7%	616,9	620,7	1,7%	1,7%
PAÍS VASCO	6,0%	6,1%	2.134,7	2.137,9	6,0%	6,1%
LA RIOJA	0,7%	0,7%	316,3	314,7	0,8%	0,8%
CEUTA	0,0%	0,0%	72,6	75,4	0,1%	0,1%
MELILLA	0,0%	0,0%	70,4	73,8	0,1%	0,1%

Nota: Elaboración propia a partir de datos del INE y del Catálogo Nacional de Hospitales. Datos de población en miles.

Aunque como decimos los indicadores sobre el sistema sanitario susceptibles de ser introducidos en los modelos de regresión ordinal multinivel pueden ser muy variados, en este estudio nos centraremos en dos indicadores básicos: (1) tasas de hospitales; y (2) tasas de camas hospitalarias por CC.AA. En definitiva, dos indicadores de servicios del sistema sanitario español que serán empleados para estudiar la relación entre las diferencias en el sistema sanitario regional y la auto-

percepción de la salud a nivel individual. En la tabla 2 se presenta estos datos para los años 2009 y 2010.

Tabla 2. Tasas de hospitales y camas hospitalarias por CC.AA. (2009-2010)

	Tasa hospitalaria 2009	Tasa hospitalaria 2010	Cama hospitalaria 2009	Cama hospitalaria 2010
ANDALUCIA	1,231	1,266	2,663	2,668
ARAGÓN	0,343	0,343	0,649	0,645
P. ASTURIAS	0,237	0,237	0,500	0,495
I. BALEARES	0,272	0,272	0,440	0,430
CANARIAS	0,462	0,450	0,918	0,903
CANTABRIA	0,107	0,107	0,257	0,253
CAST. Y LEÓN	0,367	0,379	0,675	0,691
CAST.-LA MANCHA	0,473	0,473	1,116	1,116
CATALUÑA	2,402	2,485	3,901	3,981
COM. VALENCIANA	0,722	0,734	1,534	1,624
EXTREMADURA	0,260	0,225	0,516	0,491
GALICIA	0,556	0,497	1,258	1,236
COM. DE MADRID	0,911	0,959	2,526	2,575
REGION DE MURCIA	0,320	0,308	0,558	0,537
COM. NAVARRA	0,154	0,154	0,286	0,284
PAÍS VASCO	0,521	0,521	0,986	0,986
LA RIOJA	0,059	0,059	0,116	0,116
CEUTA	0,024	0,024	0,025	0,025
MELILLA	0,012	0,012	0,020	0,020

Nota: Elaboración propia a partir de datos del INE y del Catálogo Nacional de Hospitales. Tasa hospitalaria por 100.000 habitantes. Camas hospitalarias por 1000 habitantes.

Entre algunos de los factores socioeconómicos que, a nivel contextual, son susceptibles de afectar a nuestra salud también se han considerado dos variables que claramente se encuentran relacionadas con la crisis económica actual: (1) la tasa de riesgo de pobreza; y (2) la tasa de paro (ver Tabla 3). En primer lugar, la tasa de riesgo de pobreza puede resultar relevante en cuanto que representa un indicador de la calidad de vida. Por otra parte, la tasa de paro, tomada como dato de contexto, puede estar relacionada con nuestra percepción de la salud. Es decir, lo que interesa en este caso es ver si ambos indicadores presentan alguna asociación con nuestra salud. De esta forma partimos de la premisa de que la realidad que perciben los españoles sobre la actual situación socioeconómica, y

específicamente materializada en riesgo de pobreza y desempleo, se encuentra relacionada con el modo en el que los españoles auto-perciben su salud.

Tabla 3. Tasas de riesgo de pobreza y paro por CC.AA. (2009-2010)

	Tasa riesgo pobreza 2009	Tasa riesgo pobreza 2010	Tasa paro (4º Tr.) 2009	Tasa paro (4º Tr.) 2010
ANDALUCIA	29,3	30,1	26,3	28,4
ARAGÓN	12,7	13,6	13,3	16,1
P. ASTURIAS	12,8	12,3	14,2	16,7
I. BALEARES	17,3	20,6	19,5	22,2
CANARIAS	27,5	31,1	26,9	29,0
CANTABRIA	13,9	17,2	12,6	14,9
CAST. Y LEÓN	19,2	21,0	14,2	15,8
CAST.-LA MANCHA	27,4	27,8	19,2	21,3
CATALUÑA	12,9	15,3	17,0	18,0
COM. VALENCIANA	17,3	20,1	22,6	22,9
EXTREMADURA	36,2	38,2	21,3	23,9
GALICIA	19,1	16,8	12,9	15,7
COM. DE MADRID	13,6	13,6	14,7	15,8
REGION DE MURCIA	28,6	29,2	22,5	25,0
COM. NAVARRA	7,4	7,3	10,5	11,6
PAÍS VASCO	9,4	11,6	11,8	10,9
LA RIOJA	22,7	20,5	13,7	15,7
CEUTA	30,9	34,3	24,6	24,8
MELILLA	25,9	27,6	21,7	26,1

Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Calidad de Vida y la Encuesta Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Antes de pasar al diseño del correspondiente modelo multinivel que nos permita estudiar si existen relación entre el contexto socioeconómico y la auto-percepción de la salud de los españoles, se construyeron diferentes modelos que incluían las variables cuatro variables de SES correspondientes al nivel-1 (educación, clase social, ocupación e ingresos), añadiendo posteriormente las variables de control, para en un segundo paso pasar a la introducción de los predictores de nivel-2 (gasto sanitario, número de hospitales, camas hospitalarias, riesgo de pobreza, etc.). La variable de enlace entre el primer y segundo nivel será la Comunidad Autónoma duplicada (2009-2010). Es decir en lugar de trabajar con 19 unidades de nivel-2 se trabajó con 38 unidades, una ampliación de la muestra que va dirigida al aumento de unidades de segundo nivel a

la vez que se mantiene unas muestras aceptables para cada uno de los grupos (es decir, las CC.AA.). Si bien inicialmente se pensó emplear la muestra de provincias para llevar a cabo el análisis, en condiciones de baja variabilidad interregional se optó por emplear la CC.AA como una unidad más amplia y por consiguiente fiable para la realización de las diferentes estimaciones.

En la tabla 4 se presentan los resultados del modelo multinivel de efectos fijos pero combinando en este caso variables de nivel 1 y 2. En total se han calculado ocho modelos, dos por cada una de las cuatro variable independientes (educación, clase social, ocupación e ingresos). Para evitar efectos de multicolinealidad, los modelos 1, 3, 5 y 7 incluyen en el análisis el efecto del riesgo de pobreza, mientras que los modelos 2, 4, 6 y 8 incluyen los efectos del desempleo. Como se puede observar el SES presenta una asociación positiva con la salud de los individuos de la muestra. Este efecto es mayor para personas con elevados ingresos, nivel educativo, elevada cualificación y las nuevas clases medias. Por otra parte, la significatividad estadística de las variables de nivel-2 indica que hay relación entre los problemas socioeconómicos del país y la salud de los ciudadanos. Así, factores como el riesgo de pobreza y el desempleo son susceptibles de reducir la auto-percepción individual de la salud, por pequeño que sea dicho efecto. En este sentido, podemos afirmar que son factores que inciden, en mayor o menor medida, en el bienestar físico y mental de los individuos y que, por consiguiente, se encuentran relacionados con las actuales desigualdades en la salud de los españoles.

Tabla 4. Modelo de regresión ordinal multinivel para el estudio de la asociación entre el estatus socioeconómico y la salud auto-percibida con variables de nivel 1 y 2 (2010-2011)

Variable	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
Primaria[a]	1,618***	1,618***						
	(0,105)	(0,105)						
Secundaria[a]	2,253***	2,256***						
	(0,178)	(0,179)						
F.P.[a]	1,987***	1,987***						
	(0,156)	(0,156)						
Universidad	3,024***	3,023***						
(medio)[a]	(0,260)	(0,260)						
Univer.	3,080***	3,079***						
(superior)[a]	(0,261)	(0,261)						
Nuevas clases			0,723***	0,724***				
med.[b]			(0,039)	(0,039)				
Viejas clases			0,654***	0,654***				
med.[b]			(0,039)	(0,039)				
Obreros			0,548***	0,549***				

cualificados[b]			(0,028)	(0,028)				
Obreros no-cualif.[b]			0,433*** (0,026)	0,433*** (0,026)				
Téc./prof. Científicos[c]					1,472*** (0,118)	1,473*** (0,118)		
Téc./prof. de apoyo[c]					1,136 (0,089)	1,138 (0,089)		
Administrativos[c]					1,105 (0,112)	1,107 (0,112)		
Trab. restauración[c]					0,842*** (0,063)	0,843*** (0,063)		
Trab. agricultura[c]					0,766*** (0,067)	0,764*** (0,067)		
Artesanos/Trab. industria[c]					0,807*** (0,058)	0,808*** (0,058)		
Operadores/M.[c]					0,744*** (0,058)	0,745*** (0,058)		
Trab. no-cualif.[c]					0,592*** (0,045)	0,593*** (0,045)		
Fuerzas armadas[c]					1,550*** (0,241)	1,551*** (0,241)		
Cuartil 2[d]							1,343*** (0,063)	1,342*** (0,063)
Cuartil 3[d]							1,863*** (0,120)	1,862*** (0,119)
Cuartil 4[d]							2,030*** (0,136)	2,027*** (0,136)
Edad	0,961*** (0,001)	0,961*** (0,001)	0,955*** (0,001)	0,955*** (0,001)	0,956*** (0,001)	0,956*** (0,001)	0,959*** (0,001)	0,959*** (0,001)
Sexo (1 = Mujer)	0,772*** (0,025)	0,772*** (0,025)	0,764*** (0,025)	0,764*** (0,025)	0,758*** (0,025)	0,758*** (0,025)	0,767*** (0,029)	0,766*** (0,029)
Número menores	0,984 (0,032)	0,984 (0,032)	1,000 (0,033)	1,000 (0,033)	0,992 (0,033)	0,992 (0,033)	0,985 (0,037)	0,986 (0,037)
Tamaño hábitat	0,957*** (0,011)	0,959*** (0,011)	0,970*** (0,011)	0,972*** (0,011)	0,963*** (0,011)	0,965*** (0,011)	0,973*** (0,013)	0,975*** (0,013)
Riesgo pobreza	0,988*** (0,005)		0,983*** (0,005)		0,983*** (0,005)		0,988*** (0,005)	
Paro		0,982*** (0,007)		0,974*** (0,008)		0,979*** (0,006)		0,980*** (0,007)
Corte 1	-7,553*** (0,189)	-7,642*** (0,213)	-8,952*** (0,181)	-9,079*** (0,207)	-8,649*** (0,187)	-8,688*** (0,190)	-7,883*** (0,194)	8,012*** (0,213)

Corte 2	-5,519***	-5,609***	-6,930***	-7,057***	-6,625***	-6,664***	-5,802***	5,931***
	(0,164)	(0,191)	(0,154)	(0,184)	(0,161)	(0,165)	(0,160)	(0,183)
Corte 3	-3,217***	-3,306***	-4,649***	-4,776***	-4,339***	-4,377***	-3,537***	3,666***
	(0,160)	(0,187)	(0,146)	(0,178)	(0,154)	(0,158)	(0,153)	(0,176)
Corte 4	-0,170	-0,260	-1,600***	-1,727***	-1,283***	-1,321***	-0,539***	0,668***
	(0,156)	(0,184)	(0,141)	(0,173)	(0,149)	(0,154)	(0,148)	(0,172)
Log-Likellihood	-15653,0	-15653,1	-15339,1	-15339,4	-15496,9	-15499,4	-11635,7	11634,9
V. Nivel-2 (U_{0j})	0,047	0,047	0,052	0,052	0,052	0,079	0,039	0,037
	(0,013)	(0,013)	(0,014)	(0,015	(0,015)	(0,016)	(0,013)	(0,012)
Nº Obs. Niv1	15411	15411	15078	15078	15253	15253	11280	11280
Nº Obs. Niv2	38	38	38	38	38	38	38	38
AIC	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	2,3e+04	2,3e+04
BIC	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	3,1e+04	2,3e+04	2,3e+04

Nota: Nivel de significación *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,10. Errores estándar entre paréntesis.

[a] La categoría de referencia es 'sin estudios'.

[b] La categoría de referencia es la 'Clase Alta/Media Alta'.

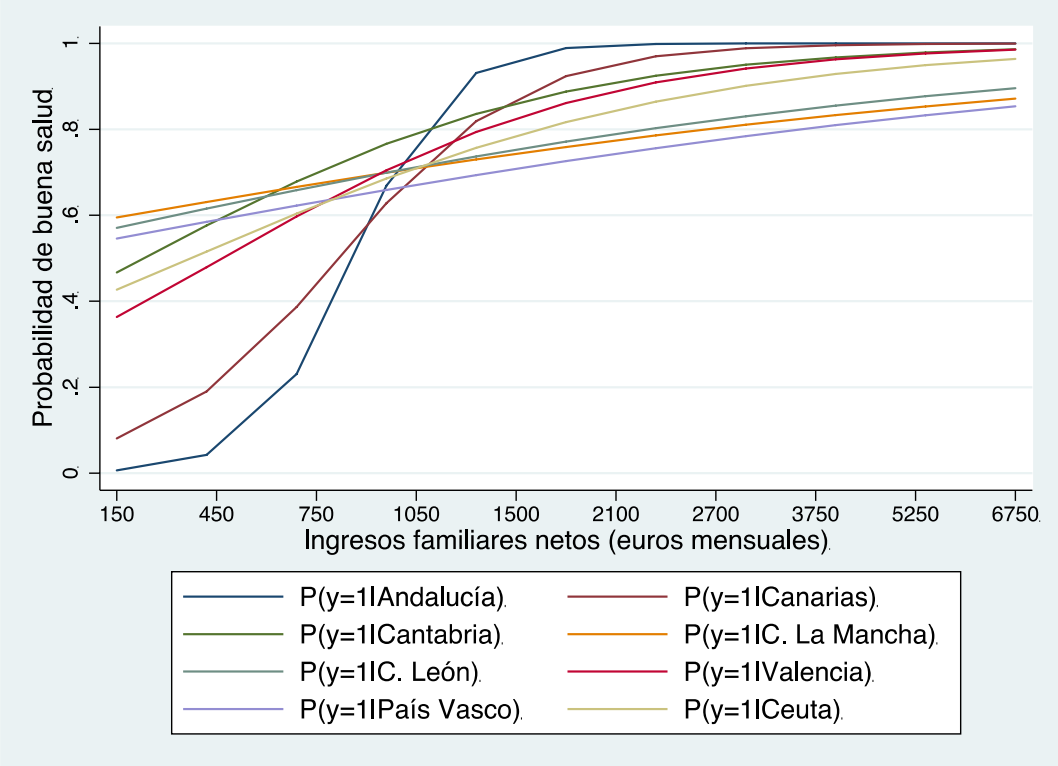
[c] La categoría de referencia es 'Dirección de empresas y administraciones públicas'.

[d] La categoría de referencia es el Cuartil 1.

Ahora bien, las preguntas que podemos realizar llegados a este punto del análisis es la siguiente: ¿cuáles son las regiones españolas que pueden concentrarse más afectadas por los diferentes determinantes socioeconómicos de la salud? ¿cuál es el impacto que producen estos factores en las diferentes áreas geográficas?

Para responder a estos interrogantes y obtener una mejor compresión de las diferencias en la salud de las regiones españolas se han calculado las probabilidades predichas para 1 'tener una buena salud' (como suma de los valores 4 y 5 de la escala de SRH) frente a 0 'no tener buena salud' (valores 1, 2 y 3 de la escala) en relación a dos variables fundamentales en nuestro análisis: (1) los ingresos como determinante económico; y (2) la educación como determinante social. En este caso, para el presente avance de nuestra investigación se ha tomado estas dos variables en cuanto que representan indicadores, frente a otros como la ocupación o la clase social, más simples a la hora de interpretar los resultados, además de que ambos indicadores permiten un tratamiento escalar de tipo ordinal. En ambos modelos el efecto de ambas variables se ha controlado por la edad.

Gráfico 1. Probabilidades estimadas para la relación de la salud auto-percibida con los ingresos familiares por Comunidades Autónomas.



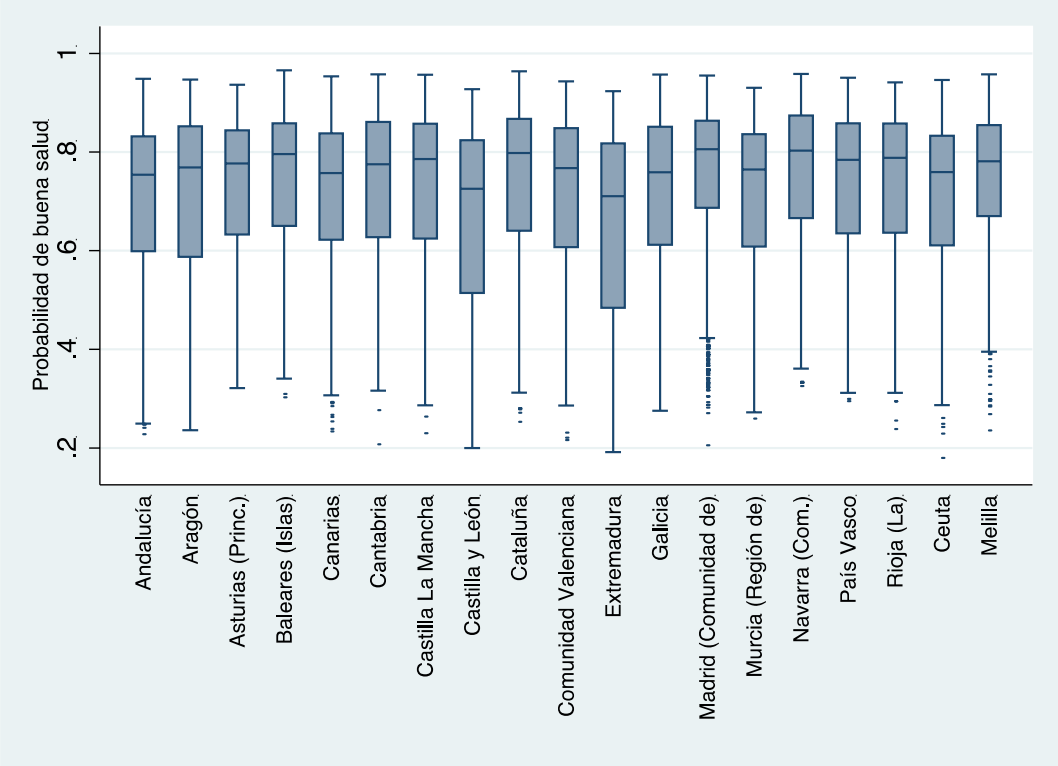
El Gráfico 1 describe la probabilidad de reportar una buena salud en función de los ingresos por regiones españolas. En este caso en lugar de trabajar con la variable ingresos dividida en cuartiles, se ha trabajado con los ingresos en su forma inicial de escala de diez puntos, lo cual posibilita una mejor comprensión de la relación entre los ingresos familiares netos y la salud. Como ya se indicara en el capítulo 2, las categorías de respuesta para esta variable eran: 1 'Menos o igual de 300€', 2 'De 301 a 600€', 3 'De 601 a 900€', 4 'De 901 a 1.200€', 5 'De 1.200 a 1.800€', 6 'De 1.801 a 2.400€', 7 'De 2.401 a 3.000€', 8 'De 3.001 a 4.500€', 9 'De 4.501 a 6.000€', y 10 'Más de 6.000€'. Dicha categorías se han sustituido por los puntos medios para cada uno de los diez puntos del eje *x* del Gráfico 1 de forma que se obtenga una idea aproximada del cambio de la variable dependiente en función de cada tramo de ingresos (Yannis, Nicholas y Ping, 2009), a pesar de que en realidad estemos ante una escala discreta. En el gráfico solo se han incorporado las ocho CC.AA. que presentaban diferencias estadísticamente significativas en la relación entre ingresos y salud ($p<0,05$).

En relación al análisis intercuartílico inicial de la variable ingresos, se puede apreciar que son claramente los individuos situados en tramos de ingresos inferiores los que presentan una menor probabilidad de reportar una buena salud. De hecho se observa una cierta estabilización de la auto-percepción de la salud a partir de los 1.500-2.000 euros netos mensuales. En el gráfico llama la

atención el pronunciado efecto de los ingresos familiares sobre las desigualdades en la salud de Andalucía y Canarias, las regiones españolas con las mayores tasas de paro en los años 2009 y 2010 (es decir, los años previos a cada uno de los Barómetros Sanitarios). En las comunidades de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad Valenciana, País Vasco y la ciudad autonómica de Ceuta se observa también que el incremento de los ingresos aumenta la probabilidad de reportar una buena salud, pero dicho incremento es bastante más leve. Mientras que en regiones como Navarra, Aragón o La Rioja, las cuales no se han dibujado al no ser estadísticamente significativas, la auto-percepción de salud se mantenía relativamente estable en relación al incremento de los ingresos. Por lo que se puede afirmar que, en estas comunidades, los ingresos no producen desigualdades en la salud subjetiva.

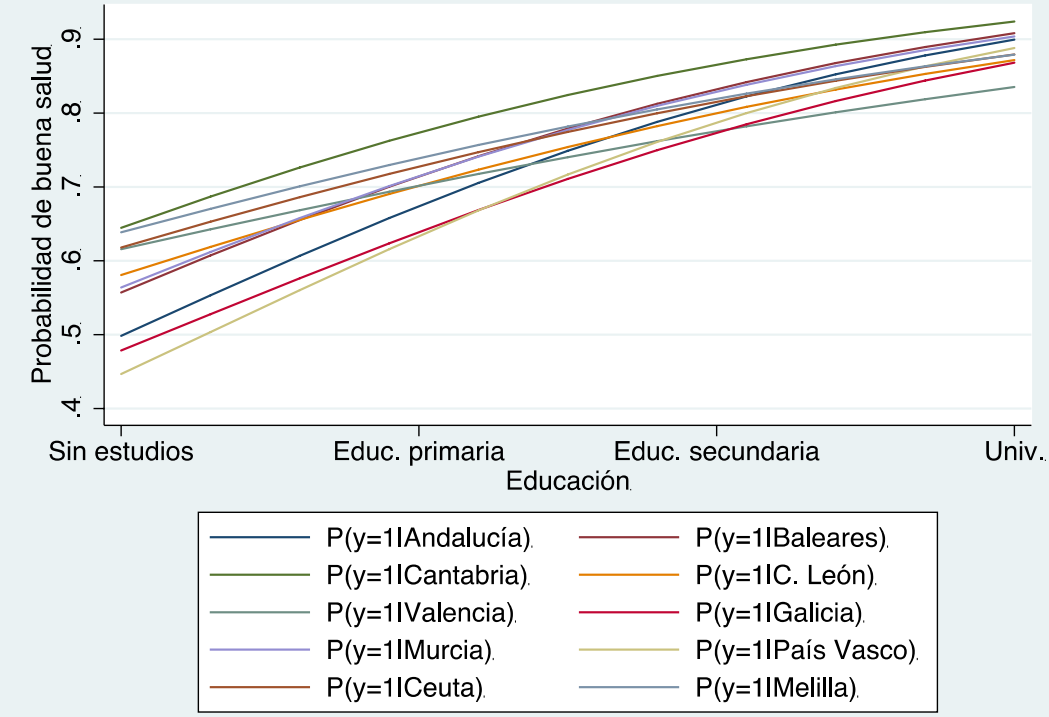
En un siguiente paso se estimaron las probabilidades del modelo multinivel incluyendo el efecto conjunto de los ingresos y el riesgo de pobreza sobre la SRH. En este análisis no se ha incluido el efecto del paro ya que esta variable presenta una elevada correlación con la tasa de riesgo y este último indicador resulta más completo. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, la probabilidad de reportar un buen estado de salud es relativamente alta en las diferentes comunidades. La Comunidad de Madrid, Cataluña y Navarra son las regiones españolas que presentan una mayor probabilidad de reportar una buena salud, frente a Ceuta, Castilla-León y Extremadura, siendo esta la comunidad donde la probabilidad es menor.

Gráfico 2. Probabilidades estimadas para el modelo multinivel con ingresos y riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas.



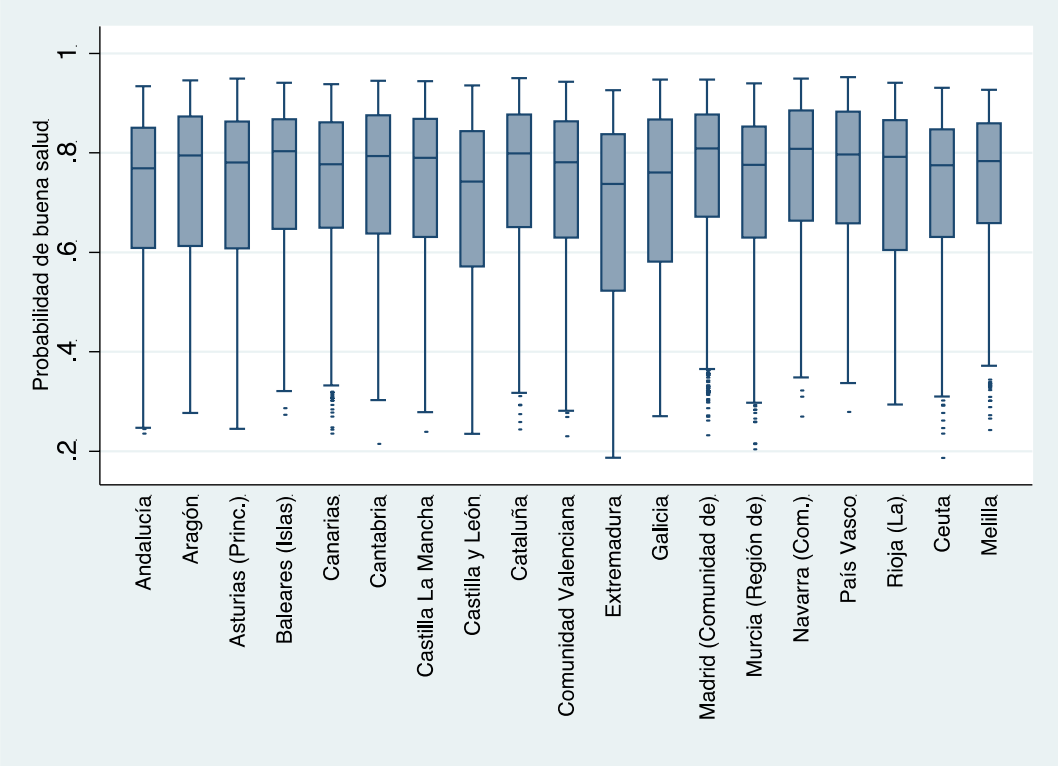
El Gráfico 3 describe la probabilidad de reportar una buena salud en función de la educación por comunidades. En el presente análisis se ha trabajado con la variable educación recodificada en cuatro categorías: 1 ‘sin estudios’, 2 ‘estudios primarios’, 3 ‘estudios secundarios’ (uniendo ‘Bachillerato’ y ‘F.P.’), y 4 ‘estudios universitarios’ (estudios ‘medios’ y ‘superiores’). De este modo se establece un orden creciente de menos a más estudios que puede resultarnos más útil en la comprensión de la relación entre el nivel educativo y la salud. Como se observa en el gráfico la probabilidad de reportar una buena salud mantiene una tendencia creciente en todas las diferentes regiones, con valores que oscilan entre el 40 y el 95%. En este caso, han sido diez las comunidades que se han introducido en el gráfico: Andalucía, Baleares, Cantabria, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia, País Vasco, Ceuta y Melilla. Para el resto de comunidades la educación no producía un efecto estadísticamente significativo sobre la SRH. Del conjunto de regiones, Cantabria es la que presenta unas probabilidades más altas en la relación entre educación y salud, con probabilidades que se mueven en un intervalo de 65-95%. Otras regiones como País Vasco presentan bajas probabilidades en los tramos de menor educación (incluyendo la categoría ‘sin estudio’), sin embargo, los valores se asemejan bastante a los de otras comunidades en los tramos superiores.

Gráfico 3. Probabilidades estimadas para la relación de la salud auto-percibida con la educación por Comunidades Autónomas.



Cuando estimamos las probabilidades del modelo multinivel para la educación y el riesgo de pobreza (Gráfico 4), se puede observar que Navarra, País Vasco, Comunidad de Madrid y Baleares son las regiones que presentan una mayor probabilidad de reportar un buena salud, frente a Castilla-León y Extremadura que siguen siendo las comunidades cuyas probabilidades caen ligeramente por debajo.

Gráfico 4. Probabilidades estimadas para el modelo multinivel con educación y riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas.



4. Discusión y conclusiones

El presente estudio describe la relación entre el estatus socioeconómico y la auto-percepción de salud en España a partir de los Barómetros Sanitarios de 2010 y 2011. En primer lugar, se ha ofrecido una comparación exhaustiva entre cuatro determinantes socioeconómicos de la salud cuya importancia ha sido ampliamente destacada en recientes estudios: la educación (Grossman, 2006; Smith, 2004), la clase social (Kelleher et al., 2003; Drever, Daran, y Whitehead, 2004), la ocupación (Bartley, Ferrie y Montgomery, 1999; Quevedo et al., 2006) y los ingresos (Fritzell, Nermo y Lundberg, 2003; Van Doorslaer y Koolman, 2004; Frijters, 2005; Kunst et al., 2005; Yannis, Nicholas y Ping, 2009). En un segundo momento, se ha analizado la relación entre la auto-percepción de la salud y el contexto español, así como el impacto del nivel contextual en la posición social y económica de los individuos.

Los datos del presente trabajo revelan que, a pesar de que España es un país que goza de una auto-percepción de la salud positiva y generalizada, se observan desigualdades en la salud a nivel interregional. Como ya se ha comentado, no podemos hablar de grandes diferencias en la salud, ni tampoco podemos esperarlas, ya que el efecto de las diferencias económicas se ve reducido en nuestro país debido, fundamentalmente, a la existencia de un sistema sanitario de acceso público y

universal. Este hecho hace que variables como los ingresos, la clase o el estatus ocupacional tengan un efecto relativo inferior al que se da en otros países del contexto europeo, como por ejemplo los anglo-sajones o los escandinavos (Eikemo et al. 2008; Álvarez-Gálvez et al. 2013). Países en los que las diferencias de ingresos y de estatus ocupacional tienen un efecto claro en el desarrollo de desigualdades en la salud de sus ciudadanos.

En España no encontramos grandes diferencias a nivel geográfico, lo que indica que la sanidad pública de nuestro país reduce considerablemente los riesgo de la salud. En términos de equidad de salud podemos decir que vivimos en un país relativamente igualitario. Como se ha mencionado, esta realidad se pone de manifiesto en la comparación con los países del entorno europeo. Por ejemplo, en el estudio de Álvarez-Gálvez et al. (2013), empleando datos de la Encuesta Social Europea 2002-2008, los ingresos no presentan una relación estadísticamente significativa con la salud auto-percibida de los españoles, mientras que la educación se presenta como el indicador que mayor impacto puede generar sobre dicha variable. Curiosamente, el efecto de los ingresos sobre la salud durante el periodo 2002-2008 no era significativo para España en el estudio de Álvarez-Gálvez et al. (2013), aunque como hoy sabemos las diferencias de ingresos hayan aumentado a partir de la crisis.

Ahora bien, a pesar de que como decimos en nuestro país no existen grandes diferencias en la salud auto-percibida, los datos ponen de manifiesto que factores económicos como los ingresos y sociales como la educación pueden tener un importante impacto sobre esta y, especialmente, en la salud de los grupos de menor posición socioeconómica. Como se ha podido observar, la salud de los individuos se incrementa considerablemente a partir de los tramos medios de ingresos y educación. Si bien es posible encontrar casos en los que las probabilidades de reportar una buena salud son muy bajas para unos ingresos netos familiares inferiores a los 750 euros mensuales (como sucede en Andalucía y en Canarias), estos valores se incrementan hasta llegar a los valores máximos una vez doblada dicha cuantía. Esto es, los individuos presentan una elevada probabilidad de reportar una buena salud a partir de unos ingresos familiares de 1.500 euros, un presupuesto que se encuentra próximo a la media española, teniendo en cuenta que el ingreso monetario medio anual neto por hogar para los años en los que se llevaron a cabo ambos barómetros se situaba en torno a los 25.000 euros.

Este dato indica que una familia con ingresos medios no debería presentar ningún problema de salud vinculado a motivos económicos. Sin embargo, esta reflexión nos lleva a considerar el caso de miles de familias que, en los últimos años de crisis económica, han perdido sus empleos, algunas de las ayudas del estado, y/o incluso sus viviendas. Familias que viven en condiciones de pobreza, que siguen teniendo acceso al sistema público de salud, pero que viven intermitentemente en un estado

de privación de bienes y recursos, ya sean estos o no de primera necesidad. En efecto, cuando hablamos de recursos vitales de primera necesidad se nos viene a la mente los productos necesarios para la alimentación, la ropa o la vivienda. Estos constituyen la parte más relevante y esencial del gasto de las familias, no obstante, también debemos considerar otros gastos como, por ejemplo, los relacionados con la higiene bucodental, un gasto que no está cubierto por la sanidad pública. O también podríamos pensar en la necesidad de disponer de ordenadores personales con conexión a Internet, sobre todo en familias con niños que necesitan los medios tecnológicos como herramienta educativa para el estudio en las correspondientes instituciones educativas, así como para la futura capacitación dentro del mundo profesional en sociedades avanzadas. En definitiva, gastos que son más o menos esenciales para nuestra vida, pero que pueden tener una relevancia crucial en nuestra futura movilidad social y, por consiguiente, en nuestra salud.

Por otra parte está la cuestión educativa. Como se ha demostrado a lo largo de este trabajo la educación juega un papel cardinal en las desigualdades de salud, un resultado que también se pone de manifiesto en los estudios de carácter internacional (Grossman, 2006; Smith, 2004; Álvarez-Gálvez et al., 2013). Aunque tradicionalmente los estudios han prestado más atención a los determinantes económicos de la salud, este estudio vuelve a subrayar la relevancia del componente educativo en las desigualdades de la salud. A partir de los datos obtenidos podemos decir que para gozar de un estado de salud óptimo no solo es importante disfrutar de un cierto margen de ingresos, sino también tener un nivel educativo medio-alto. Unos altos ingresos familiares pueden dar acceso a bienes y servicios sanitarios adicionales a los que obtendríamos a través del sistema de salud pública (p.ej. atención especializada en mejores clínicas, tratamientos alternativos contra enfermedades raras, actividades deportivas, fisioterapia, etc.), lo que puede asegurar en mayor medida nuestra salud ya que se cubren riesgos no cubiertos por la sanidad estatal. Del mismo modo, una mayor educación puede proporcionarnos los conocimientos necesarios para mantener un estilo de vida saludable. Dicho de otro modo, no hace falta disponer de un alto nivel de ingresos para saber que el consumo de tabaco y alcohol son malos para nuestra salud, o que es necesario hacer deporte y comer adecuadamente para mantener una buena calidad de vida.

En este sentido, los resultados iniciales de este trabajo apuntan no solo a la necesidad de favorecer políticas sanitarias y sociales que permitan un acceso equitativo a los servicios de salud para los grupos más desfavorecidos, sino también al desarrollo de políticas educativas que posibiliten un mayor conocimiento de los prerrequisitos básicos para la auto-preservación del estado de salud. La educación representa un paso previo al disfrute de un estilo de vida saludable, incluso para las personas de mayor posición socioeconómica, así pues debe ser considerada un factor fundamental tanto en la explicación de las desigualdades de salud como en su reducción.

Los resultados para las variables clase social y ocupación respaldan los resultados de los ingresos y la educación. Las personas de posición socioeconómica más elevada o de mayor estatus ocupacional suelen presentar una mejor auto-percepción de la salud, al contrario que las personas de posición más baja. Hanibuchi et al. (2012), entre los diversos hallazgos de su estudio aplicado a cuatro países asiáticos, han notado el mayor impacto de la clase social subjetiva sobre la SRH frente a otros indicadores como el estatus ocupacional. Aunque la medición subjetiva de la clase social puede resultar cuestionable para medir otra percepción subjetiva de la salud. Del estudio de Álvarez-Gálvez et al. (2013) no siempre se desprende una clara relación entre el estatus ocupacional y la salud. De hecho, aunque los resultados son parcialmente significativos para aquellos países correspondientes a los modelos Social-Demócrata, Liberal y Conservador de Estados de Bienestar (Esping-Andersen, 1999), no sucede lo mismo para España. Lo cual puede estar relacionado con el menor efecto de las diferencias económicas en nuestro país, así como con las rigideces de nuestro mercado de trabajo que, en ocasiones, pueden crear situaciones contradictorias en esta relación (Blossfeld et al., 2010).

La ocupaciones que presenta los mejores resultados en este estudio son la correspondiente a los 'técnicos y profesionales'. Sobre todo son los altos profesionales –es decir, aquellos con una mayor especialización– los que presentan una mejor auto-percepción de su salud. Lo que nos invita a pensar que las necesidades de auto-realización de estos grupos de mayor nivel pueden estar relacionadas con la percepción más positiva de la salud. En otras palabras, podemos decir que los individuos de estos grupos no solo tienen "buenos" trabajos (por ejemplo, los médicos o los profesores de universidad), sino que además es posible que desempeñen unas funciones laborales "deseadas" que son socialmente valoradas y que, psicológicamente, son susceptibles de hacerles sentir más auto-realizados en su profesión y, en última instancia, disfrutar de una mejor salud subjetiva. En el polo opuesto a estos profesionales se encuentra el grupo de los no cualificados que desempeñan labores poco valoradas y de baja remuneración. En definitiva, individuos que generalmente disponen del jornal necesario para afrontar sus gastos del hogar pero que, quizás, no se sienten ni seguros ni valorados en su profesión, ya que son fácilmente sustituibles por nueva mano de obra no cualificada.

En el nivel contextual, el riesgo de pobreza y el desempleo se encuentran negativamente relacionados con la auto-percepción de la salud de los españoles (Roelfs et al., 2011). Estos indicadores producían un aumento en la probabilidad de reportar una salud negativa. Unos resultados que tienen implicaciones muy claras en el contexto actual de crisis económica. De hecho, en los últimos años los índices de desigualdad han aumentado de un modo considerable en países como España, la destrucción de trabajo y el consiguiente el aumento del desempleo en nuestro país

ha aumentado el riesgo de pobreza de las personas, así como el número de real de familias que viven en un contexto de privación económica. Ciertamente, aunque en este avance inicial de los resultados de nuestro proyecto no nos permita analizar de evolución de los datos a nivel sanitario en España, el presente estudio aporta claros indicios de la importancia de tener unas condiciones vitales dignas para poder mantener la salud. Sin lugar a dudas vivir en la pobreza, o en una condición de riesgo de caer en una situación de privación material, aumenta la probabilidad de auto-percibir negativamente la salud, y esta misma relación se aplica a la falta de trabajo. En este sentido, es necesario considerar el impacto socioeconómico de la actual crisis económica sobre los grupos más desfavorecidos de nuestra sociedad, así como sobre su salud.

En un país con una de las tasas de desempleo más altas de Europa se hace patente la necesidad de crear políticas integrales que protejan a los grupos que se encuentran el riesgo de exclusión social, y que contribuyan a la inserción laboral de aquellos –que queriendo y estando capacitados para trabajar– se encuentran fuera del mercado laboral. En España, la edad de emancipación de los jóvenes se ha prolongado a causa de la ausencia de un mercado de trabajo que es incapaz de acoger al gran número de jóvenes con estudios, aparecen nuevos fenómenos como el de la denominada "sobre-educación" (esto es, exceso de formación en relación a la formación necesaria para desempeñar ciertos puestos de trabajo) (Chevalier, 2003), y persisten los problemas de conciliación familiar, baja natalidad y envejecimiento poblacional, entre otros fenómenos asociados a las elevadas tasas de desempleo. Y, como se pone de manifiesto en el presente estudio, también nuestra salud se encuentra vinculada a los datos macro-económicos.

Los despidos y los empleos mal pagados hacen que las familias tengan serias dificultades para hacer frente a los gastos del hogar, y las evidencias actuales muestran que los problemas económicos van de la mano de los de salud física y/o mental. En efecto, los suicidios vinculados a los desahucios son una prueba de ello. En este sentido, podemos afirmar que nuestro país está perdiendo la calidad de vida que tradicionalmente le ha caracterizado (por leve que se perciba la reducción general de la salud), y los recortes en el sistema sanitario y educativo no hacen sino empeorar la situación. Como demuestra un reciente trabajo, la austeridad en las políticas sanitarias es peligrosa y de hecho, en ocasiones, puede llegar a matar (Stuckler y Sanjai, 2013). De ahí que en contextos de crisis económica debamos de ser aún más conscientes de los posibles efectos colaterales de las políticas de ajuste del gasto público.

Finalmente, en términos de metodología es necesario realizar una reflexión sobre la idoneidad de la variable SRH. En este caso, aunque no estamos ante la medida ideal para llegar a comprender la relación existente entre el estado objetivo de salud de los individuos y los diferentes determinantes socioeconómicos de la salud, debemos considerar que la SRH ha demostrado ser una buena medida

proxy de la salud real. De hecho, nuestro estado real de salud suele presentar una elevada correlación con nuestro bienestar subjetivo. En este sentido, es esperable que personas que tienen una mala salud objetiva reporten una peor auto-percepción de salud.

Las carencias propias de este indicador evidencian la necesidad de emplear mediciones más complejas de la salud y que resulten complementarias a las de percepción y, asimismo, permitan una mejor comprensión de las desigualdades reales en la salud. En primer lugar, se pone de manifiesto la necesidad de emplear bio-marcadores que aporten información objetiva sobre el estado de salud (índices de masa corporal, diabetes, presión sanguínea, niveles de colesterol, etc.) que posibiliten análisis más completos, así como la constitución de grupos multidisciplinares de investigación que puedan estudiar esta cuestión desde diferentes enfoques. Por otra parte, sería de gran utilidad distinguir entre indicadores de salud física y mental ya que, aunque estas son dos medidas que en la práctica se encuentran relacionadas, ambas variables presentan matices que pueden ser relevantes a la hora de comprender diferentes fenómenos.

5. Bibliografía

Adams P, Hurd MD, McFadden D, Merril A, Ribeiro T (2003) "Health, wealthy and wise. Tests for direct causal paths between health and socioeconomic status" en J Econometrics nº 112, pp 3–56.

Allen J, Van der Velden, R (2001) "Educational mismatches versus skill mismatches: effects on wages, job satisfaction, and on-the-job search" en Oxford Economic Papers, nº 53(3), pp 434–452.

Alvarez-Galvez J, Rodero-Cosano ML, Motrico E, Salinas-Perez JA, Garcia-Alonso C, Salvador-Carulla L (2013) "The Impact of Socio-Economic Status on Self-Rated Health: Study of 29 Countries Using European Social Surveys (2002–2008) en Int J Environ Res Publ Health nº 10(3), pp. 747-761

Álvarez-Gálvez J, Rodero Cosano ML, García Alonso C y Salvador-Carulla L (2014) "Changes in socioeconomic determinants of health: comparing the effect of social and economic indicators through European welfare state regimes" en Journal of Public Health nº 22 (4), pp. 305-311.

Álvarez-Gálvez J (2016) "Discovering complex interrelationships between socio-economic status and health in Europe: A case study applying Bayesian Networks" en Social Science Research nº 56, pp. 133–143.

Angner E, Ray M, Saag K, Allison J (2009) "Health and Happiness among Older Adults. A community-based study" en J Health Psychol nº14, pp 503–12

Bambra C (2007) "Going beyond the three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research" en J Epidemiol Commun Health nº 61, pp. 1098–102

Bartley M, Ferrie J, Montgomery SM (1999) "Living in a high-unemployment economy: understanding the health consequences". En Marmot M, Wilkinson RG (ed) Social Determinants of Health. Oxford: Oxford University Press, pp 81–104

Bartley M, Sacker A, Clarke P (2004) "Employment status, employment conditions, and limiting illness: prospective evidence from the British household panel survey 1991-2001" en J Epidemiol Community Health nº 58, pp 501–6

Blossfeld H-P, Buchholz S, Hofäcker D, Kolb K (Eds.) (2011) Globalized Labour Markets and Social Inequality in Europe. Palgrave:Macmillan

Chevalier, A. (2003) "Measuring over-education" en Economica, nº 70(279), pp.509–531.

Costa-Font J, Hernández-Quevedo C (2012) "Measuring inequalities in health: What do we know? What do we need to know?"en Health policy nº106(2), pp.195–206

Drever F, Daran T, Whitehead M (2004) Exploring the relation between class, gender, and self rated general health using the new socioeconomic classification. A study using data from 2001 census. J Epidemiol Community Health 58:590–96

Eikemo TA, Huisman M, Bambra C, Kunst AE (2008a) "Health inequalities according to educational level in different welfare regimes: a comparison of 23 European countries" en Sociol Health Illn nº 30(4), pp.565–82

Eikemo TA, Bambra C, Joyce K, Dahl E (2008b) "Welfare state regimes and income-related health inequalities: A comparison of 23 European countries" en Eur J Publ Health nº 18, pp.593–599

Eikemo TA, Bambra C, Judge K, Ringdal K (2008c) "Welfare state regimes and differences in self-perceived health in Europe: A multilevel analysis" en Soc Sci Med nº 66, pp.2281–2295

Esping-Andersen G (1999) "Social Foundations of Postindustrial Economies". Oxford: Oxford University Press

Frijters P, Haisken-DeNew JP, Shields MA (2005) "The causal effect of income on health: evidence from German reunification" en J Health Econ nº 24 pp. 997–1017

Fritzell J, Nermo M, Lundberg O (2004) "The impact of income: assessing the relationship between income and health in Sweden" en Scand J Public Health nº 32, pp.6–16

Ganzeboom HBG, Donald JT (1996) "Internationally comparable measures of occupational status for the 1988 International Standard Classification of Occupations" en Soc Sci Res nº 25, pp. 201–39

Gulliford MC, Ukomunne OC, Chinn S. "Components of variance and intraclass correlation for the design of community-based surveys and intervention studies" en American Journal of Epidemiology 1999 nº149, pp. 876–883.

Grossman M (2000) "The human capital model. In Culyer AJ, Newhouse JP (ed) Handbook of health economics". Amsterdam: Elsevier, pp 347–408

Hanibuchi T, Nakaya T, Murata C (2012) "Socio-economic status and self-rated health in East Asia: a comparison of China, Japan, South Korea and Taiwan" en Eur J Public Health nº 22(1), pp. 47–52

Hernandez Quevedo C, Jones AM, Lopez Nicolas A, Rice N (2006) "Socioeconomic inequalities in health: a comparative longitudinal analysis using the European Community Household Panel"en Soc Sci Med nº 63(5), pp.1246–61

Hernández Quevedo C, Masseria C, Mossialos EA (2010) "Analyzing the socioeconomic determinants of health in Europe: new evidence from EU-SILC". (Population and social conditions Collection: Methodologies and Working Papers). Luxembourg: Publications Office of the European Union

Hox, J (2010) "Multilevel Analysis. Techniques and Applications". New York: Routledge.

International Labour Office (ILO) (1990) "International standard classification of occupations : ISCO-88". Geneva: International Labour Office

Kelleher CC, Friel S, Nic Gabhainn S, Tay JB (2003) "Socio-demographic predictors of self-rated health in the Republic of Ireland: findings from the National Survey on Lifestyle, Attitudes and Nutrition, SLAN" en Soc Sci Med nº 57, pp.477–86

Kunst AE, Bos V, Lahelma E, Bartley M, Lissau I, Regidor E, Mielck A, Cardano M, Dalstra JA, Geurts JJ, Helmert U, Lennartsson C, Ramm J, Spadea T, Stronegger WJ, Mackenbach JP (2005) "Trends in socioeconomic inequalities in self-assessed health in 10 European countries" en Intl J Epidemiol nº 34, pp.295–305

Marmot M (2010) "Fair Society, Healthy Lives (The Marmot Review Final Report)". London: Department of Epidemiology and Public Health, University College London

McKelvey RD, Zavoina W (1975) "A statistical model for the analysis of ordinal level dependent variables" en J Math Sociol nº 4(1), pp.103–20

Norwegian Social Science Data Services (2010) "Round 1-4: European Social Survey (ESS) Round 1-4 Data (2002-2008)". Norway: Data Archive and distributor of ESS data

Nummela OP, Sulander TT, Heinonen HS, Uutela AK (2007) "Self-rated health and indicators of SES among the ageing in three types of communities" en Scand J Public Health nº35(1), pp. 39–47

Roelfs DJ, Shor E, Davidson KW, Schwartz JE (2011) "Losing life and livelihood: a systematic review and meta-analysis of unemployment and all-cause mortality" en Soc Sci Med nº 72(6), pp. 840–54

Smeeth L, Ng E (2002) "Intraclass correlation coefficients for cluster randomized trials in primary care: data from the MRC trial of the assessment and management of older people in the community" en Control Clin Trials nº23, pp. 409–21

Smith JP (2004) "Unravelling the SES health connection. Aging, health and public policy: demographic and economic perspectives" en Popul Dev Rev nº 30, pp. 108–32

Stuckler, D, Sanjay B (2013) "Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte". Taurus, Madrid.

Van Doorslaer E, Koolman X (2004) "Explaining the differences in income-related health inequalities across European countries" en Health Econ nº13, pp. 609–28

Wilkinson R, Marmot M, (Eds) (2003) "Social Determinants of Health: The Solid Facts". Copenhagen: World Health Organization

Wilkinson R (1997) "Health inequalities: relative or absolute material standards" en BMJ nº 314(7080), pp. 591–5

Wilkinson R (1996) "Unhealthy societies: the afflictions of inequality". London: Routledge

Yannis G, Nicholas T, Ping YP (2009) "Personal values as mitigating factors in the link between income and life satisfaction: evidence from the European", en Social Indication Researcha vol 91, pp 329–344.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL A PARTIR DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL: PROGRAMA DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y PROGRAMA DE EXPERIENCIAS PROFESIONALES PARA EL EMPLEO.

Guerrero Mayo, María José
mjguemay@upo.es
Dorado Rubín, María José
mjdorrub@upo.es
López Igual, Purificación
mplopigu@upo.es

Grupo 7.1

Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro

espanet SPAIN

Palabras clave: Evaluación, inclusión social, inserción laboral, políticas públicas, empleo

Resumen: Esta ponencia presenta un conjunto de consideraciones metodológicas a tener en cuenta en el diseño de una metodología para la evaluación de políticas de inclusión social, desde un enfoque pluralista y participativo, incidiendo en los aspectos personales y sociales inherentes a los procesos de inclusión social en general, y a los de inserción sociolaboral en particular, analizando los recursos para su atención y priorizando la normalización de los usuarios.

Las consideraciones metodológicas que se presentan, elaboradas a partir de los resultados obtenidos con la realización del estudio *"La Exclusión Social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social"* y testada con la evaluación de los Programas de Inserción Laboral: Programa de Orientación Profesional y Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo[1] destinados a colectivos en riesgo de exclusión social, y desarrollado por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) de la Junta de Andalucía, deben ser entendidas desde una lógica de politica pública por la inclusión social sobre la base del empleo.

La integralidad del análisis requiere examinar el proceso seguido en la planificación de las políticas, sus resultados y la calidad de los servicios prestados a la población objetivo.

[1] Estos estudios, subvencionados en los años 2007 y 2008 por la Dirección General de Intermediación e Inserción Laboral del Servicio Andaluz de Empleo de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía y por el Fondo Social Europeo, fueron realizados por el equipo de investigadores de la Línea de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

1. Introducción

El impulso de los programas de inserción laboral en Andalucía se sitúa en el V Acuerdo de Concertación Social firmado el 23 de mayo de 2001. En este Acuerdo, siguiendo las orientaciones y directrices de las Estrategia Europea del Empleo (EEE), se estableció como uno de los objetivos prioritarios *la mejora de las posibilidades de inserción de las personas desempleadas y la prevención del desempleo*. En el marco de estos programas de inserción, se sitúan los dos programas que serán objeto de estudio: el programa de Orientación Profesional y el de Experiencias Profesionales para el Empleo.

Para la elaboración de las consideraciones metodológicas, se recurrió a la investigación documental, llevando a cabo una recopilación tanto de contribuciones teóricas como de estudios empíricos, procedentes de diversas disciplinas. La información y propuestas, explícitas o implícitas, encontradas en esta bibliografía fueron analizadas con el objeto de plantear la diversidad de instrumentos existentes para la evaluación. Además, se realizaron entrevistas personales, mesas técnicas y talleres de trabajo con expertos en evaluación de políticas de empleo y con los responsables y coordinadores de los programas de inserción. Con la aplicación de estas técnicas, se concretó el apoyo de una estructura participativa que permitió integrar en la propuesta las opiniones y recomendaciones de personas con diferentes experiencias en la evaluación de los programas de inserción.

Asimismo, para el desarrollo de la propuesta metodológica se puso el énfasis en los procesos de inserción laboral, aplicando una aproximación integral donde la evaluación, independientemente del momento temporal en que se realice, contempla todas las etapas del proceso de inserción. Se trata de un enfoque pluralista y participativo, que facilita el diálogo y la negociación entre las personas beneficiarias, los demandantes de empleo y los ejecutores de políticas públicas en materia de empleo; y, con una orientación analítica, formativa y conclusiva, que permita valorar la eficiencia y eficacia de las políticas ya implementadas y redireccionar las acciones de acuerdo a los resultados obtenidos.

Dada la diversidad de los programas que configuran estos procesos y la complejidad de la estructura institucional creada para su ejecución y gestión, fue necesario incorporar en las consideraciones metodológicas criterios relacionados con la coordinación y participación; además, de aquellos que permitan valorar los resultados de las acciones en términos de inserción, calidad de los servicios y satisfacción de los beneficiarios.

2. Metodología y técnicas aplicadas en la evaluación de los Programas de Inserción

Para llevar a cabo la evaluación de los programas de inserción se optó por un enfoque metodológico integral, participativo y de carácter pluralista. Así, la evaluación realizada, si bien tuvo en cuenta algunos aspectos cuantitativos que se han podido analizar con la información facilitada desde el SAE, está basada especialmente en aspectos de carácter cualitativo extraídos del desarrollo del trabajo de campo.

Esta concepción se ha materializado en el diseño de una metodología que combina los siguientes aspectos:

- Triangulación metodológica. La aplicación de técnicas de carácter cualitativo (entrevistas, talleres participativos y relatos de vida) y cuantitativo (análisis de indicadores de realización y resultado), posibilitó la comparación de los resultados obtenidos a partir de la información recopilada, lo cual permitió complementar el análisis y verificar la fiabilidad de la realidad estudiada.

- Perspectiva emic[2]. A través del uso de técnicas como la entrevista o el relato de vida, se realizó un acercamiento a la experiencia de los usuarios de los programas de inserción contada en primera persona, así como a la valoración que realizan de esta experiencia.

La selección de las técnicas empleadas para la evaluación estuvo determinada por las variables e indicadores a analizar, así como por la viabilidad de su aplicación.

3. Caracterización de los Programas de Inserción Laboral del SAE

El objetivo general de este conjunto de programas es la lucha contra el desempleo de forma integral y coordinada, abarcando aspectos relacionados con la orientación e inserción laboral, el fomento del espíritu emprendedor y la igualdad de oportunidades. Todos los programas están orientados de forma prioritaria a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo.

[2] Tanto el concepto *emic* como el de *etic* fueron creados por Pike, y hacen alusión a los enfoques interno (*emic*) y externo (*etic*) del observador. La perspectiva *emic* considera y da prioridad al sentido interno que el sujeto de estudio da a su acción, mientras que el enfoque etic otorga primacía a la interpretación realizada por el investigador. Ambas posturas durante largo tiempo formaron parte de un debate irreconciliable. No obstante, cada vez son más crecientes las posturas que optan por no dar prioridad a ninguno de los dos enfoques, y abogan por tomarlos como puntos de vista complementarios y necesarios para la comprensión de los grupos y culturas humanas (Rubio, M.J. y Varas, J., 1997).

Dadas las múltiples dimensiones y factores causales de los problemas del desempleo, los Programas de inserción laboral son encarados desde una perspectiva integradora, en la que participan diferentes entidades especializadas en la intervención con colectivos específicos. Esta situación conlleva la necesidad de coordinar permanentemente las actuaciones, con el objeto de optimizar los recursos y evitar solapamientos. Por este motivo, para gestionar los Programas de inserción laboral del SAE se han incorporado a la Red Andalucía Orienta todas las unidades e instrumentos de orientación profesional con que cuenta dicho Servicio.

En general, los programas consisten en un conjunto de actuaciones, articuladas en función de las características y necesidades de cada beneficiario, que generan un proceso de desarrollo de sus capacidades para acceder a un empleo. Uno de los aspectos más destacables de la mayor parte de estos programas es el enfoque personalizado que se persigue en su diseño. Este elemento es importante, dada la diversidad de situaciones de desempleo existentes y el distinto grado de dificultad que tienen las personas que se encuentran en esta situación para acceder y mantener un empleo.

Para abordar esta situación, que dificulta tanto el diseño de un itinerario de inserción para adaptarlo a cada beneficiario como el seguimiento y evaluación de sus resultados, se utiliza el concepto de empleabilidad. Según la Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, la OIT, señala que: “el término empleabilidad se refiere a las competencias básicas y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presentan con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiarse de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”.

En términos generales, se entiende la empleabilidad como el conjunto de aptitudes y de actitudes que brindan a una persona la oportunidad de obtener un puesto de trabajo y de permanecer en el mismo. Es ésta una concepción del término empleabilidad que deposita en la persona la carga y responsabilidad de su éxito o fracaso ante la búsqueda de empleo. Desde esta perspectiva, disponer de un empleo depende por tanto de la persona; de las habilidades, de los comportamientos, de los conocimientos, etc., que forman parte, indudablemente, del desarrollo personal de cada individuo.

En definitiva, para abordar la mejora de la empleabilidad es precisa la creación de instrumentos de intervención que sitúen las características, necesidades y posibilidades de cada desempleado como punto de partida de las actuaciones a realizar. En este sentido, la organización de

programas de inserción mediante itinerarios personalizados puede ser un instrumento útil para conseguir concatenar y combinar los diversos programas en función de las necesidades de cada demandante en contraposición a las intervenciones globales que tienen menor capacidad para abordar las especificidades de cada colectivo al resultar demasiado rígidas y generales.

3.1. Programa de Orientación Profesional

El Programa de Orientación Profesional tiene como objetivo fundamental promover la inserción laboral de personas demandantes de empleo, prestándoles servicios de orientación profesional, asesoramiento especializado y personalizado, que permitan mejorar su empleabilidad. Para la consecución del objetivo perseguido, en el Programa se realizan las siguientes acciones con las personas usuarias:

- **Entrevista en profundidad:** en la que se obtiene la información necesaria para determinar los servicios que utilizará la persona demandante.
- **Orientación vocacional:** dirigida a aquellas personas que aún no han tomado una decisión sobre las ocupaciones en las que pueden y/o quieren trabajar.
- **Mercado de trabajo:** para orientar e informar a los demandantes de empleo sobre las características del mercado laboral en función del contexto geográfico en el que se encuentre el demandante: tipos de empresas, sectores predominantes, puestos demandados, etc.
- **Técnicas de búsqueda de empleo:** familiarizar a los desempleados en la utilización de las técnicas para la búsqueda de empleo: elaboración de un currículum vitae, análisis de las ofertas de empleo, simulación de entrevistas, etc.
- **Conocerse y posicionarse en el mercado de trabajo:** ayudar al demandante de empleo a conocer sus potencialidades y en qué situación se encuentra frente al mercado de trabajo para determinar la mejor forma de acceder a él.
- **Red EURES[3]:** Acciones dirigidas a desempleados que deseen trabajar en otros países del Espacio Económico Europeo (EEE), proporcionando información y asesoramiento sobre

[3]Creada en 1993, EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los servicios públicos de empleo europeos de los Estados miembros del EEE (los países de la UE, Noruega, Islandia y Liechtenstein) y otras organizaciones asociadas. Suiza también participa en la cooperación EURES.

ofertas de empleo, situación, evolución del mercado de trabajo, y condiciones de vida y trabajo de cada país.

Una característica fundamental de este programa es la organización de las acciones de orientación a través de itinerarios personalizados de inserción (IPI). En este sentido, un IPI puede definirse como un plan de trabajo en el que, paso a paso, y en función de las necesidades de cada desempleado, se define una secuencia concatenada de acciones a realizar por éste para la mejora de su empleabilidad. Este programa constituye una posible vía de acceso: por un lado, al resto de programas de inserción laboral; y, por otro, al resto de recursos del SAE, adquiriendo, de este modo, un importante papel como elemento vertebrador de las Políticas Activas de Empleo de la Junta de Andalucía.

Las personas usuarias del programa de Orientación Profesional podrán ser demandantes de empleo inscritas en el SAE como desempleadas, siendo objeto de atención preferente: desempleados de muy larga duración, jóvenes menores de 30 años, mujeres, personas con discapacidad, personas en riesgo de exclusión, mayores de 45 años, minorías étnicas, inmigrantes con dificultades de acceso al mercado de trabajo.

El programa de Orientación Profesional se ejecuta a través de las unidades de orientación que conforman la Red Andalucía Orienta. Esta Red está conformada por 323 unidades distribuidas por todo el territorio andaluz, en las que 965 técnicos prestan servicios de orientación y 199 realizan tareas de apoyo administrativo.

3.2. Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo

Este programa tiene como finalidad promover la inserción de personas desempleadas por medio de acciones y tutorías que las acerquen al mercado de trabajo y que les permitan adquirir hábitos, prácticas y valores del entorno laboral. Para ello, los usuarios pueden participar en las siguientes acciones:

- **Visitas a empresas:** Son acciones grupales con un máximo de 10 participantes, que se realizan en centros de trabajo con el objeto de acercar a los participantes al mundo laboral.
- **Entrevistas a profesionales:** Son acciones individuales, consistentes en la concertación de entrevistas entre los beneficiarios del programa y profesionales en activo para la transmisión de información relativa al contexto, habilidades y valores asociados a su ocupación.

- **Prácticas profesionales:** Se desarrollan en centros de trabajo colaboradores del SAE con la finalidad de facilitar la integración de los participantes en la estructura, normas y valores de una organización laboral, no implicando la existencia de una relación laboral. Para la participación de los usuarios en prácticas se ha establecido un sistema de "bolsa de prácticas". Los responsables del programa incluyen a los usuarios en la bolsa como demandantes de prácticas profesionales, detallando en la ficha correspondiente tanto su perfil como sus preferencias. El sistema asignará las prácticas a los distintos usuarios en función del cumplimiento de los requisitos planteados en las prácticas ofertadas en la bolsa.

Los posibles **usuarios** de este programa son las personas demandantes de empleo que participen en el programa de **IPI**. Para la realización de prácticas laborales, además de llevar como mínimo un mes en el IPI y haber recibido dos horas de atención directa, deben cumplir alguno de los siguientes requisitos:

- Disponer de titulación universitaria, formación ocupacional reglada o certificación de realización de un curso de FPO, y, además: carecer de experiencia laboral en la materia en la que se han cursado estudios y que no hayan transcurrido más de 2 años desde la obtención del título.

- Ser demandantes del primer empleo y pertenecer a alguno de los siguientes colectivos: discapacitados, minorías étnicas o personas en riesgo de exclusión.

Este programa dispone, para la gestión de las prácticas, de 71 unidades repartidas entre las distintas provincias andaluzas, de las que 47 coinciden con una Unidad de Orientación.

4. La evaluación de los Programas de Inserción Laboral. Análisis de los procesos

La evaluación es un instrumento que permite conocer en profundidad todas las dimensiones de un programa (diseño, ejecución, estructura organizativa y de gestión, resultados, efectos), valorarlas de forma crítica y extraer lecciones que permitan "aprender para mejorar".Tras la revisión de los programas de inserción laboral del SAE, se han identificado los siguientes elementos clave que condicionarán su evaluación:

- Las **particularidades del objeto de la evaluación**, cuya delimitación requerirá un análisis pormenorizado de la naturaleza y extensión del impacto deseado con los programas de inserción laboral, así como de los objetivos que se planteen para su evaluación.

Un elemento importante que condiciona el diseño de una metodología de evaluación es la naturaleza y características particulares del objeto evaluado. En el caso de estos Programas, en los que un grupo de entidades articula diferentes actuaciones para desarrollar las capacidades de los beneficiarios de cara a la búsqueda de un empleo, debe prestarse especial atención a los resultados de los programas sobre el desarrollo personal de los usuarios, la coordinación de las entidades que los ejecutan y el análisis de los procesos que se ponen en marcha.

Prestar atención a los resultados que tienen los programas de inserción sobre las personas significa poder valorar el desarrollo de las capacidades sociales y laborales que experimentan los beneficiarios. Para ello, la metodología de evaluación debe permitir realizar un acompañamiento de estas personas a lo largo de su participación en los itinerarios y ser sensible a las características cualitativas que mejor describan esos procesos de desarrollo personal.

Atender a la coordinación de las entidades exige que la metodología de evaluación permita revisar y fortalecer la estructura institucional sobre la que se articulan los programas de inserción, las relaciones entre las distintas unidades, la asignación de funciones y la participación activa de todas ellas en los procesos de decisión.

Por último, para que la evaluación permita el análisis y valoración de los procesos que se ponen en marcha a partir de la ejecución de los programas de inserción, éstos deben ser analizados como una combinación articulada y secuencial de actuaciones diseñadas conforme a las dificultades que presenta cada beneficiario para acceder a un puesto de trabajo.

- La **puesta en funcionamiento** de un sistema de seguimiento y evaluación interno o interno asistido, que requerirá de una metodología que permita integrar fácilmente las funciones de evaluación en el resto de responsabilidades relacionadas con la gestión de los programas. Este planteamiento responde a la función formativa de la evaluación, conforme al cual, uno de sus efectos más positivos es que abre espacios de aprendizaje para todos los actores implicados en un programa.

4.1. Programa de Orientación Profesional

En relación con el análisis de la estrategia de intervención del programa de orientación, el IPI se caracteriza por la diversidad de medidas y contenidos que se pueden planificar para cada usuario;

no obstante, existe cierta homogeneidad en los pasos que debe seguir el proceso. Así, la normativa reguladora de los programas de inserción establece cinco etapas para el IPI: recepción y acogida; recogida de información y análisis; definición del itinerario personalizado de inserción; desarrollo del itinerario; y, fin del IPI.

La situación de partida o el momento en el que se realiza la **determinación del nivel de empleabilidad inicial**, suele abarcar de forma general a las dos primeras fases establecidas por normativa, es decir, la "Fase 1 de recepción y/o acogida de beneficiarios" y la "Fase 2 de recogida de información y análisis".

La **definición del objetivo del beneficiario** coincide con la "Fase III de definición del itinerario" regulada en la legislación. En este momento, tras la definición de la situación inicial se define el objetivo de la intervención, etapa que está directamente ligada con la siguiente en la que se desarrolla la estrategia de intervención, ya que las acciones a realizar por parte del usuario están inducidas en gran medida por el objetivo que se fije.

El **desarrollo de la estrategia de intervención** se identifica de forma general con la "Fase IV de desarrollo del IPI", es decir, la puesta en práctica de las acciones y derivaciones diseñadas en la etapa anterior. Al final del itinerario se suele evaluar la consecución o no de un proceso de cambio en el usuario. Esta evaluación se realiza una vez concluido el IPI y coincide con la "Fase V de fin del IPI", fase en la que la normativa establece cuatro supuestos básicos por los que éste se puede cerrar (inserción, finalización, abandono e inactividad).

Una de las características del Programa de Orientación es su flexibilidad, debido a la variedad de posibilidades que pueden surgir en cuanto a la organización de la intervención para adaptarla a las necesidades y características del beneficiario. En este sentido, se puede considerar que la recogida de información y la definición y desarrollo del IPI son prácticamente transversales a todo el proceso.

4.2. Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo

Este Programa constituye una de las posibles acciones a las que se puede derivar un usuario que participa en un IPI, con objeto de aumentar su empleabilidad. De su análisis se puede distinguir cuatro etapas sucesivas en su desarrollo:

1. El **proceso de captación de las ofertas de prácticas** depende del funcionamiento de cada entidad y de los recursos con que cuenta para este fin, no obstante, en términos

generales, los pasos a seguir en este proceso son: la detección de necesidades de los demandantes de empleo; estudio del tejido empresarial en el territorio; acciones de difusión del programa EPE; y, firma del convenio.

2. La **selección de los candidatos** para los puestos de prácticas EPE disponibles se lleva a cabo a través de las siguientes tareas: información previa sobre el programa EPE a los usuarios; registro del usuario en bolsa de demandantes de prácticas del STO; proceso de casación entre las ofertas y los demandantes de prácticas, y selección final de candidatos en las entidades EPE.

3. El **desarrollo y seguimiento** de las prácticas EPE se realiza a través del plan de refuerzo que consiste en un asesoramiento presencial que suponga 5 horas semanales durante el periodo de ejecución de las mismas. En la práctica, el contenido del Plan de Refuerzo varía considerablemente en función de las entidades que gestionan el programa, pero, en términos generales, se puede distinguir 4 tipos de acciones, que son: seguimiento a empresas y beneficiarios; contacto directo con las empresas; actividades grupales con usuarios; y tutorías individuales con usuarios. Éstas dos últimas tienen una duración que varía de una entidad a otras, si bien en todas suelen duran menos de 5 horas.

4. Por último, en la etapa de **valoración de resultados** (etapa muy relacionada con la anterior) se realiza a través de la evaluación del usuario, entrevistas con el tutor y el seguimiento del usuario una vez finalizada la práctica.

4.3. Factores de incidencia en la eficacia de los Programas

Un elemento importante del análisis de ambos programas es la detección de aquellos factores que inciden en la eficacia de los procesos de orientación y del programa de experiencias profesionales para el empleo. Del trabajo de campo realizado se desprenden fundamentalmente dos tipos de factores:

- En el primero de ellos se incluyen todos aquellos factores externos o del contexto operativo a la intervención que limitan o dificultan los procesos. Se incluyen aquellos que en cierto modo quedan fuera del ámbito de actuación de la intervención y del control de sus ejecutores y gestores, pero que, sin duda, condicionan tanto los procesos de orientación como el resultado de los mismos. Entre los factores de incidencia externas, se destacan los siguientes:

a. La complejidad de la realidad socioeconómica en la que se desarrollan las políticas públicas de empleo y los constantes e intensos cambios a los que está sometida esta realidad. Este contexto también condiciona la captación de oferta de prácticas del programa EPE.

b. Las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, sufrida fundamentalmente por mujeres, que también condiciona las prácticas laborales.

c. La falta de interés e implicación de algunos usuarios en los procesos de orientación, que adoptan una actitud pasiva en el proceso.

d. La expectativa del usuario al iniciar el proceso.

e. La dificultad existente para llevar a cabo procesos de reciclaje que conecten con las necesidades del mercado de trabajo.

f. La atención a colectivos específicos como los inmigrantes y minorías étnicas con diferentes patrones culturales, distinto idioma, etc.

- En el segundo grupo se engloban factores internos relacionados con el diseño, difusión, gestión y seguimiento del programa. Destacando algunos factores de incidencia general a todo el proceso y otros específicos que se producen en cada una de las fases del proceso.

    a. Factores de incidencia en el ámbito del planteamiento del programa.

        - La exigencia de participar en el programa de Orientación para algunos colectivos perceptores de ayudas económicas (renta activa de inserción o el salario social) distorsiona la imagen del programa.

        - La ejecución del programa de Orientación está supeditada, por un lado, a la existencia de partidas presupuestarias para las subvenciones destinadas a las distintas entidades, y, por otro, al proceso administrativo que se genera desde que se aprueban las subvenciones hasta que se materializa la prestación del servicio.

        - La utilización del itinerario personalizado de inserción como instrumento de medida de los objetivos marcados.

b. Factores de incidencia en el ámbito de la difusión del programa que no es homogénea.

c. Factores de incidencia en el ámbito de la gestión del programa.

- La falta de un protocolo homogéneo de derivación a otros programas de formación y empleo.
- Los flujos de usuarios contrarios al que persigue la norma.
- La falta coordinación entre entidades.
- Las dificultades que a veces tienen los técnicos de orientación para obtener información actualizada y completa de los recursos existentes para la derivación de usuarios.
- Los mecanismos establecidos para medir y controlar la actividad en las unidades de orientación pueden desvirtuar el objetivo fundamental de la intervención.
- El establecimiento de un mínimo de 4 horas de atención en el marco de un IPI.

d. Factores de incidencia en el ámbito del sistema de seguimiento.

- limitaciones detectadas en el STO relacionadas con la cantidad y calidad de la información que gestiona esta herramienta:
- limitaciones detectadas por los técnicos en cada fase del proceso.
- las limitaciones técnicas de la aplicación informática.

5. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación de los programas

Tras el proceso evaluativo desarrollado al programa de Orientación Profesional y al programa de Experiencias Profesionales para el Empleo, en forma de procesos determinando factores que pueden incidir tanto en la ejecución como en los resultados de los programas, se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Una de las características esenciales de los programas de inserción es que están centrados en la persona, con el objetivo de adaptar la intervención a las necesidades de cada usuario que vendrán determinadas por su nivel de empleabilidad al inicio del programa. Para instrumentalizar este enfoque los procesos de orientación están estructurados a través de IPI en los que cada usuario podrá recibir las acciones de orientación y ser derivado a aquellos programas de formación y empleo que tanto éste como su orientador hayan considerado necesarios para mejorar su empleabilidad. Esta posibilidad de derivaciones en el marco de un IPI es lo que le confiere un papel potencial como vertebrador de las políticas activas de empleo.

2. La ejecución del programa de Orientación se articula a través de la red Andalucía Orienta conformada por 323 unidades distribuidas por todo el territorio. Tras el análisis de la distribución territorial de dichas unidades, se comprueba una mayor concentración de unidades en las zonas urbanas (coherente ya que tienen mayor densidad demográfica) y se advierte que en el resto del territorio existe cierta dispersión en su localización. Si este aspecto se mide en función del número de desempleados no ocupados (DENOS)[4] por técnico de orientación o DENOS por unidad de orientación, se aprecia que tampoco existen ratios homogéneos de atención en todas las zonas de influencia. En relación con las unidades de atención de colectivos específicos (discapacitados y personas en riesgo de exclusión), se advierte una concentración casi total en las zonas urbanas, aspecto que genera dificultades para desplazarse a estos colectivos a las unidades desde sus municipios de residencia.

3. La empleabilidad está condicionada por una diversidad de factores que posicionan a los desempleados de forma muy diferente en el mercado de trabajo. Enfocar la intervención en materia de orientación profesional a las necesidades de cada usuario es un reto complicado. Para facilitar esta cuestión, el SAE ha establecido normativamente las fases que deben constituir un itinerario, pero no sus contenidos ni la duración de cada acción a realizar con los usuarios. Este aspecto puede limitar el análisis de los procesos y acciones realizadas de forma agregada; pero, sin duda, puede incidir positivamente en la personalización del servicio, dando a los orientadores cierta flexibilidad para adaptar las actuaciones a las necesidades de cada usuario, lo que favorece el diseño de acciones innovadoras dirigidas a colectivos y contextos específicos. Por ello, podría ser beneficioso la elaboración de una guía de recursos o manual de acciones en el que se recojan acciones y contenidos que permitan al

[4] Para calcular los DENOS, se parte de la cifra de paro registrado y se suman los cinco colectivos que, según los criterios internacionales de la OIT, deberían ser considerados parados: los estudiantes, los que han rechazado una acción de inserción laboral, los demandantes de empleo coyuntural, los demandantes de empleo de jornada reducida (inferior a 20 horas) y los trabajadores eventuales agrarios subsidiados.

orientador disponer de herramientas básicas a partir de las cuales adaptar el proceso de orientación. En este manual se podrían incluir las acciones innovadoras (buenas prácticas) que se vayan detectando, lo que permitiría el enriquecimiento general de la red de unidades..

4. La opción de ejecutar los programas a través de entidades colaboradoras confiere una mayor flexibilidad a la gestión y prestación del servicio. Sin embargo, la participación de este tipo de entidades implica irremediablemente el establecimiento de controles administrativos y de ejecución, que pueden incidir de forma negativa en la eficacia de la intervención. El requisito de un mínimo de 4 horas de atención a un usuario por parte del orientador en el marco de un IPI para poder computarlo como atendido en sus objetivos, puede distorsionar el funcionamiento del programa. Se podría valorar la posibilidad de flexibilizar el control mediante "pruebas piloto".

5. El papel del IPI como vertebrador de las políticas activas de empleo es un concepto de gran valor en la gestión de las políticas activa de empleo. Sin embargo, esta capacidad vertebradora puede verse limitada por diferentes factores:

    - La inexistencia de protocolos homogéneos de derivación a otros programas salvo para el de Acompañamiento a la Inserción y para el de Experiencias Profesionales para el Empleo (cuya derivación está protocolarizada y telematizada a través del STO). Una posibilidad para potenciar el papel articulador de los itinerarios podría ser dar un mayor protagonismo a las oficinas SAE en el desarrollo de los IPI, de forma que éste se inicie a través de una entrevista de diagnóstico para determinar el nivel de empleabilidad de la persona desempleada (que podría ser una adaptación de la actual entrevista ocupacional).
    - Otro aspecto a considerar en el marco del papel vertebrador del IPI, es la revisión del límite máximo de 3 meses sin atención para la caducidad de los IPI en el caso de que un usuario esté derivado a un programa. Para solucionar este aspecto se podrían adaptar los plazos de caducidad en función de la duración de los programas a los que un usuario pueda ser derivado.

6. Por su parte, el programa de Experiencias Profesionales para el Empleo es bastante valorado y demandado por los desempleados, ya que la realización de prácticas en empresas es probablemente una de las acciones que más acercan al desempleado al mercado laboral y, en muchas ocasiones, esas prácticas acaban con la contratación del desempleado. No obstante, la estrecha vinculación de este programa con el mercado de trabajo, genera que en el mismo

se acaben reproduciendo tanto los desequilibrios propios del mercado de trabajo, como las dinámicas que éste genera. Los desequilibrios se plasman en la dificultad que a veces se producen para adecuar la oferta de prácticas a los perfiles de los usuarios. Para generar mayor información que reduzca estos desequilibrios se podrían realizar estudios donde se analicen cuáles son las prácticas que más se ajustan a las necesidades de los demandantes de empleo en cada territorio, así como la elaboración de una base de datos con información actualizada a la que tengan acceso las entidades que gestionan programas EPE en dicho territorio.

7. Asimismo, hay que tener en cuenta que la labor de los gestores de prácticas en el programa EPE no finaliza cuando el usuario comienza la práctica. A partir de este momento, el técnico gestor de la práctica tiene dos cometidos fundamentales con los usuarios que participen en el programa: en primer lugar, la organización y ejecución de los planes de refuerzo en los que se suele incidir en aquellos aspectos que pueden favorecer la integración de un trabajador en el mercado laboral; y, en segundo lugar, la realización del seguimiento de las prácticas que se estén ejecutando para asesorar y atender a los usuarios en las dudas o problemas que puedan tener en su realización. En el análisis de estas tareas, se detecta algunas dificultades por parte de los técnicos gestores de las prácticas para abordar todo el proceso de captación y asignación de prácticas y compaginarlo con el seguimiento y organización de los planes de refuerzo. Esta situación tiene lugar en mayor medida en aquellas entidades que sólo ejecutan el programa de EPE, al carecer de unidad de orientación y, consecuentemente, del apoyo profesional de los técnicos de estas unidades. Esto puede provocar que la intensidad y contenidos del plan de refuerzo pueda variar considerablemente de unas entidades a otras.

8. Durante el proceso de derivación de los usuarios desde el programa de Orientación, en ocasiones, se generan “cuellos de botella”. Estos pueden estar motivados por circunstancias como la ausencia de técnicos en una unidad Orienta, o bien, el cierre de la unidad. Estas situaciones pueden afectar a los usuarios interesados en hacer una práctica, ya que pueden no ser derivados a los puestos de prácticas ofertados, y, por tanto, da lugar a que ofertas de prácticas queden sin cubrir y a posibles quejas y reclamaciones por parte de los usuarios.

9. La ejecución de los programas objeto de estudio está supeditada: por un lado, a la existencia de partidas presupuestarias y la concesión de subvenciones destinadas a las distintas entidades; y, por otro, al proceso administrativo que se genera desde que se aprueban las subvenciones hasta que se materializa la prestación del servicio. Este hecho, a veces genera

la paralización, en momentos determinados, de la actividad de las entidades colaboradoras. Las consecuencias de estas interrupciones son, principalmente, la falta de continuidad en las acciones emprendidas por el cierre temporal de alguna entidad, las dificultades para retomar la recogida de información cuando los centros vuelven a abrir, pero, sobre todo, la pérdida de imagen del programa frente al usuario. Estas paralizaciones del servicio provocan el traslado de los usuarios a otras entidades provocando sobrecarga de trabajo para aquellos técnicos que deban encargarse de continuar la atención, por lo que dificulta el seguimiento y valoración de los resultados en el desarrollo del proceso de orientación o de las prácticas iniciadas.

10. Para la valoración de los resultados de los programas de inserción, el SAE se basa fundamentalmente en la realización de encuestas de satisfacción a los usuarios y en la determinación de los niveles de inserción de los usuarios de los programas a través de cruces con el sistema HERMES. En este sentido, es preciso tener en cuenta que si bien, la finalidad última de los procesos de orientación es promover la inserción laboral de los beneficiarios de los programas, centrar en exceso la valoración de la intervención en la consecución de un empleo puede inducir a pasar por alto otros aspectos intermedios que también deben ser valorados. En este sentido, si se valora la eficacia del programa en torno a este parámetro, se estará centrando la intervención de forma exclusiva en la consecución de un empleo y se puede acabar midiendo el éxito o fracaso de la intervención en base al número de personas que han encontrado empleo, dejando fuera del análisis otros aspectos importantes como los avances en la empleabilidad que los usuarios de los programas hayan podido experimentar. Para la valoración de estos aspectos se pueden utilizar los cuestionarios de valoración que se realizan a usuarios incidiendo en cuestiones, que al menos de forma agregada, permitan analizar la mejora de la empleabilidad que los propios usuarios han percibido tras la participación en el programa.

11. El sistema de seguimiento implantado por el SAE para los programas objeto de estudio es el STO. A través de este sistema se recogen los datos de los demandantes atendidos, así como el contenido de las acciones realizadas y sus objetivos. Además, el sistema se utiliza para el control de horas de atención e IPI, marcados como objetivos. En su análisis, se han detectado ciertas limitaciones que hacen que sea percibido más como un sistema de control que como una herramienta de trabajo, lo que provoca que los técnicos diseñen sus propias herramientas complementarias para el seguimiento y ejecución del programa.

6. Consideraciones metodológicas para la evaluación integral de Programas de Inserción Laboral

Los principales resultados y conclusiones que se extraen del trabajo realizado se presentan agrupados en los siguientes apartados:

1) **La articulación de las políticas de empleo en un contexto de complejidad creciente**

El objetivo de reducir las tasas de desempleo sigue siendo uno de los retos principales a los que se enfrentan las economías de los países desarrollados. Pero, de forma cada vez más latente, en los mercados laborales se observan fenómenos de discriminación, desigualdad y precariedad que impiden el acceso al empleo en condiciones de igualdad. Las políticas diseñadas para luchar contra el desempleo deben considerar múltiples dimensiones y factores causales que explican las situaciones de exclusión sociolaboral.

Ante esta situación, el concepto de empleabilidad, se configura como elemento clave de las políticas públicas dirigidas a fomentar la inserción laboral de las personas con más dificultades de acceso a un empleo. Orientar las actuaciones públicas hacia la mejora de la empleabilidad permite adaptar los programas de inserción laboral para incidir sobre estos problemas multidimensionales y hacerlo, además, de acuerdo con las circunstancias específicas de cada persona.

Otra tendencia importante en la gestión y ejecución de los programas de inserción laboral es dotarlos de una perspectiva integradora, en la que participen y tengan un rol protagonista entidades especializadas en la intervención con cada colectivo específico. Se persigue, además, implicar a las empresas y otros agentes que ofrecen empleo, tratando de crear nexos estables entre las personas que participan en los programas de inserción y aquéllas que ofertan puestos de trabajo.

2) **La evaluación: instrumento al servicio de la mejora de la calidad de los programas de inserción laboral**

La evaluación es un instrumento de gran utilidad para asegurar la calidad de cualquier política pública. Principalmente si es entendida desde una perspectiva amplia, según la cual debe integrarse en el diseño, en los sistemas de gestión y seguimiento, y en el proceso de ejecución de los programas, puesto que todos estos elementos condicionan su calidad y resultados.

La evaluación es una herramienta flexible, por lo que su eficacia será mayor en la medida en que la metodología y criterios de valoración se adapten a la política que vaya a ser evaluada. En efecto, cada política o programa contiene unas particularidades, lo que debe dar lugar a

conceptos clave y técnicas específicas de trabajo que han de ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica una metodología de evaluación.

En los casos estudiados, el SAE asume las tareas relativas al seguimiento y a la evaluación de los programas de empleo, centrándose de manera prioritaria en la valoración de los resultados de las acciones en términos de inserción laboral, la calidad de los servicios y la satisfacción de las personas usuarias. Como tal, es la entidad responsable de diseñar y poner en funcionamiento una metodología específica de evaluación que se adapte a la realidad de los programas de inserción laboral que se desarrollan en Andalucía y asegure un incremento progresivo en la calidad de los mismos.

3) Particularidades de los programas de inserción laboral que inciden en su evaluación

El conocimiento en profundidad del objeto de evaluación ha sido una condición previa para las consideraciones metodológica que contiene este estudio. De esta forma queda garantizado que la metodología diseñada se corresponde con las características específicas de los programas a evaluar y, por lo tanto, que sus resultados se vean traducidos en una mejora de la calidad de las políticas de empleo.

El análisis efectuado refleja cómo los programas de inserción laboral gestionados por el SAE emanan de los Acuerdos de Concertación Social de Andalucía y recogen las directrices comunitarias plasmadas en la Estrategia Europea de Empleo. El estudio de estos marcos jurídicos ha resultado fundamental para caracterizar los programas en un contexto amplio y tener en cuenta los conceptos y propuestas que surgen desde otros sectores y ámbitos de intervención.

De esta forma, queda garantizada la concepción de los programas de inserción laboral como un instrumento público orientado a la solución de los problemas, no solo de empleo, sino también sociales y de integración que afrontan las personas con problemas de acceso al mercado de trabajo.

Una vez enmarcados en este contexto amplio, el análisis y descripción individual de cada uno de los programas de inserción del SAE ha permitido identificar cuáles son aquéllos elementos comunes y específicos que resultan más determinantes para asegurar un mayor grado de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y que, por lo tanto, constituyen los elementos centrales o retos principales que deben ser abordados a la hora de diseñar una metodología para su valoración.

Ha resultado de especial interés el análisis de los procesos de inserción puestos en marcha a través de los programas, puesto que éstos son reflejo de los IPI diseñados para cada una de las personas a la búsqueda de un empleo. Del examen del proceso de cambios experimentados por las personas a lo largo de su paso por los itinerarios, de la adecuación de las actuaciones programadas en los mismos o de los sistemas de gestión y coordinación de las entidades para su puesta en marcha, se derivan los elementos clave que determinan los resultados y la calidad de los programas de inserción y, por lo tanto, que deben ser identificados y tenidos en cuenta a la hora de diseñar una metodología para su evaluación.

4) La necesidad de mejorar el seguimiento

La gran diversidad de actuaciones que comprenden los itinerarios de inserción, el elevado número de actores que se implican en los mismos y, sobre todo, la necesidad de conocer el desarrollo y resultados individuales de cada persona que participa en ellos, generan gran cantidad de información que debe ser recogida sistemáticamente, analizada e interpretada.

El seguimiento de las actuaciones se ha revelado como uno de los principales obstáculos, no sólo para la realización de las evaluaciones, sino para mejorar la gestión de los programas de inserción laboral. Los procesos continuos y sistemáticos de recopilación de los datos precisos son un elemento clave para facilitar la gestión de los programas y realizar evaluaciones de calidad.

En general, los problemas del seguimiento se derivan, no ya de la ausencia de información, sino de la falta de especificidad, desagregación, organización, estructura y periodificación de los datos. Buena parte de estos problemas se han visto solucionados con el STO, una de cuyas contribuciones más valoradas es que conforma un sistema de seguimiento que incorpora las necesidades de información de la propia Administración y que es común a todas las entidades que participan en los programas de inserción.

Para la evaluación, es importante que los datos recogidos a través del STO se complementen con información de carácter cualitativo, especialmente relevante para la valoración de los procesos de desarrollo de capacidades que experimentan las personas a lo largo de su recorrido por los itinerarios. Para que la evaluación pueda examinar también estos aspectos, se recomienda la utilización de técnicas complementarias de recogida de información de carácter cualitativo que permiten enriquecer los datos del STO.

Es importante tener en cuenta, además, que la disminución progresiva de las tasas de desempleo como objetivo de las políticas de empleo, debe ir acompañado de la búsqueda de calidad en el empleo. De esta manera, será cada vez más necesaria la valoración de la calidad de los programas a partir de datos y técnicas de análisis de carácter cualitativo.

5) Centrar la evaluación en las personas

La persona y el desarrollo de las capacidades personales y profesionales que determinan su empleabilidad es el elemento central de los programas de inserción. Este hecho queda claramente reflejado en el papel fundamental que juegan los IPI como instrumento metodológico a través del cual se articulan las actuaciones propias de cada programa y como elemento vertebrador del conjunto de políticas activas de empleo, ya que dentro del itinerario que se diseñe para cada persona se pueden contemplar actuaciones correspondientes a otros programas de inserción o a otros programas de formación o empleo.

Esto significa que la metodología de evaluación debe reflejar también este papel central de las personas y permitir valorar el desarrollo personal y profesional que experimentan a lo largo de su paso por los itinerarios. Para ello, el empleo de la metodología cualitativa vuelve a ser determinante, puesto que sólo a través de ella es posible estudiar este conjunto de procesos y cambios internos. Y, de nuevo, es necesario combinar estas técnicas con un sistema de seguimiento adecuado que permita registrar y disponer de toda esta información de carácter cualitativo y, además, que se integre en la gestión de los programas de forma que sea posible recopilar la información individual de cada persona sin que implique una excesiva carga de trabajo en la gestión de los programas.

6) Los Programas generan procesos

Junto al papel central que juega la persona para la definición y aplicación de las Políticas de empleo, se ha detectado que otro de los elementos clave que determinan el éxito o fracaso de los programas, es la calidad de los procesos que se ponen en marcha mediante la articulación de las actuaciones que conforman los IPI.

En la correcta concatenación de estas intervenciones, adecuadas a las necesidades de las personas en cada momento, se encuentra una de las claves principales sobre las que se fundamenta el desarrollo de competencias derivado de su participación en los programas. No obstante, no resulta sencillo examinar, junto a las actuaciones, el orden de su ejecución o la estructura de relaciones causales que se ponen en marcha en el marco de los programas de

inserción y el grado de adecuación de ésta a las necesidades iniciales y la evolución de cada persona a lo largo de su paso por el programa.

7) Analizar las relaciones de coordinación entre las instituciones

Un elemento muy importante que caracteriza a los programas de inserción laboral gestionados por el SAE es el modelo de gestión establecido, ya que éstos se ejecutan en gran medida a través de entidades colaboradoras subvencionadas con cargo a las dotaciones presupuestarias de los programas en los que participan. Este aspecto supone la intervención de gran variedad de actores y tiene importantes implicaciones tanto para la gestión y ejecución de las medidas como para abordar los procesos evaluativos.

Desde el punto de vista de la gestión y ejecución implica el establecimiento de medidas de coordinación que garanticen la complementariedad de las actuaciones realizadas por todas las entidades que participan en los programas, evitando solapamientos que impliquen problemas de eficiencia en el uso de los recursos y maximizando la eficacia en términos de personas atendidas e insertadas en el mercado laboral.

Para la evaluación, la coparticipación de entidades en los programas no solo añade complejidad a la valoración de las intervenciones, sino que genera un contexto en el que la propia coordinación entre actores constituye un elemento determinante del éxito o fracaso de los programas y, por lo tanto, debe incorporarse en el foco de análisis.

Además, la concurrencia de diferentes actores en el propio proceso de evaluación provoca que éste deba satisfacer un mayor número de necesidades informativas, para lo que se requiere la puesta en marcha de sistemas participativos de evaluación en los que se vean integradas las demandas e inquietudes de todos ellos.

Si bien el propio estudio de las relaciones de coordinación entraña únicamente complicaciones de carácter técnico, que pueden ser resueltas con la aplicación de técnicas específicas de recopilación y análisis de información, la apertura de la evaluación a la participación de todas las entidades debe ser el resultado de un proceso más complejo que pasa por la difusión de la cultura evaluativa en todo el marco institucional de los programas de inserción.

La generalización de la cultura de evaluación entre todos los actores requiere de un esfuerzo combinado de implicación de los decisores políticos para promover procesos de valoración crítica de las políticas orientado al aprendizaje, a la mejora continua a partir de la propia

experiencia, con la generación de capacidades de evaluación entre el personal técnico que participa en el diseño y ejecución de los programas.

8) Integrar la evaluación en el ciclo de planificación y gestión

La evaluación, entendida como instrumento de aprendizaje, debe desarrollarse de tal modo que no sea considerada una carga adicional de trabajo, sino como un elemento esencial para mejorar la calidad de las intervenciones a través un proceso de reflexión que permite extraer lecciones de la propia experiencia.

El ejercicio sólo es completo si se logra la participación activa de todos los actores en los procesos evaluativos. Para ello, además de los aspectos culturales referidos anteriormente, es necesario dotarles de las herramientas y conocimientos precisos que eviten que llevar a cabo las evaluaciones sea percibido como una carga de trabajo excesiva y ajena a los objetivos de la organización.

Por lo tanto, la inclusión efectiva de la evaluación en el ciclo integrado de las políticas de empleo, que incluye planificación, gestión, seguimiento y evaluación, debe verse acompañada de la correspondiente dotación de los recursos humanos y materiales necesarios para ello. Solo de esta forma la evaluación se consolidará como una actividad integrada en las organizaciones, generadora de valor añadido y clave para mejorar la calidad de los programas de inserción.

7. Bibliografía

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL (2003). “Estudio de evaluación de las políticas de empleo en Andalucía: Incidencias sobre el autoempleo”. Financiado por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía.

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL (2005). “Modelos de búsqueda de empleo: Las redes sociales y la intermediación laboral”. Financiado por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía.

OSUNA, J.L. y MÁRQUEZ, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.

PUJADAS MUÑOZ, J. (1992), El método biográfico: el uso de las historias de vida en las ciencias sociales. Madrid, CIS.

RIVERO RECUENCO, ÁNGEL (2003). Evaluación de Políticas Activas de Empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Publicaciones. Madrid.

RUBIO, M.J. y VARGAS, J. (1999). El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación. Madrid: Editorial CCS.

SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO (2004). Buenas prácticas en seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Sevilla.

SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO (2005). La iniciativa Comunitaria Equal. Actuaciones en Andalucía. Informe final 2001-2004. Sevilla.

SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. CONSEJERÍA DE EMPLEO (2005). Asesoramiento personalizado. Itinerarios personalizados de inserción (IPI). Revista de Empleo número 10. Págs. 38-40.

SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. CONSEJERÍA DE EMPLEO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (2007). El modelo de gestión de las políticas activas de empleo en Andalucía. Sevilla.

SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. CONSEJERÍA DE EMPLEO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. Las Políticas de Empleo en Andalucía. 2004-2005. Elaborado por la Agrupación CIN-CEET. Octubre de 2005.

Legislación:

Andalucía. DECRETO 85/2003, de 1 de abril por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 28 de abril de 2003, nº 79, Pág. 8.827.

Andalucía. DECRETO 175/2006, de 10 de octubre por el que se aprueba el Plan de Fomento y consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 3 de noviembre de 2006, nº 213, Pág. 8.

Andalucía. ORDEN de 22 de enero de 2004 por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas del Programa de Orientación Profesional y se regula el Programa de Itinerarios de Inserción establecidos por el Decreto 85/2003, de 1 de abril por el que se

establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 3 de febrero de 2004, nº 22, Pág. 2.798.

Andalucía. ORDEN de 23 de septiembre de 2004 por la que se modifica la de 22 de enero de 2004. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 19 de octubre de 2004, nº 204, Pág. 23.118.

Andalucía. ORDEN de 12 de julio de 2006 por la que se modifica la de 22 de enero de 2004. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 22 de agosto de 2006, nº 162, Pág. 8.

Andalucía. ORDEN de 2 de febrero de 2004 por la que se regula el programa de experiencias Profesionales para el empleo, de Acompañamiento a la inserción y se convocan ayudas para su ejecución. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 13 de febrero de 2004, nº 30, Pág. 3.835

Andalucía. ORDEN de 21 de noviembre de 2003 por la que se desarrolla el programa de Inserción a través del empleo regulado en el Decreto 85/2003, de 1 de abril por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 14 de enero de 2004, nº 8, Pág. 898.

Andalucía. ORDEN de 15 de marzo de 2004, por la que se desarrollan y convocan las ayudas públicas de Apoyo y Asistencia Técnica al Autoempleo, al Fomento de la Actividad Emprendedora y a la Promoción de la Mujer Trabajadora que se establecen en el Decreto 85/2003, de1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 6 de abril de 2004, nº 67, Pág. 8.596.

Andalucía. ORDEN de 30 de enero de 2004, por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas de los programas de Acciones Experimentales y de Estudios y Difusión del Mercado de Trabajo, establecidos por el Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 13 de febrero de 2004, nº 30, Pág. 3.830.

Andalucía. RESOLUCION de 3 de febrero de 2005, de la Dirección General de Intermediación e Inserción Laboral del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se define la implementación de los itinerarios personalizados de inserción, y se establece el procedimiento de cómputo de la atención directa y de personas beneficiarias en Orientación Profesional relativos a la Orden de 22 de enero de 2004. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 24 de febrero de 2005, nº 39, Pág. 8.

Andalucía. ORDEN de 15 de marzo de 2007 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y su convocatoria al amparo de lo establecido en el Decreto 175/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 30 de marzo de 2007, nº 64, Pág. 9.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

LA IAP EN LA ARTICULACIÓN DE LA ATENCIÓN A LA INCLUSIÓN DESDE UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA.

Guinot Viciano, Cinta
cguinot@deusto.es

Ferran Zubilaga, Ane
aferrandeusto.es

Berasategui Otegi, Asun
asun.berasategui@deusto.es

Grupo 7.1

Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro

espanet SPAIN

RESUMEN

En esta comunicación se presenta una propuesta de modelo de participación de los agentes implicados en el ámbito de la inclusión social en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, elaborada en el marco del convenio de colaboración que la UD tiene con la Diputación Foral de Guipuzkoa (DFG).

El departamento de Políticas Sociales de la DFG ha elaborado el Plan de Inclusión Social Gipuzkoa 2016-2020 que nace con vocación de organizar las diferentes políticas sectoriales actuales en torno a la exclusión social, y de impulsar nuevas estrategias que aborden de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social.

Se nombra este Plan de Inclusión Social como Elkar-EKIN (Trabajar Juntos) para transmitir, como idea fuerza para el diseño, desarrollo e implementación del Plan, la de asumir e impulsar ese liderazgo desde una acción producto del trabajo común.

En junio de 2016, la DFG pide la colaboración del departamento de Trabajo Social y Sociología del campus donostiarra de la Universidad de Deusto, para que contribuya a diseñar y dinamizar un proceso de gobernanza, facilitando la interacción entre los agentes y ayudándoles a sistematizar sus aportaciones, favoreciendo un proceso de co-construcción orientado a buscar respuestas a los problemas que se definan conjuntamente. La metodología propuesta para esto está basada en la IAP, y se desarrolla a partir de tres principios básicos:

1) Co-generación del conocimiento. A partir de un proceso en el que los agentes participantes aportan y construyen colaborativamente las respuestas al problema que se ha definido conjuntamente.

2) Proceso emergente. Es el equipo el que define el proceso en cada reunión configurándolo de forma procesual. Cada fase ayuda a definir la siguiente.

3) Respeto a la participación y aportaciones de todas y todos los participantes.

Esta comunicación parte de una breve contextualización de los efectos de la crisis en la atención a la exclusión en Gipuzkoa, para centrarse en los nuevos modelos de gobernanza para articular políticas de inclusión a futuro. A partir de esta contextualización se aporta la experiencia del proceso de gobernanza desarrollado entre septiembre y diciembre de 2016, al hilo de la reflexión en torno a la implementación del servicio de valoración de la exclusión que debe acometer el departamento de Políticas Sociales de la DFG.

Esta comunicación pretende mostrar una experiencia participativa en el diseño, desarrollo y seguimiento de nuevos modelos de gobernanza entre los agentes implicados en el ámbito de la inclusión en Gipuzkoa.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, Inclusión social, interacción, participación, Gipuzkoa

1 Efectos de la crisis en la atención a la exclusión en Gipuzkoa

El Sistema Vasco de Servicios Sociales (en adelante SVSS) es un sistema de atención fragmentado entre los tres niveles administrativos presentes en la CAPV: Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y municipios. Un sistema cuya articulación en los diversos niveles de atención fue identificado y establecido primero en el Decreto 155/2001 de determinación de funciones en materia de servicios sociales (Decreto 155/2001, de 30 de julio, 2001) y recogidos después en el texto de la propia Ley 12/2008. Se trata de una estructura general del SVSS en el que se distinguen las prestaciones del sistema de garantía de ingresos (en manos del Gobierno Vasco), de la atención primaria (en manos de los municipios) y la atención secundaria (competencia foral). Uno de los criterios diferenciales entre la atención municipal y foral se da a partir de la consideración de la necesidad de una mayor o menor intensidad del apoyo prestado a la persona usuaria. En este sentido y en relación al tema que nos ocupa conviene señalar lo que Arrieta y Sobremonte (Arrieta Frutos & Sobremonte de Mendicuti, 2016) relatan en relación a la importancia del peso que la foralidad tiene a la hora de articular el sistema e incluso, a la hora de definir y articular los servicios, hasta el punto de cuestionar que el SVSS sea en sí mismo un sistema y no tres: uno por cada Territorio Histórico.

Lo que se ha denominado la fragmentación del SVSS genera alguna distorsión, no solo en el ámbito de la Comunidad Autónoma sino incluso dentro del propio Territorio Histórico, entre el ámbito municipal y foral. Ambos niveles son conscientes de su interdependencia de modo que, tanto desde el ámbito municipal como desde el foral, se constata la necesidad de establecer un diálogo para acordar o consensuar los límites o las fronteras en la intervención de cada nivel, o para identificar los elementos clave en los procesos de ayuda en los itinerarios establecidos con cada persona atendida. Conviene tener en cuenta al respecto que las personas van y vienen, llegan y se quedan sin preguntar si su referencia está en la atención primaria o en la atención secundaria. Esta necesidad de abordar los procesos de ayuda de manera global e integral, poniendo en el centro de los mismos a cada una de las personas atendidas, requiere de un diálogo entre ambos niveles administrativos, diálogo que debería darse tanto en el ámbito político como técnico.

Esta dificultad en la articulación competencial también es identificada por el resto de los agentes del sistema. Así, el estudio elaborado por el SIIS en relación a la reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social en Gipuzkoa (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015) recoge la opinión de diversos agentes guipuzcoanos en relación a que en la medida que el sistema se va complejizando, la capacidad de algunos ayuntamientos de responder a las demandas y exigencias planteadas desde el marco legal es muy limitada, por su tamaño y capacidad así como por la

Esta realidad no es nueva ni desconocida, ya fue presentada profusamente en el Informe Extraordinario del Ararteko (Ararteko, 2010) que consideraba imprescindible subrayar el desajuste existente entre las funciones atribuidas a los servicios municipales y los recursos técnicos y humanos puestos a disposición de los municipios para poder cumplirlas.

En este contexto, los efectos de la crisis económico-social que padecemos desde 2008, han puesto de manifiesto cuestiones que son clave para avanzar hacia la consecución de mayores cotas de bienestar y cohesión social:

- En primer lugar, la necesidad de que los poderes públicos cumplan y hagan cumplir los derechos socioeconómicos promulgados.
- En segundo lugar, la necesidad de profundizar en modelos de ciudadanía que incidan en la idea del deber ciudadano o de la solidaridad cívica como criterios básicos articuladores de cohesión social.
- Por último, la importancia otorgada a la necesidad de buscar alianzas que generen sinergias y que permitan avanzar en la resolución de las situaciones de desigualdad y en la consecución de la justicia social.

En Euskadi, los informes analizados hablan de que la crisis ha impactado fundamentalmente en las personas, habiéndose dado un aumento tanto de la demanda como una cronificación y agravamiento de las situaciones (Laparra M. (coord), 2014). Igualmente, las fuentes consultadas (SIIS, 2015; Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) señalan que la administración pública vasca no ha recortado su aportación en todos aquellos servicios de atención a la exclusión, pero tampoco la ha aumentado, en consonancia con el aumento de la demanda, por lo que podemos concluir que la crisis ha afectado a los ratios de atención: hemos atendido a más personas con el mismo presupuesto (Aguilar Hendrickson, 2013).

Además, el Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) señala que en la mitad de las entidades vascas se ha dado un aumento de las personas usuarias y que este hecho ha sido más significativo en las entidades sociales que trabajan con personas en situación o riesgo de exclusión. Igualmente la crisis ha afectado a las necesidades de las personas usuarias y ha diversificado el perfil de las personas atendidas. Por otra parte, y según el citado Libro Blanco, la administración pública ha optado por garantizar primero la financiación de los servicios de responsabilidad pública, que han experimentado una evolución creciente tanto en número de prestaciones como de servicios, lo que ha derivado al fin y a la postre, en una afección negativa al resto de las organizaciones (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia,

En el territorio de Gipuzkoa se confirma el notable incremento del gasto foral destinado a las políticas de inclusión en el periodo 2011-2014. Aunque este incremento se debe fundamentalmente a la AGI (una prestación económica de ayuda de garantía de ingresos), también se observa un aumento en el ámbito de los servicios y programas destinados a la inclusión, con un incremento interanual medio cercano al 4,5% (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015, pág. 8).

En cualquier caso, si para afrontar los retos de futuro que se abren tras la crisis hay que buscar alianzas, dado que como dice García Roca (García Roca, 2006), la lucha contra la exclusión requiere de la participación de todos los agentes porque ninguno de ellos, por sí solo, puede afrontar con éxito la tarea de la lucha por la justicia, se hace imprescindible determinar los modos de colaboración entre los distintos actores; modos de colaboración que estarán sujetos al contexto socio – político de cada momento.

Para ello es fundamental articular propuestas que enraícen la política social desde enfoques que partan en primer lugar, de la consideración de las capacidades personales y comunitarias, no solo como recursos sino también como ejercicio real de oportunidades, tal y como plantea Amartya Sen (Sen, 2010). En segundo lugar, entroncados en el enfoque comunitario, un enfoque que, en palabras de Fantova (Fantova, 2014) impulse una visión de suma positiva donde los agentes involucrados en el cuidado y la atención a todas las personas, establezcan relaciones sinérgicas, promoviendo, entre todas y todos, capacidades, recursos, vínculos y procesos que, de hecho, ya existen en la propia comunidad. Y en tercer lugar, que se basen en modelos de gobernanza participativa real y efectiva que derivan de la consideración del Estado relacional (Alguacil en (Jaraíz Arroyo, 2009), aquél orientado desde la cultura alter-activa y de co-lideración que pretende no tanto la colaboración con, sino la colaboración para, por lo que el espacio de relación será diverso, definible en cada caso y abierto al aporte de entidades con capacidades diversas.

Se trata, en definitiva, de estructurar nuevas formas de gobernanza.

2 Nuevos modelos de gobernanza para articular políticas de inclusión con futuro

Cuando hablamos de gobernanza nos encontramos con un concepto polisémico y todavía ambiguo, que hace referencia a los nuevos modos de ejercer el gobierno por parte de las instituciones encargadas en contextos de creciente complejidad. Así, el concepto de gobernanza nos vincula a la idea de la interacción entre los actores que actúan en un contexto dado (en nuestro caso, en el ámbito de la inclusión social enel territorio de Gipuzkoa) y en el que se saben interdependientes

La Diputación Foral de Gipuzkoa ha iniciado la implantación de un modelo de gobernanza basado en la colaboración como eje de su estrategia para hacer frente a los retos que afronta el territorio en el presente y a futuro. Parte de la necesidad de un liderazgo compartido con la sociedad, en el que las instituciones tienen que ser parte, no pueden actuar solas y en exclusiva, entendiendo que los problemas que afectan a la sociedad necesitan de soluciones compartidas. Desde esta perspectiva se ha puesto en marcha el programa "*Etorkizuna Eraikiz"*-Construyendo el futuro, herramienta para afrontar con garantías los retos del territorio. Dicha experiencia se apoya en dos pilares:

- *GipuzkoaLab*, dentro del cual se pondrán en práctica experiencias piloto sobre proyectos de futuro y
- *Gipuzkoa Taldean* con el que se pondrá en marcha una reflexión compartida con las personas y los agentes de la sociedad organizada sobre qué proyectos van a impulsarse durante los próximos diez años, dentro de un modelo de colaboración público-privada.

En este contexto las cuatro universidades con sede en Gipuzkoa participarán en la plataforma Ikergune para la generación de conocimiento en aquellas áreas sobre las que se experimente en GipuzkoaLab o que se estime necesario desde la perspectiva estratégica de Gipuzkoa Taldean, con actividades de investigación, debate y divulgación. La experiencia que estamos narrando se ubica en la participación de la Universidad de Deusto en esta plataforma en las áreas que afectan a la política social guipuzcoana.

Así, la referencia a la necesidad de establecer nuevos modelos de gobernanza para la atención a las necesidades sociales de las y los ciudadanos guipuzcoanos ha sido una constante desde la publicación de la tercera Ley de Servicios Sociales (Ley 12/2008, de 5 de diciembre, 2008).

La que fue diputada de Política Social de la DFG en la legislatura 2007-2011 Maite Etxaniz, tras el análisis de la relación pública-privada en la prestación de los servicios sociales en el T.H de Gipuzkoa, consideraba que podía identificarse un "modelo guipuzcoano" de prestación de servicios sociales:

> *"Se ha hablado de la complejidad de la sociedad guipuzcoana. Una sociedad que ha sabido ser solidaria, una sociedad en la que las personas son el centro de la acción diaria, tanto de los colectivos como de las instituciones. Es esta realidad la que ha configurado lo que se ha venido llamando "el modelo guipuzcoano", establecido sobre la base de una estrecha colaboración entre la administración pública y el TS. Por ello, Gipuzkoa demanda también una nueva cultura política y de la gobernanza, que se apoye en la colaboración público-privada y la implicación y participación de la ciudadanía en las políticas públicas" (Etxaniz, 2009, págs. 29-30).*

Un modelo que, el gobierno foral actual también recoge en su Plan Estratégico de Gestión para el periodo 2015-2019, que propone un

> *"Modelo de Gobernanza abierto y colaborativo, basado en las personas y en el liderazgo transformacional y compartido; la colaboración público-privada para el impulso de los proyectos estratégicos; la interacción y deliberación permanente con la ciudadanía y el resto de agentes económicos y sociales del Territorio, y la participación activa y protagonista de los equipos político y técnico de DFG" (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 6).*

Uno de los proyectos estratégicos que recoge este Plan es, precisamente, el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, cuyo objetivo es (la negrita es nuestra):

> *"Fortalecer nuestro modelo de bienestar social a través de la mejora del servicio, la mejora del equilibrio territorial, la creación de empleo y la complementariedad de la red natural de apoyo* ***en colaboración con los ayuntamientos y las entidades sociales****" (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 18).*

Este proyecto estratégico se articula entre otros en el objetivo que pretende *analizar e implantar nuevas fórmulas de colaboración público-privada para ofrecer unos servicios sociales de calidad sostenibles económicamente* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 31). Un plan que requiere, según sus relatores,

> *de la máxima implicación y coordinación interinstitucional en cuanto que plantea líneas de trabajo y proyectos que requieren la concertación con el resto de las instituciones, especialmente Gobierno Vasco, resto de Diputaciones Forales y Ayuntamientos (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 37)*

Es más, el propio Plan Estratégico señala expresamente cómo ha de construirse el nuevo modelo de gobernanza que la institución foral quiere implantar y que constituye la base de la experiencia que vamos a relatar:

> *En relación al ámbito municipal y comarcal se establecerán mecanismos específicos de trabajo conjunto y coordinación. En concreto, en algunos proyectos se tomará como referencia la experiencia de Gipuzkoa Sarean que ha permitido definir a lo largo de los últimos seis años un modelo de gobernanza que, con la participación de múltiples y variados agentes públicos y privados, ha permitido compartir y desarrollar proyectos en común basados en la confianza entre dichos agentes. Con la base de dicho modelo de gobernanza se procurará abordar líneas de trabajo del Plan que impliquen la participación de los municipios y, en su caso, de las agencias comarcales de desarrollo.* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 37)

En relación a esta cuestión, suele ser el ámbito municipal quien reclama más claramente la existencia de un nuevo modelo de gobernanza (SIIS, Centro de Documentación y Estudios, 2015) en el que se estructuren espacios en común, nodos de red (Blanco & Gomà, 2006), que sean liderados por la red pública. En cualquier caso, es evidente la unanimidad que esta cuestión concita en todo el sistema guipuzcoano, si atendemos a que el propio Plan de Inclusión 2016-2020 presentado por el Departamento de Políticas sociales de la DFG, en junio de 2016, señala la misión del Departamento como (las negritas son nuestras):

> *"Cumplir con la responsabilidad pública de la Diputación Foral de Gipuzkoa de garantizar los derechos de la ciudadanía, dentro del marco competencial del sistema de servicios sociales, para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas y a la cohesión social en Gipuzkoa,* ***desarrollando esta labor en colaboración con otros agentes sociales****" (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 31)*

Una misión que se concreta en el primer punto de su visión estratégica:

> *"Ser una institución que,* ***junto a*** *los ayuntamientos, organizaciones del TS, otras administraciones públicas y otros colaboradores,* ***promueve la construcción de una red integrada y compartida*** *de servicios sociales en el territorio, y que, con su actuación, refuerza el tejido social, la solidaridad y la cohesión social en Gipuzkoa. (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 31)*

En el marco de la misión y visión del departamento de Políticas Sociales, el Plan de Inclusión asume como objeto fundamental *"liderar construyendo entre diferentes e impulsando estrategias eficientes hacia la inclusión social"* (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 34). La propia denominación del plan *"ElkarEKIN"* (juego de palabras en euskara que significa trabajar juntos-en conjunto) quiere destacar esta idea de trabajo en común.

3 Construyendo ágoras. Espacios de co-construcción y co-generación de respuestas ante la inclusión

Como señalábamos anteriormente, el Plan de Inclusión de Gipuzkoa 2016-2020 identifica un determinado modelo de gobernanza basado en la experiencia de *Gipuzkoa Sarean*. Se trata de un proyecto de investigación – acción liderado por la DFG, cuyo objetivo es la construcción de un nuevo modelo de relaciones (puentes) que faciliten el desarrollo de un nuevo modelo territorial en Gipuzkoa. Concretamente y en relación al tema que nos ocupa, busca Crear espacios para la colaboración entre responsables políticos y técnicos de las comarcas, la DFG y de otros niveles

El proyecto '*Gipuzkoa Sarean'* desarrollado por la DFG y Orkestra (Centro de Investigación en Competitividad Territorial y Políticas impulsado por la Universidad de Deusto) durante los últimos siete años, tiene su base conceptual en el modelo de la Investigación Acción Participación recogido en Karlsen y Larrea (Karlsen & Larrea, 2015) que entienden como una estrategia para el cambio en tiempo real en el que los elementos investigación, acción y participación se combinan y conectan en el mismo proceso.

La investigación-acción participación (IAP), es una investigación social desarrollada por un equipo formado por investigadoras e investigadores y miembros de una organización, comunidad o red que tiene por objetivo mejorar la situación de las y los participantes y contribuir al debate académico. No es una teoría ni una metodología. Se trata de una estrategia hacia la práctica, hacia el cambio. No se trata de una receta para procesos participativos ni una solución fácil o rápida para gestionar la participación. El reto es implementar una nueva gobernanza que permita construir un nosotros, siendo capaces de gestionar el conflicto para pasar del diagnóstico a la acción.

Para ello sería necesario construir espacios de comunicación, lo que Karlsen y Larrea denominan *ágora* (Karlsen & Larrea, 2015, pág. 31). Se trata de un espacio común en el que se reúnen diferentes actores para enmarcar y definir problemas sociales, siempre y cuando no se pierda de vista la perspectiva de totalidad (público-privado, político-técnico; científico-práctico…), y en el que se negocie lo que va a ser considerado como una solución probable. Este espacio se construye a partir de tres principios básicos:

1. Co-generación del conocimiento. A partir de un proceso en el que los agentes participantes aportan y construyen conjuntamente el problema que se ha definido conjuntamente.
2. Proceso emergente. Es el equipo el que define el proceso en cada reunión configurándolo de forma lineal. Cada fase ayuda a definir la siguiente.
3. Respeto a la participación y aportaciones de todos los participantes.

A partir de este modelo se propone que las personas investigadoras del Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto dinamicen este proceso facilitando la interacción entre los agentes y ayudándoles a sistematizar sus aportaciones, favoreciendo un proceso de co-construcción orientado a buscar respuestas a los problemas que se definan conjuntamente.

3.1 Fases del proceso

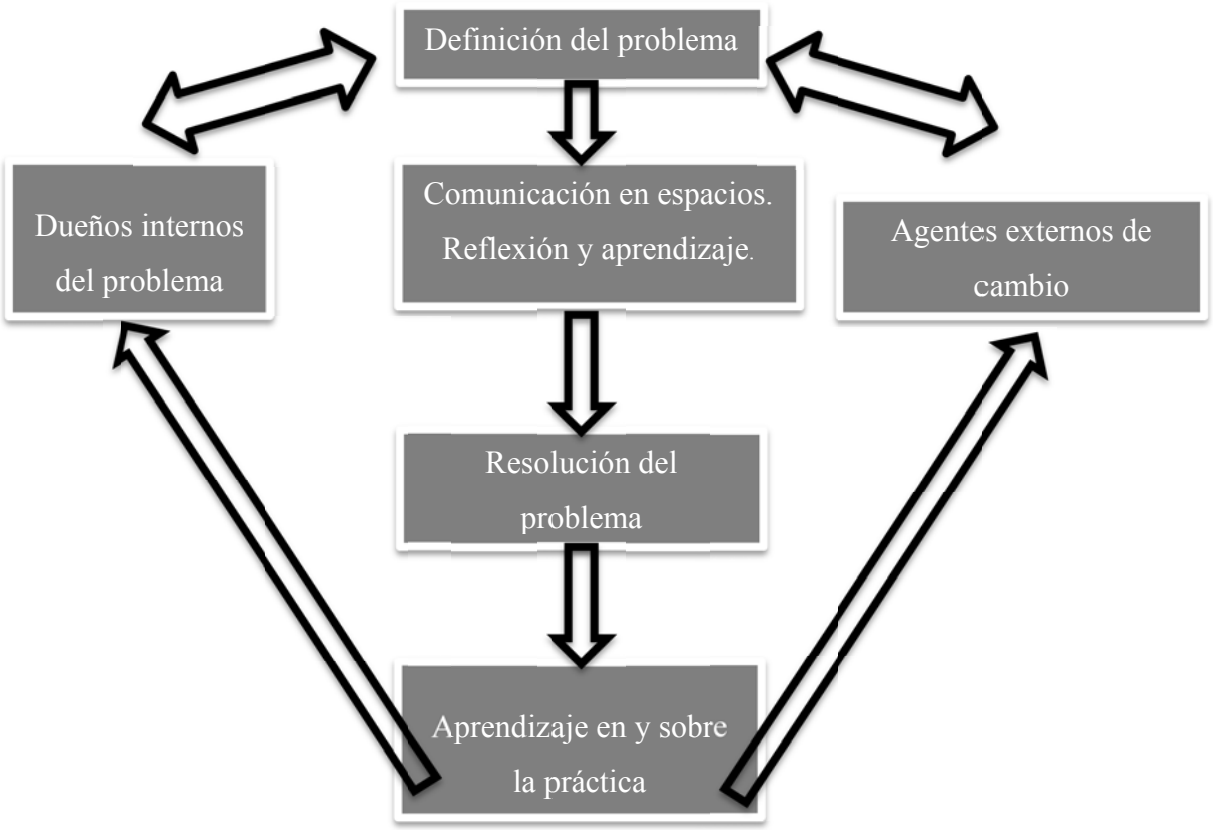
Este proceso de participación define un modelo cíclico, cogenerativo, en el que los distintos agentes identificados construyen de manera conjunta la definición y desarrollo del mismo, definiendo las

características del problema y el desarrollo del mismo. Este proceso se desarrollará a partir de las siguientes fases recogidas en la Ilustración 1.

El proceso de trabajo se inicia con la identificación de los agentes externos e internos.

- Las y los agentes internos son todos aquellos que tienen capacidad de decisión e interlocución en el ámbito de la exclusión social en Gipuzkoa. En esta primera fase las y los agentes tienen que articular su modelo de interlocución y representación. También la definición de expectativas.
- En agente externo es la propia Universidad de Deusto, en este caso, las y los investigadores del departamento de Trabajo Social y Sociología del campus donostiarra que asumen una función de facilitación metodológica de coaprendizaje de dicho plan.

Ilustración 1: Cambio participativo como aprendizaje cogenerativo.



Fuente: (Karlsen & Larrea, 2015)

Una vez identificados las y los agentes, se inicia el proceso de definición del problema, para lo cual se desarrolla un proceso de negociación en el que entre todas y todos se define y prioriza el problema objeto de atención a partir del cual se inicia el trabajo.

Tras la definición del problema se inicia el espacio de reflexión y aprendizaje mutuos: es *el ágora*, los espacios para la reflexión y aprendizaje a partir de la generación de conocimiento mutuo desde acciones comunicativas y encuentros en un entorno estructurado. Son espacios de co-construcción que facilitarán la resolución del problema a través de la acción, y en donde las y los agentes internos implementarán acciones tendentes a la resolución de los problemas tratados durante el proceso. La priorización y pilotaje de las acciones forma parte del proceso de trabajo que se diseñe a tal efecto.

Por último y en tanto proceso de Investigación-acción, es necesario recoger los aprendizajes obtenidos en y sobre la práctica. Así, las y los agentes internos efectuarán una evaluación de cada una de las acciones que surjan a partir del proceso, de este modo se redefine el problema. Mientras que las y los agentes externos realizan una reflexión científico académica a partir de lo experimentado en el proceso.

3.2 Implementación del proceso

El proceso de trabajo se inició en junio de 2016, en el marco del convenio de colaboración *"Etorkizuna Eraikiz"* (construyendo futuro) firmado por la DFG y la Universidad de Deusto para la realización de proyectos de investigación-acción, cuando se nos encomienda la facilitación de la gobernanza del Plan de Inclusión Social el plan "*ElkarEKIN*".

a) Primera identificación de las y los agentes externos e internos

Nuestro primer paso fue identificar el "grupo motor", compuesto por personas del departamento de Políticas Sociales de la DFG responsables del plan ElkarEKIN y por investigadoras e investigadores del Departamento de Trabajo Social y Sociología de la UD. En septiembre, el grupo motor inicial estuvo compuesto por 6 personas: dos directoras/es generales del departamento de Política Social y 4 investigadoras/es de la UD. En octubre, se incorporó por parte de la DFG, una persona designada para asumir la gestión completa del plan, quien sin embargo, por razones de índole laboral abandona la tarea a final de noviembre. Igualmente, a mediados de noviembre, hacia el final del proceso de trabajo iniciado, se incorpora finalmente al grupo el jefe de sección del área de inclusión social.

Esta inestabilidad en el arranque del grupo motor ha supuesto una continua renegociación del encargo asumido, las expectativas sobre las funciones de facilitación de las investigadoras y los objetivos y diseño del proceso.

b) Definición del problema

El grupo motor asumió las funciones de diseño y liderazgo del proceso colaborativo, de modo que, en un primer momento, definió el problema objeto de trabajo y determinó quiénes eran los agentes invitados al mismo.

El proceso de trabajo de identificación del problema fue arduo, debido, fundamentalmente a la indefinición del encargo y a la necesidad de conjugar los tiempos de los procesos participativos y colaborativos (lentos y a largo plazo) con los tiempos políticos (rápidos e inmediatos).

El grupo motor trabajó con dos perspectivas y una metáfora: había que decidir si empezar por crear *la vasija* (lo lento) o por crear *el contenido, la excusa para la relación* (lo rápido).

La metáfora de "la vasija" hacía alusión al espacio que aglutinara a las y los diversos agentes y posibilitara la creación de un espacio de confianza, en el que la colaboración avanzara en un plano más estratégico y menos puntual. Se trataba de trabajar para construir un clima de confianza mutua que superara prejuicios, posiciones estáticas y culturas organizacionales distintas y capaz de fomentar el conocimiento mutuo.

La metáfora de" la excusa", aludía a la opción por iniciar el diálogo a partir de un tema previamente identificado como común, pero que respondía a las necesidades más inmediatas del departamento foral, entendiendo que el contenido del diálogo, permitiría también ir construyendo el espacio del mismo.

Por fin, el grupo motor optó por esta segunda vía, de modo que el problema identificado se concretó en la siguiente formulación: analizar el servicio de valoración de la exclusión y la herramienta que lo debiera soportar (el diagnóstico social) de forma que se pueda diseñar la ayuda económica vinculada al Plan de Atención Personalizada (PAP).

La razón de esta decisión estuvo basada en la necesidad de responder al anuncio político de puesta en marcha en octubre del Servicio Foral de valoración de la exclusión (competencialmente imprescindible) afectando desde el inicio la orientación metodológica de construcción común de la definición de problema por todas y todos los agentes participantes del proceso. De hecho, como veremos cuando se aborde la fase del inicio del *ágora*, en la primera sesión de trabajo, la respuesta del resto de agentes sería reclamar la atención de otras cuestiones para ellos más urgentes que la de poner en marcha un servicio foral de valoración.

Una vez concretado y definido este problema, el grupo motor identificó los agentes internos que deberían abordarlo. Así se decidió convocar a las y los técnicos referentes de todos los servicios sociales municipales de Gipuzkoa así como a las y los técnicos forales de la dirección de inclusión social entendiendo como prioritario iniciar las conversaciones con las y los encargados de garantizar la responsabilidad pública de la atención dejando para un segundo momento la conversación con los agentes del tercer sector que atienden y gestionan la mayoría de los recursos y programas en el ámbito de la inclusión.

Se les convocaba a tres encuentros a desarrollar durante los meses de octubre y noviembre.

c) Inicio del *ágora*

El objetivo del primer encuentro fue la presentación por parte de las y los responsables del departamento foral de inclusión, de la propuesta de funcionamiento del servicio foral de valoración y diagnóstico de la exclusión así como de la herramienta de valoración diagnóstica que estaba en fase de construcción. Igualmente se presentó la propuesta de un procedimiento experimental/piloto para desarrollarlo en la que la propia dirección del departamento solicitó la colaboración de las y los técnicos municipales interesados en abordar las cuestiones asociadas a este proyecto.

Como se ha adelantado anteriormente, tras las valoraciones recogidas en la primera sesión (tanto presencialmente como tras el análisis de las aportaciones escritas recogidas), el equipo de la Universidad de Deusto en su función de agente externo, viendo las notables diferencias en la priorización de los temas/problemas a resolver en una gobernanza colaborativa del plan de Inclusión Social, reconduce el tema concretando más el problema objeto de trabajo, aquel en el que ambos agentes (de atención primaria, ámbito municipal, y atención secundaria, ámbito foral) se sienten interpelados. En este sentido, la definición del problema se concreta de la siguiente manera:

> *La posibilidad de construir entre todos un flujograma de cómo podría ser el itinerario de un caso gestionado de una forma colaborativa entre primaria y secundaria desde su detección, valoración, orientación de la intervención/itinerario, y seguimiento del mismo hasta su posible salida o no del sistema de atención.*

Situamos como principios del proceso el que el trabajo desarrollado iba a tener utilidad práctica, iba a haber una escucha respetuosa y abierta al mutuo conocimiento y enriquecimiento de perspectivas, no se iban a alentar falsas expectativas de resultados, iba a darse una co-construcción de los límites del proceso y la guía del trabajo iba a ser la satisfacción de las necesidades de las personas en exclusión desde la perspectiva del ejercicio de su plena ciudadanía, sin políticas de merecimiento y

trataba de identificar los nudos o dificultades existentes en el proceso de atención a las personas en situación de exclusión social, de forma colaborativa entre las y los profesionales de atención primaria y de atención secundaria para generar buenas prácticas en el ámbito de la exclusión.

Para ello, el equipo de facilitadores presenta un marco conceptual que permite centrar las conversaciones: se trata de un flujograma que recoge el proceso de acceso al SVSS, a partir de la Ley 12/2008 y el Decreto 185/2015 de Cartera de prestaciones y servicios. Este flujograma ayudó a centrar las conversaciones, introdujo cierto orden en las opiniones y en las deliberaciones compartidas entre las y los participantes.

En las dos sesiones se trabajaron los siguientes aspectos:

- Sobre el acceso al sistema y las dificultades existentes en temas como el empadronamiento, el trabajo con este perfil de usuario, el acceso desde las entidades sociales, la atención a las situaciones de urgencia.
- La valoración y el diagnóstico. Cómo se implementa en la atención primaria, cómo darle continuidad en secundaria y cómo proceder con la intervención tras la valoración foral.
- La elaboración del PAP (Plan de atención personalizada) y el PIA (Plan Individual de Atención)
- El seguimiento del caso.
- La sostenibilidad y garantía de un referente de caso a lo largo de todo el proceso colaborativamente entre niveles.
- Otros temas como la coordinación, la necesidad de otros recursos, programas y servicios, la atención a las situaciones de cronicidad y otros temas necesitados de sintonía en la definición y consenso en el abordaje.

d) Primeros pasos para la resolución del problema a través de la acción

Lo breve de la experiencia solo nos permite recoger en este apartado el que algunas de las cuestiones planteadas en la co-construcción del flujograma han sido incorporadas al diseño y puesta en marcha del servicio de valoración que ha iniciado su andadura en enero de 2017.

e) Inicio de la recogida de los aprendizajes obtenidos en estos primeros meses de proceso

La evaluación de lo trabajado en el ágora hasta ahora permite recoger la satisfacción de los participantes por disponer de un espacio de encuentro donde conversar sobre cómo responder de

una forma colaborativa a las necesidades de las personas en situación de exclusión trascendiendo los debates competenciales y autoreferenciales sobre las visiones desde cada ámbito de actuación.

Como equipo investigador consideramos que es necesario establecer con mayor claridad un mapa de intereses y expectativas que permita definir de manera realista nuestro papel como agentes externos y como facilitadores en la construcción de un nuevo modelo de gobernanza.

En enero arrancaremos con nuevos espacios de ágora en lo que incorporaremos la voz del tercer sector al proceso tratando de avanzar así en el objetivo de que la sociedad organizada tome su lugar de responsabilidad en la construcción de alternativas junto a la Administración de las respuestas a las necesidades existentes en el ámbito de la Inclusión Social promoviendo nuevas y mejores políticas sectoriales en este ámbito.

4 Trabajos citados

Aguilar Hendrickson, M. (2013). Los servicios sociales en la tormenta. *Documentación Social, Nº 166*, 145-168.

Ararteko. (2010). *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV. Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco.* Vitoria - Gasteiz: Ararteko.

Arrieta Frutos, F., & Sobremonte de Mendicuti, E. (2016). Elementos para un relato de la gobernanza del SVSS. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales, Nº 61*, 5-20.

Blanco, I., & Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales, nº2*, 11-27.

Decreto 155/2001, de 30 de julio. (2001). *de Determinación de funciones en materia de Servicios Sociales.* BOPV.

Diputación Foral de Gipuzkoa. (septiembre de 2015). *Plan Estratégico de Gestión 2015 - 2019.* Recuperado el 09 de marzo de 2016, de http://www.gipuzkoa.eus/

Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales. (2016). *Elkar-Ekin, plan de inclusión social 2016-2020.* Documento fotocopiado. No publicado.

Etxaniz, M. (2009). Aproximación a un modelo consencuado de servicios sociales para Gipuzkoa. En *Ponencias del Proceso de Reflexión* (págs. 27-40). Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.

Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas.* Madrid: CCS.

García Roca, J. (2006). Memorias silenciadas en la construcción de los servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 19*, 197-212.

Jaraíz Arroyo, G. (2009). El tercer sector de acción social en la intervención comunitaria. *Revista Española del Tercer Sector, Nº 12*, 101-128.

Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación-acción: innovación a través del diálogo.* Donostia / San Sebastián: Orkestra, instituto vasco de competitividad; Fundación Deusto.

Laparra M. (coord). (2014). La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 151-256). Madrid: Fundación Foessa, Caritas Española.

Ley 12/2008, de 5 de diciembre. (24 de diciembre de 2008). *de Servicios sociales.* BOPV.

Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia. (Noviembre de 2015). *Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi.* Recuperado el 20 de 01 de 2016, de www.3sbizkaia.org

Rodríguez Cabrero, G. (Coord). (2014). Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 299-394). Madrid: Fundación Foessa, Caritas Española.

Sen, A. (2010). *Nuevo examen de la desigualdad.* Madrid.: Alianza.

SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (2015). Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social en Gipuzkoa. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales, Nº 59*, 5-38.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN NUESTRO PAÍS.

Sánchez Salmerón, Víctor
victor.sanchez@unavarra.es

Grupo 7.1

Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro

espanet SPAIN

Resumen

Existe cierto consenso en incluir bajo la denominación de políticas de inclusión la acción de los sistemas de garantía de ingresos, las políticas activas de empleo y los servicios sociales. Estos sistemas conjuntamente protagonizan la lucha contra el desempleo y la pobreza. En España, la diversidad de actuaciones y de actores implicados en la financiación, diseño y gestión de la inclusión generan grandes dificultades para describir el mapa real de este nivel de acción a nivel autonómico.

En el presente texto se acomete un primer esbozo de algunas de las principales cuestiones y elementos que pueden resultar relevantes a la hora de definir e identificar distintas configuraciones o modelos de articulación de las políticas de inclusión. Entre los elementos analizados, siguiendo el modelo que estructura la investigación del proyecto INCLUSIVE[2], se encuentran los discursos institucionales referidos a la inclusión, y las tensiones en la gestión de la inclusión entre los distintos niveles de la administración y resto de actores implicados. Finalmente, en un contexto de previsibles modificaciones para dar respuesta a las situaciones-problema identificadas, se presenta un esbozo longitudinal de las calves del modelo navarro de inclusión.

Palabras clave: políticas de inclusión, rentas mínimas, servicios sociales, exclusión social.

2 Proyecto "Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones" financiado por el Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Plan Nacional de I+D+i, Ref: CSO2012-32901) del Ministerio de economía y competitividad.

1. El complejo análisis de las políticas de inclusión.

Cuando se alude a las políticas de inclusión se está haciendo referencia esencialmente al conjunto de acciones que se desarrollan desde los sistemas de servicios sociales y de garantía de ingresos, y adicionalmente, a las políticas activas de empleo (Pérez-Eránsus, 2004, 2006). Estas últimas, si bien hacen su aparición más recientemente, han contribuido notablemente a la transformación de las lógicas de intervención y protección social en los Estados de bienestar europeos bajo el paradigma de la activación (Moreno-Fernández y Pascual-Serrano, 2007).

En tanto conjuntamente protagonizan la lucha contra el desempleo y la pobreza, en nuestro país se ha producido un creciente interés por las políticas de inclusión acorde al progresivo y palmario aumento de las tasas de desempleo, al agotamiento de la protección contributiva, y la intensificación de los procesos de exclusión, tal y como ha quedado reflejado en distintos trabajos e informes (ver Laparra, 2014; Marí-Klose y Martínez-Pérez, 2015). Consecutivamente, ante tal escenario, como nunca antes las prestaciones asistenciales y las acciones de inserción para favorecer la participación de personas y familias más vulnerables han tenido que someterse a grandes comprobaciones, tanto en lo que respecta a su eficacia para dar respuesta al aumento de necesidades de un sector significativo de la población, como en torno a otras cuestiones que tienen que ver con su desempeño y gestión a nivel autonómico.

En efecto, buena parte de las tensiones que conciernen a las políticas de inclusión se dirimen a nivel autonómico habida cuenta de la descentralización territorial —no siempre exenta de dificultades— que singulariza a las políticas de sociales en general (ver Gallego, Subirats, y Gomà, 2003), y a los servicios sociales y rentas mínimas en particular (Casado, 2010). Similar ocurre en materia de empleo de más reciente trasvase de competencias. Se atisba de este modo un escenario muy heterogéneo en nuestro país en el ámbito que nos ocupa: en función de cómo se conciban, desplieguen e interrelacionen los tres sistemas antedichos en los distintos territorios podremos encontrarnos ante diversos modelos de inclusión social más o menos definidos y/o pretendidos.

Con anterioridad ya se han señalado las dificultades para el análisis de este ámbito de intervención (ver Pérez-Eransus, 2016), fundamentalmente:

— la existencia de múltiples actores tanto públicos como privados que realizan acciones destinadas a la misma población, no siempre de manera coordinada;

— la difícil tarea de ubicar la atención a aquellas personas más alejadas de empleo y con distintas opciones de empleabilidad en servicios sociales —lugar tradicional desde donde se

han vinculado programas de inserción y percepción de rentas mínimas— o en los servicios de empleo, desde donde se desarrollan igualmente acciones de formación, capacitación para el empleo, mejora de empleabilidad, etc.;

— y la variedad de relaciones existentes entre las prestaciones económicas y los programas de activación, entre la contraprestación y el doble derecho esencialmente.

Con todo, tomando como referencia la propuesta realizada por Pérez-Eránsus (2016) para un análisis de las políticas de inclusión viable, se acomete en líneas sucesivas un primer esbozo de algunas cuestiones que podríamos considerar relevantes a la hora de definir e identificar distintas configuraciones o modelos de articulación de las políticas de inclusión en el marco autonómico.

2. Relevancia del discurso en el diseño de las políticas de inclusión.

Una vez culminada la fase de promulgación de las leyes de servicios sociales y de rentas mínimas de primera generación, el periodo que abarca desde inicios de la década de los noventa hasta la llegada del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2006) ha sido definido como etapa de consolidación de los servicios sociales en nuestro país (Vilá, 2010). Este afianzamiento ha venido acompañado a su vez de la proliferación de planes y estrategias de inclusión en algunas CC. AA. —aunque también hay elaboraciones en este sentido a nivel estatal y local— en aras de ir adecuando la protección social y la respuesta institucional a los problemas sociales del territorio.

En esta documentación de planificación (planes de inclusión, de empleo, sectoriales...) podemos encontrar algunas apreciaciones de carácter discursivo y conceptual sobre la inclusión social. En líneas generales, en estos textos no solo se estructura el modelo organizativo de los servicios sociales o se presentan propuestas de acción para atender la situación de los sectores de población más vulnerables, sino que también se enuncian y se transmiten contenidos ideológicos/discursivos que de manera más o menos explícita tratan de legitimar la finalidad de las acciones. Discursos que, no obstante, no se limita solo a este soporte. Paralelamente, en función de su mayor o menor alineación con su contenido, quienes actúan desde lo político o técnico tiene capacidad, bien para reafirmar las posiciones expuestas, bien para introducir matices o nuevas orientaciones. Lo habitual será encontrar cierta distancia entre el modelo de inclusión perseguido y el que efectivamente se traslada a la acción e intervención social.

En este punto, si pretensión de listar todos los elementos del discurso en materia de inclusión, podemos advertir ya algunas cuestiones básicas que, por su peso en el debate, serían centrales.

En primer lugar, es sabido que en la interrelación entre prestaciones económicas y empleo los discursos se han movido tradicionalmente en torno a dos lógicas: la de contrapartida y la de

inserción. Mientras que la primera de ellas busca que las personas que perciben cualquier tipo de apoyo hagan algo a cambio en beneficio de la sociedad a modo de devolución (sobre todo en términos laborales), la segunda considera que la protección económica por sí sola no es suficiente (puede ser incluso contraproducente) y es preciso favorecer que las personas puedan salir de las situaciones en las que se encuentran autónomamente. No es hasta recientemente cuando se supera esta dicotomía y se comienza a aunar la protección económica junto con los apoyos necesarios para favorecer la vuelta al empleo, esto es, la denominada lógica del doble derecho.

Si bien la hipótesis de partida es que la visión contrapartidista sigue teniendo un peso hegemónico en los dispositivos de inclusión —la obligación de aceptar ofertas laborales adecuadas en las normativas de rentas mínimas darían cuenta de ello— podemos encontrar también a lo largo del mapa estatal programas tendentes hacia la lógica del doble derecho: a determinados perfiles con cierto nivel de empleabilidad se les ofertan acciones formativas u oportunidades laborales. Lo interesante para un análisis de las políticas de inclusión es entender cómo se articulan y piensan estos dispositivos en un contexto laboral cada vez más complejo que dificulta su misión pre-laboral o de lanzadera hacia el empleo.

De uno u otro modo el empleo ha tenido una representación preferente en los dispositivos de inclusión, bien sea en términos compensatorios, bien como finalidad de la intervención. Resultaría interesante por tanto identificar cuáles son las posiciones conceptuales dominantes —y las posibles evoluciones— en torno a los derechos y obligaciones de las personas perceptoras de apoyos, y qué papel sigue jugando en ello el logro de un empleo en un contexto en el que el vínculo entre empleo e integración parece debilitarse cada vez más (trabajadores/as pobres como fenómeno ejemplar).

Otro aspecto interesante a este nivel discursivo y conceptual es la distribución de responsabilidades entre el sistema, las instituciones y el individuo en la lucha contra la pobreza y la exclusión. La exigencia de contrapartida ha sido vista en ocasiones como un ejercicio moralizante para con aquellos sujetos o sectores que han sido considerados más disruptivos, contribuyendo a culpabilizar al individuo por su situación (Sales i Campos, 2014). La crisis ha traído la emergencia de nuevos itinerarios de exclusión que se originan por algún factor particular en la mayoría de los casos vinculados al desempleo de larga duración y el consecuente agotamiento progresivo de prestaciones e ingresos. Estos hogares conviven junto con aquellos otros en los que ya con anterioridad se partía de situaciones de vulnerabilidad y acumulaban dificultades (Martínez-Virto, 2015). La extensión del espacio de la exclusión a nuevos itinerarios muy vinculados con factores estructurales ha abierto la puerta a discursos menos culpabilizadores, aunque todavía se siga considerando en gran medida que la respuesta y salida compete a los individuos.

Por otro lado, las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social desarrollan un importante papel en materia de inclusión. Ya desde mediados de los años noventa una parte de las organizaciones no gubernamentales se convierten en empresas de servicios que conciertan la prestación de apoyos a la administración pública al tiempo que tratan de mantener su rol de defensa de los derechos sociales (Montserrat, 2013). Este nuevo agente se ha convertido en fundamental en las últimas décadas y ha sido igualmente impulsor de dispositivos complementarios a la acción pública, corresponsabilizando indirectamente a la sociedad civil y a la ciudadanía en la respuesta a las dificultades sociales. La clave en la lógica discursiva es advertir si tras ello hay un discurso de dejación de responsabilidades y funciones por parte de la administración en la provisión de recursos y bienes, o en cambio se aboga por la complementariedad.

* * *

En definitiva, muchas de estas y otras cuestiones están en el trasfondo del diseño de los planes y estrategias de inclusión que vienen a orientar las políticas de inclusión, y en el discurso sobre las mismas en general. Para aportar algunos ejemplos breves del discurso institucional, acudiendo al caso navarro, en la Estrategia de Inclusión Social (2012) podemos encontrar referencias en las que se aporta una visión explícita en torno a algunas de las cuestiones anteriores, como la descripción de la situación de las personas que se encuentran en situación de exclusión, caracterizada:

> «En primer lugar por una carencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, a lo que se une problemas vinculados con el alojamiento y la vivienda [...], problemas de salud física y psíquica, con pérdidas de autoestima y presencia de sentimientos de vergüenza y estigmatización; con pérdida de habilidades y competencias personales para afrontar la vida, y con destrucción de las redes sociales y familiares de apoyo».

Se podría desprender de ello una concepción del espacio de la exclusión compuesto fundamentalmente por personas con problemas económicos, concatenándose el resto de dificultades casi inevitablemente de manera lineal. Al tiempo, poniendo énfasis en este tipo de itinerarios, se devalúa el protagonismo de aquellos otros más «tradicionales» que anteriormente señalábamos. En el análisis de los modelos de inclusión es interesante recoger evidencias de cómo se está atendiendo a ambos perfiles desde los servicios sociales y de empleo, partiendo de la idea que en un contexto de escasos recursos se ha tenido que tomar decisiones —no necesariamente explícitas— sobre a quienes destinarlos.

En el texto que tomamos como referencia y ejemplo, se señala además que el individuo no solo debe afrontar la situación, sino que debe interpretarla como una oportunidad de mejora en el futuro. La mejora de la empleabilidad, la orientación y formación hacia el empleo toman cada vez un especial protagonismo:

> «La situación de estar tocando fondo [...] debe ser aprovechada para preparar a las personas a afrontar las dificultades, y en particular para la mejora de su empleabilidad».

Lo interesante en este sentido es valorar en qué medida se aportan contenidos y herramientas para el apoyo en de proceso, especialmente entre aquellos sectores de población especialmente distanciados del mercado laboral.

El caso navarro resulta especialmente ejemplificador en tanto estos discursos suponen un cambio de orientación muy significativo respecto a elaboraciones previas. El primer plan de lucha contra la exclusión social en Navarra (1998) se trataba de un documento que se adelantaba a sus análogos en otras CC. AA. en dos líneas al menos. En primer lugar, en la definición de exclusión como un fenómeno estructural y no individual, lo que implica por consiguiente que en la respuesta «la sociedad debe luchar activamente contra la exclusión social, organizándose para colaborar, corresponsabilizándose con las administraciones». Y en segundo lugar, destaca por el reconocimiento de que la exclusión necesita una respuesta coordinada desde distintos ámbitos (interdepartamental desde la lógica de la estructura administrativa). Con esto se quiere poner en evidencia que el discurso en los distintos territorios no es estático pudiendo existir diferencias y contradicciones sobre todo en lo que respecta a la interposición de distintas percepciones entre documentos (de distintas etapas políticas, organismos, departamentos...) el diseño de dispositivos y recursos de distinta vocación, etcétera.

Al respecto, hay otro nivel de análisis en lo que compete al establecimiento de estas hojas de ruta que versa en torno a los consensos hacia dónde debe ir y cómo articular la respuesta institucional y pública por el abanico de agentes y profesionales implicados. En otras palabras, un importante elemento de análisis es en qué medida estos textos —a modo de hitos temporales— contribuyen a una visión conjunta sobre el modelo de inclusión que trasciende de proyectos políticos o de legislatura, y en qué medida se vuelven orientadores de acciones coherentes entre sí. Mientras que en algunos territorios estas elaboraciones pueden haber tenido un papel poco transcendental, en otras han supuesto auténticos referentes a la hora de orientar y congregar a diversos actores y agentes de la inclusión.

En el caso que nos ocupa, no solo son de interés los planes de los departamentos y áreas de servicios sociales al uso. La emergencia de nuevos perfiles expulsados del mercado laboral ha hecho relevante la interrelación entre estos dos ámbitos. Y sin embargo, en líneas generales, todavía los planes y estrategias continúan siendo extremadamente sectoriales, con escasas referencias a la coordinación entre servicios o a la atención conjunta de sectores de población proclives para ello. Por lo general, en los planes de empleo apenas hay referencias a sectores de población excluida, excepto cuando se habla de mantener y reforzar ayudas existentes para población con discapacidad o exreclusa a lo sumo. Hay que acudir a planes y documentación más recientes para encontrar, ahora sí, actuaciones y medidas concretas a colectivos en situación de exclusión o perceptores de rentas mínimas (como la reserva de plazas de formación, de puestos de trabajo, etc.).

En todo caso, este primer nivel discursivo de orientación de las políticas de inclusión puede tener un limitado impacto y capacidad para orientar la acción: por sí solo no explica las actuaciones en materia de exclusión puesto que con frecuencia llegan a desarrollarse escasamente planes y estrategias. De hecho, algunos territorios se caracterizan por su inexistencia o antigüedad, lo que podría constatar en parte la ausencia explícita de objetivos y prioridades en materia de inclusión.

3. La gestión de las políticas de inclusión: inercias y nuevos retos.

La pluralidad de niveles y sectores en los que se estructura la administración en los distintos territorios tiene su implicación en la gestión de las políticas de inclusión. Por un lado, la responsabilidad en la materia se distribuye de manera vertical principalmente entre las entidades locales y autonómicas. Adicionalmente, en aquellos territorios de mayor extensión también la administración provincial y/o comarcal ha tenido capacidad para financiar convocatorias, subvenciones y programas en materia de inclusión complejizando así el reparto de compromisos. Por otro lado, la fragmentación de la administración en sectores para responder a los problemas o necesidades de la población (la atención a la salud, la educación, la garantía de rentas, las necesidades de alojamiento…) ha supuesto importantes obstáculos para la atención integral y coordinada de las situaciones-problema, y como es sabido, especialmente para aquellas personas que tienen que enfrentarse a situaciones de exclusión severas en las que inciden múltiples dificultades (Aguilar Hendrickson, 2009). Sin depreciar la labor de otros sectores, es de especial relevancia en la actualidad examinar cómo es la capacidad de respuesta que se aporta desde empleo y servicios sociales a aquellos perfiles que tienen especiales dificultades de acceso al empleo y en los que no necesariamente se conjugan estas con otras.

Con todo, nos encontramos ante un ámbito que encuentra serias dificultades en su gestión: multiplicidad de entidades y actores se dedican a las mismas cuestiones, hay un gran

distanciamiento entre servicios sociales y empleo, la llegada de nuevos agentes lucrativos no amplía el mapa de recursos existente, etc. En lo sucesivo nos seguimos aproximando de manera sucinta a algunas de las situaciones–problema que podrían considerarse determinantes en el análisis de la gestión de las políticas de inclusión.

3.1. Necesidad de dimensionar y adaptar los dispositivos de inclusión a las nuevas realidades.

Ya se ha expuesto con anterioridad cómo nuevos perfiles comienzan a demandar apoyos en los servicios sociales. Por lo general, debido a la existencia de trayectorias normalizadas y autónomas de acceso al mercado laboral requerían prioritariamente de apoyos puntuales a nivel económico, junto con la atención de las consecuencias —no solo de privación material— que tienen para los hogares estas carencias. El elemento clave, además de evidenciar cuál es la capacidad que se tiene para intervenir con estas nuevas situaciones-problema desde servicios sociales, pasa con certeza por acometer en el (re)diseño y gestión de las políticas de inclusión algunas tareas: la adaptación de los dispositivos de inclusión —quizás con especial urgencia las rentas mínimas— a la voluble situación de las personas beneficiarias (intermitencia en el mercado laboral) al tiempo que hacerlos flexibles ante la creciente heterogeneidad de trayectorias e itinerarios; y el replanteamiento de objetivos de inclusión más allá del logro de un empleo de calidad e integrador. Supone en cierta medida pulsar la adecuación de las herramientas y recursos en la intervención social a las nuevas realidades, pero también analizar la capacidad de los distintos modelos de inclusión para incorporar nuevas herramientas de intervención para la incorporación.

Hasta ahora los dispositivos de apoyo para la incorporación sociolaboral más intensos (como por ejemplo los empleos sociales) han estado pensados y relativamente bien dimensionados para un volumen de población abarcable y con trayectorias muy bien definidas —lo que no quiere decir que se atendiera a toda la población necesitada—. En cambio, en la actualidad, este tipo de recursos son óptimos para la atención de múltiples situaciones —desde las de exclusión más severas hasta las más próximas a la integración— lo que abre un importante debate sobre la necesidad de focalizar y/o las posibilidades para extender su cobertura. De igual modo, el hecho de que se trate de recursos cuyo acceso puede favorecer a muchos sectores de población hace necesario más que nunca legitimar lo necesario de los mismos para favorecer la inclusión de quienes los perciben, y en último término, la cohesión social.

3.2. Desvirtuación del cometido de determinados dispositivos de inclusión.

Es sabido que en determinados territorios se ha venido sosteniendo históricamente la posibilidad de ofertar empleo más o menos normalizado a sectores de población excluida. Bajo esa premisa se han

desarrollado dispositivos tendentes a ello: empleos protegidos, empresas sociales, equipos de apoyo para la incorporación social, etc. En general estos programas se diseñaron en origen para aportar una atención de mayor intensidad que se ha visto disminuida cuando no trasladada a perfiles distintos de mayor empleabilidad:

> «Estaban pensados para un contexto (de pobreza y exclusión) mucho más reducido, para unos perfiles también mucho más determinados, lo que entonces se habló de exclusión estructural o de pobreza estructural, que estaban bien dimensionados para ese nivel, pues se quedan desbordados. Y en ese momento ni responden para las nuevas necesidades sociales que hay, ni para las antiguas. [...] Los grandes perdedores de todo este proceso precisamente eran son los colectivos que estaban siendo atendidos con mayor intensidad y con mayor calidad en la respuesta» (Informante clave Comunidad Foral de Navarra).

Habida cuenta de que cada vez son más heterogéneos los perfiles a los que se atiende, un importante elemento al que se deben enfrentar los distintos modelos de inclusión es cómo seguir apoyando a aquellos sectores de población más necesitados. En este contexto que vislumbramos de creciente desvirtuación del cometido de determinados recursos. Esto es, por ejemplo, que empleos sociales se conviertan en un fin en sí mismos —lograr un empleo e ingresos— y no en un espacio para la intervención sociolaboral, e incluso educativa, que capacite y trabaje la autonomía de quienes perciben los apoyos.

3.3. Creciente demanda de directrices claras sobre el mapa de recursos...

Tal y como se podía entrever, una de las cuestiones clave que permiten valorar la existencia de un modelo bien definido es la existencia así mismo de un mapa de recursos bien articulados y equipados. Resulta interesante el análisis de las políticas de inclusión recoger en qué medida existe un mapa claro dentro del territorio y en qué medida existen directrices sobre el mismo.

A la hora de establecer estas directrices, lo dificultoso en ello es, sobre todo, cómo se establecen las fronteras entre unos y otros perfiles para acceder a apoyos más o menos intensos. Más todavía, existe un interesante debate entre la demanda de dispositivos y criterios bien definidos y el requerimiento de herramientas de intervención los suficientemente flexibles para adaptarse a distintas circunstancias-perfiles.

La falta de directrices sobre cuestiones tales como a quién se debe priorizar o qué perfil es el que accede a cada recurso posibilita que se empleen modelos de intervención y criterios profesionales muy dispares, sobre todo entre municipios. De hecho, en el peor de los casos puede ocasionar una «bicefalia» entre lo regional y lo local en la gestión programas de inclusión. La no existencia de

orientaciones o directrices claras sobre a quién se debe dar prioridad en el acceso a los limitados recursos ocasiona diferencias territoriales notables y tensiones sobre quién debe tener mayor protagonismo en la definición de criterios y recursos:

> «Si hubiera mejor coordinación y más transversalidad en los temas, podríamos (los ayuntamientos) facilitar el acceso. Nosotros conocemos a las personas. No los conoce la Junta, eso es evidente» (informante clave proyecto INCLUSIVE).

3.4. …y la consecuente aparición de duplicidades en la intervención.

Una de las consecuencias más notorias y que repercute en las personas beneficiarias de acciones de incorporación es que la falta de coordinación implica que se realicen intervenciones idénticas desde diferentes espacios. A modo de ejemplo, en el ámbito sociolaboral, tanto desde servicios sociales como desde las entidades privadas la respuesta sigue siendo todavía la orientación hacia el empleo, mientras que se echa en falta con frecuencia poner a funcionar los recursos disponibles en torno a otras cuestiones más productivas como la intermediación laboral, la prospección de empleo, etc.

> «Nos hemos dedicado a hacer orientación laboral porque [el servicio de empleo] no da respuesta […] La clave está en prospecciones de empresas» (informante clave proyecto INCLUSIVE).

3.5. Notoria falta de colaboración entre servicios sociales y empleo: necesidad de poner conceptos en común y de coordinación.

Las dificultades entre los sistemas de servicios sociales y de empleo se originan inicialmente desde en una falta de visión sobre quienes deben ser las personas-perfiles objeto de intervención desde cada uno de ellos. La falta de criterios y conceptos comunes aparece con frecuencia como un primer paso necesario para la coordinación entre los dos sistemas. Responde de igual manera a las perspectivas a veces encontradas sobre quienes son o no empleables:

> «A mí la sensación que me da es que están en un mundo distinto [servicios de empleo]… y es muy difícil coordinarte con ellos, siempre lo ha sido. Entonces, es como que la gente de exclusión es otro campo y nos tenemos que ocupar nosotros. De hecho, cuando alguien no tiene derecho a ninguna prestación del servicio de empleo te le mandan, y ellos ya no tienen nada que ver… Entonces yo creo que ahí falla algo importante… Si estos colectivos tienen dificultades para acceder al empleo, pues quién mejor que los especialistas en empleo para apoyar eso».

Esta falta de entendimiento ocasiona dificultades para llevar trabajo coordinado entre los dos sistemas y en última instancia dificulta el tránsito de personas desde los sistemas de servicios sociales a los de empleo:

> «Les exigen la ESO para poder hacer la formación. Y muchos no la tienen. […] La formación que se está proporcionado desde los servicios públicos de empleo es una formación para personas que no están en exclusión o que no tienen una situación de exclusión ni media ni severa» (informante clave proyecto INCLUSIVE).

Es interesante así mismo aproximarse a las culturas, capacidades y resistencias profesionales que pueden dificultar la integración y coordinación de estos servicios:

> «Creo que hay detractores de esto. No, no, déjate de líos, esto es lo mío y tal. Pero yo creo que hay también profesionales (del laboral) que creen que no hay otra manera [...]. El profesional de empleo puro y duro no sabe qué hacer con ciertas problemáticas.» (informante clave proyecto INCLUSIVE).

3.6. El creciente papel del tercer sector y de nuevos actores privados.

Ya se advertía en momentos previos que el tercer sector había ido paulatinamente adquiriendo roles de gestión en la prestación de servicios. Más allá de esta realidad, lo que interesa es advertir qué incidencia está teniendo como proponedor y orientador de las políticas de inclusión.

En este contexto se evidencia además —con mucha variabilidad entre comunidades— la creciente llegada de entidades privadas que ofertan formación e itinerarios de empleabilidad a perfiles en situación de dificultad. Sin embargo, parece que a pesar de que han aumentado los agentes implicados en la inclusión, estos no han venido a aportar las herramientas sociolaborales que anteriormente se destacaban (prospección de empleo, apoyo para el acceso a nuevos nichos laborales…), por lo que el mapa de recursos apenas ha variado.

* * *

En síntesis, en líneas previas se han presentado algunos de los temas —en gran medida conocidos— a los que se están enfrentando los distintos territorios en materia de inclusión social y que tienen que ver con la coordinación entre agentes y sectores de intervención, el reto de la atención a perfiles cada vez más heterogéneos, así como la necesidad de repensar los dispositivos existentes para adaptarlos a las nuevas realidades. Hasta ahora, con esas asignaturas pendientes, ha habido sobre todo una importante capacidad de amortiguación en los itinerarios de exclusión, en detrimento del logro de otros objetivos:

> «Hay dispositivos, hay recursos de primera necesidad que funcionan, que funcionan bien y que además están evidentemente cumpliendo su objetivo. Los que tenemos que todavía que madurar más, y son ellos que estaos, son los de la inclusión social, sacar a las personas de la pobreza» (informante clave proyecto INCLUSIVE).

Sin atribuir necesaria causalidad a los aspectos que se han revisado anteriormente, de un tiempo a esta parte se pueden percibir movimientos y actuaciones tendentes a solventar estas y otras dificultades en materia de inclusión en los diversos territorios. Sería de gran interés examinar cómo se ha dado respuesta a todas estas dificultades, y valorar la capacidad existente para hacer más eficaces los recursos ya existentes en materia de inclusión y avanzar en la definición de modelos de inclusión en un contexto de elevada necesidades sociales así como de cuestionamiento del gasto y replanteamiento de prioridades.

Desde los diferentes territorios se están enfrentando problemáticas comunes, que desde luego tienen que ver con dinámicas estructurales, el ampliado espacio de la exclusión social o el infradesarrollo de las políticas de integración e inclusión en nuestro país. Sin embargo, la capacidad de respuesta ante la compleja gestión puede variar en función de cómo se arbitran los recursos disponibles o se interrelacionen los diversos agentes tanto públicos como privados del territorio. De igual modo, la existencia de modelos de inclusión históricamente definidos y desarrollados con mayor o menor consistencia es un factor clave en las políticas de inclusión, máxime si va acompañado de un contexto de concomitancia entre el tejido asociativo y la administración pública.

4. Una primera aproximación a un modelo de inclusión territorial: el caso de Navarra.

Tradicionalmente Navarra ha sido considerada una de las CC. AA. más avanzadas en materia de inclusión tanto en el desarrollo normativo como también en el discurso u orientación del mismo. Dos experiencias darían cuenta específicamente de este avanzado desarrollo: el programa de Renta Básica —que posteriormente ha ido cambiando su denominación y tendencia— de un lado, y como ya se adelantó, el I Plan de Inclusión Social y el subsiguiente desarrollo de dispositivos de inclusión que propició congregando en esta tarea a múltiples agentes públicos y privados.

En efecto, la experiencia navarra presenta la cualidad de ser pionera en el estado en establecer ayudas económicas periódicas para los sectores de población más desfavorecidos, inicialmente a través del programa de Ayudas a Familias Navarras en Situación de Necesidad (hasta 1990), que evolucionará posteriormente hacia un programa de rentas mínimas (denominado Renta Básica). La Comunidad Foral ha sido también la precursora en la búsqueda de alternativas de empleo a esas ayudas económicas: ya desde el año 1986 surgen iniciativas piloto que tratan de generar vínculos

entre el sistema de prestaciones económicas y las estructuras de acceso al empleo (sobre todo protegido). El punto de partida hay que situarlo en el programa de Campos de Trabajo (Laparra, et. Al, 1989) que hoy continua su andadura como Empleo Social Protegido, reconocido dispositivo estrella para la inserción laboral en el territorio (Zugasti y Galera, 2008). Hay por consiguiente un reconocimiento explícito de que puede ofertarse empleo normalizado a una considerable proporción de los sectores más excluidos al tiempo que se prevé mediante el acompañamiento mejorar las posibilidades de acceso e incorporación al mercado de trabajo ordinario.

Esta articulación fue posible dado que en el contexto navarro han convivido tradicionalmente dos discursos ideológicos paralelos pero orientados al mismo fin: aquel que sostiene que la ayuda económica es insuficiente para transformar una situación de pobreza de un lado y, de otro, aquel que comprende que es preciso preparar a las personas puedan cubrir de forma autónoma sus necesidades. La ambigüedad ideológica de la iniciativa es perceptible también en el hecho de que han sido principalmente las fuerzas conservadoras las que más han potenciado el desarrollo del programa en términos económicos, mientras que han sido los/as profesionales —más progresistas— quienes se han esforzado en proporcionar una alternativa real de trabajo y de integración (Laparra et. al., 1989).

En este contexto se han ido desarrollando dispositivos y recursos de inclusión sociolaboral de gran potencial. En primer lugar, un año después de la entrada en vigor del Plan de Lucha se pusieron en marcha Centros de Inserción Sociolaboral (CIS), que suponen recursos laborales de transición dirigidos a personas en situación o riesgo de exclusión social. A lo largo del tiempo que dura la contratación en las empresas sociales promovidas por entidades sociales se elaboran con cada trabajador o trabajadora planes individuales cuyo fin, a través del acompañamiento social, es lograr mejoras en su nivel de empleabilidad. En estos dispositivos están implicadas desde las entidades privadas o públicas de acción social, pasando por Servicio Navarro de Empleo, quien financia los centros, y los Servicios Sociales, que acreditan el acceso a los CIS de aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión social propuestas por las entidades.

En segundo lugar, el Equipo de Incorporación Social en la Vivienda (EISOVI) trata de facilitar la incorporación social de personas afectadas por exclusión residencial grave mediante el acompañamiento y mediación en el acceso a vivienda (ayuda a la búsqueda de vivienda, mediación en el acceso, prospección de oferta inmobiliaria, etc.). Un programa destacado del que es partícipe el EISOVI es el Programa de Vivienda de Alquiler e Integración Social (VAIS). La lógica del este dispositivo permite una reducción notable del precio de la vivienda pública de entre el 90 % (durante el primer año de permanencia en el programa) y un 25 % (en el cuarto). Como ocurriera en

el caso anterior, hay una distribución de los papeles entre los distintos agentes implicados. Así principalmente desde el Departamento de vivienda se ha costeado el programa, mientras que las realizado por las entidades de iniciativa social subvencionadas al efecto se han encargado de tramitar las solicitudes para acceder a las viviendas, realizar los informes sociales en coordinación con los servicios sociales de base, firmar los acuerdos de incorporación, y ofrecer el acompañamiento necesario para su integración social en el entorno.

A colación del papel de la iniciativa social, históricamente en Navarra el Tercer Sector ha tenido un papel muy relevante. Ha sido partícipe por ejemplo en el diseño del plan de inclusión antedicho, y como se puede apreciar, ha adoptado un papel relevante y de liderazgo en el diseño y gestión de los programas que hemos destacado.

Por otro lado, los Equipos de Incorporación Sociolaboral (EISOL) se ubican dentro del sistema de servicios sociales y refuerzan la atención primaria del sistema especializándose en la incorporación sociolaboral. El acceso a los equipos se realiza por derivación desde los/as trabajadores de los Servicios Sociales de Base, y estos completan los itinerarios individualizados y acompañamiento social fomentando el acceso al empleo normalizado o protegido.

Lo que se quiere poner de relieve es la existencia de una particular especificidad en el territorio en materia de inclusión. La apuesta por dispositivos de inclusión avanzados en materia sociolaboral con la participación de diversos agentes y que han perdurado hasta la actualidad, darían cuenta de que en navarra ha existido un hilo conductor a nivel conceptual cuyo hito inaugural es el desarrollo del I Plan de Lucha Contra la Exclusión Social aunque este hilo venía gestándose prácticamente desde inicios de la década de los noventa. Es de esperar que en otros territorios existan igualmente hojas de ruta más o menos explícitas que ayudan a entender el desarrollo de las políticas de inclusión, lo que en última instancia nos permitirá hablar de diseño o planificación modelos de inclusión diferentes en tanto son inercia o tienen sus bases en hechos, circunstancias y momentos históricos particulares.

* * *

Así entonces, se tratan dispositivos característicos del mapa navarro de recursos modélicos por su diseño y orientación. Sin embargo, cuando sopesamos el alcance que tienen sobre la población más vulnerable, podemos graduar mejor sus posibilidades y limitaciones. El coste del Empleo Social Protegido es muy alto frente al coste de la renta, por este motivo, ya prácticamente desde sus inicios, la AA. PP. abandona paulatinamente el ESP frente a la prestación. En 2015, apenas 551 personas fueron beneficiarias del ESP (representa un 4,2 % de las personas titulares de RIS). En los

primeros años 90 cuando empezaron a impulsarse ambos programas, la relación era en torno a un 33 % de ESP sobre Renta Básica. En valores absolutos apenas ha habido variación, la media era de unos 350 perceptores anuales.

Entre los años 2008 y 2012 comienzan a aparecer serias dificultades para los tres dispositivos antedichos, no solo van perdiendo presupuesto —y en algún caso como los EISOLES se privatiza su gestión— sino que también comienzan a tener dificultades por el propio contexto en el que se insertan: los CIS tienen dificultades para sobrevivir por la caída de la demanda de sus servicios en el mercado, también el mercado de la vivienda también entra en depresión y se estanca el acceso a vivienda en el programa VAIS, etc.

En opinión de algunos informantes clave, cuando la crisis impacta con mayor crudeza hay una importante pérdida de la dimensionalidad de los dispositivos al nuevo contexto. En ello pierden quienes habían estado recibiendo una respuesta de mayor intensidad y calidad puesto que en parte se ven desplazados por perfiles con necesidades y dificultades menores.

En la actualidad, sin que lleguen a estar entredicho, estos dispositivos se enfrentan a grandes tensiones y dudas en torno a su funcionamiento. Como ya se ha señalado con anterioridad, deben adaptarse a los nuevos perfiles y a la escasez del mercado laboral. Al respecto, en 2012 comienza la elaboración de la Estrategia Navarra de Inclusión Social (ENIS). A juicio de algunos informantes clave, se trató sobre todo de un intento de analizar cuáles eran las necesidades del territorio y cómo se estaba respondiendo con los recursos disponibles para reordenar el sistema. Hay una percepción, primero de desbordamiento del sistema, y por otro lado, de ineficiencia en la aplicación de los recursos.

La ENIS finalmente no llegó a desarrollarse, en parte, por la limitada capacidad económica y técnica de la administración y las entidades sociales para adaptarse al nuevo contexto. Este impasse significó que se mantuvieran los dispositivos diseñados durante el primer plan de inclusión, pero sin una necesaria reorganización y adecuación a la nueva realidad emergente de diversificación de los perfiles de personas usuarias de servicios sociales. Tampoco hubo necesarias decisiones en torno a cómo emplear y con quien esos recursos.

En consecuencia esta pérdida de concreción en el modelo de inclusión, trajo consigo un nuevo periodo que ha podido calificar de indefinición. Así, en los primeros años de la crisis la normativa que la regulaba la Renta Básica fue modificada parcialmente en varias ocasiones, hasta que en 2012 se promulgó una nueva ley (Renta de Inclusión Social) que no incorporó grandes avances en la capacidad protectora de la misma. Al contrario, destaca por suponer una serie de restricciones de

acceso y reorientaba la consideración del derecho ciudadano que se reconocía la norma anterior. En cierta medida, no es hasta la puesta en marcha de la nueva Ley de Derecho a la inclusión Social (2016) y Renta Garantizada cuando se retoma de nuevo la apuesta por políticas de inclusión —en este caso en materia de garantía de ingresos— avanzadas que ha caracterizado a la comunidad. Uno de los elementos más novedosos de la norma es la regulación de los estímulos al empleo (una parte de los ingresos por trabajo quedan excluidos del cómputo de rentas) y el compromiso de ofertar alternativas laborales o la participación en programas como el ESP a participantes que lleven dos años percibiendo la renta.

* * *

En síntesis, en el modelo de políticas de inclusión de Navarra se pueden diferenciar dos etapas. Una primera caracterizada por el reconocimiento de prestaciones garantizadas y el desarrollo de dispositivos avanzados de inclusión, y una segunda que, debido a las profundas transformaciones sociales de la sociedad, especialmente a raíz de la Gran Recesión, acaba por dificultar la labor de estos dispositivos de inclusión más avanzados y el desarrollo de trabajo intenso (de casos) con aquellas personas con mayores dificultades: propicia en último término que se avance hacia un modelo más asistencialista y de contención. En el actual momento político de la comunidad, con una novedosa vicepresidencia de derechos sociales, se prevé el inicio de una nueva etapa apoyada en el desarrollo de una renta garantizada y el reconocimiento del derecho a la inclusión.

Bibliografía

Aguilar Hendrickson, M. (2009) "Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente.". En L. M. Fernández, Reformas de las políticas del bienestar en España, Madrid, Siglo XXI, pp. 171–206.

Aguilar Hendrickson, M, Laparra Navarro, M., y Gaviria Labarta, M. (1995). "La Caña y el pez: el salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994", Madrid, Fundación Foessa

Casado Pérez, D. (2010). "La descentralización territorial de los servicios sociales públicos. Problemas". En D. Casado Pérez, Leyes de servicios sociales del siglo XXI, Madrid, FOESSA, pp. 177-200.

Gallego, R., Subirats, J., y Gomà, R. (2003). "Políticas sociales y gobierno multinivel en España". En R. Gallego, J. Subirats, y R. Gomà, Estado de bienestar y comunidades autónomas : la descentralización de las políticas sociales en España, Madrid, Tecnos, pp. 213-229.

Laparra Navarro, M. (2014). "La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años" en VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014.

Laparra Navarro, M., Corera Oroz, C., Gaviria Labarta, M., y Aguilar Hendrickson, M. (1989). "El Salario social sudado. Los campos de trabajo experimentales del proyecto «Búscate la Vida» en Navarra", Madrid, Editorial Popular.

Marí-Klose, P., y Martínez-Pérez, Á. (2015). "Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad" en Panorama Social, 22, 11-26.

Martínez Virto, L. (2015). "Itinerarios de exclusión: crisis concatenadas, acumuladas y sin apoyos". En M. Laparra Navarro, La desigualdad y la exclusión que se nos queda, Barcelona, Bellaterra, pp. 261-295.

Montserrat Codorniu, J. (2013). "El impacto de la crisis económica en las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social" en Revista española del tercer sector, 23, pp. 77-96.

Moreno Fernández, L. M., y Pascual Serrano, A. (2007). "Europeización del bienestar y activación" en Política y sociedad, 44, pp. 31-44.

Pérez Eránsus, B. (2004). "La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social" en Documentación social, 134, pp. 125-142.

Pérez Eránsus, B. (2006). “Rentas mínimas y políticas de activación” en Documentación social, 143, pp. 77-92.

Pérez Eránsus, B. (2016). “Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión” en Revista Española del Tercer Sector, 33, 47-63.

Sales i Campos, A. (2014). “El delito de ser pobre: una gestión neoliberal de la marginalidad”, Barcelona, Icaria.

Vilá, A. (2010). “Los cambios legislativos en materia de servicios sociales (2000-2009)”. En D. Casado, Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI, Madrid, Fundación FOESSA, pp. 17-48

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA REGIÓN DE MURCIA. NUEVOS RETOS TRAS LA CRISIS.

Manzanera-Román, Salvador
smanzanera@um.es
Hernández Pedreño, Manuel
manuel@um.es

Grupo 7.1

Las políticas de inclusión a debate: una mirada a los distintos modelos de inclusión territoriales, sus respuestas a la crisis y los retos a futuro

espanet SPAIN

Resumen

Este trabajo se enmarca en un contexto de deterioro evidente en los últimos años del Estado de Bienestar en España y la Región de Murcia. El objetivo de este trabajo consiste en el análisis de la situación y evolución de los perfiles sociales de exclusión social en el período 2007-2015 y en la evaluación de la respuesta dada por las políticas sociales.

A nivel metodológico se trabajó a partir de un enfoque mixto ya que se emplearon técnicas cuantitativas y cualitativas. En relación a las técnicas cuantitativas, se han utilizado fuentes de información secundaria (ECV) y fuentes de información primaria como el Registro de Usuarios de ONG del OES (Observatorio de la Exclusión Social de Universidad de Murcia). Por otro lado, en relación a las técnicas cualitativas, se realizaron entrevistas a expertos que trabajan cotidianamente con personas en riesgo social, tanto de entidades privadas como públicas. Finalmente, también se hizo un análisis documental y estadístico de las políticas sociales.

Los resultados obtenidos a partir del análisis realizado muestran un incremento de la exclusión social en el período de crisis. Se ha observado un proceso de normalización en aspectos como el nivel de estudios o estado civil, manteniendo como denominador común el alto riesgo en las dimensiones ingresos y trabajo.

El mayor aumento de la pobreza y la exclusión social en la Región de Murcia no se ha visto correspondido desde las políticas sociales, pues éstas han tenido importantes recortes presupuestarios en las áreas donde mayor incidencia ha tenido la crisis.

Palabras clave: Exclusión social; Vulnerabilidad; Política social; perfil de riesgo

1. Introducción

Este trabajo se enmarca en un contexto de crisis económica que ha sido acompañada por un deterioro muy significativo en los últimos años del Estado de Bienestar en España y la Región de Murcia. Los cambios habidos en el ámbito estructural, por tanto, también se han producido en el ámbito institucional ya que las políticas sociales entendidas como instrumento clave del Estado de Bienestar para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y favorecer la cohesión social, han sufrido profundos recortes especialmente, en aquellas áreas más sensibles para favorecer la inclusión social.

Esta situación ha motivado cambios en el perfil de las personas en riesgo de exclusión social. Aunque se ha mantenido la mayoría de los perfiles que ya se encontraban en una situación de exclusión antes de la crisis, este trabajo ha determinado la emergencia de perfiles con rasgos masculinos, mientras que aquellos con rasgos femeninos desaparecieron. Además, las dimensiones en las que los colectivos en exclusión social han acumulado mayores desventajas son ingresos y trabajo fundamentalmente, aunque también se debe tener en cuenta las relaciones sociofamiliares, salud y participación según determinados colectivos.

El aumento de la pobreza y de la exclusión social tras la crisis económica y financiera, junto con el cambio en los perfiles no ha motivado una reacción acorde de las políticas sociales. Así, se ha observado un ajuste presupuestario en España y en la Región de Murcia hacia los grupos más vulnerables, y en áreas de intervención muy sensibles como trabajo, educación e ingresos. Por tanto, las políticas sociales muestran una tendencia de regresión a modelos de beneficencia y asistencialismo que no favorecen la promoción social de las personas en situación de riesgo de exclusión.

Los cambios y los procesos referidos en este trabajo han sido observados en este trabajo a partir de los discursos elaborados por expertos que trabajan cotidianamente con personas en riesgo social, tanto de entidades privadas como públicas. También fueron observados a través de técnicas cuantitativas con el uso de fuentes de información secundaria como la Encuesta de Condiciones de Vida y fuentes de información primaria como el Registro de Usuarios de ONG del OES; estas técnicas fueron acompañadas por un análisis documental y estadístico de las políticas sociales. Por tanto, en este trabajo se ha empleado una metodología mixta al combinar técnicas cuantitativas y cualitativas.

2. Objetivos y metodología

En este apartado se detallan los objetivos que han servido como guía para el desarrollo de la investigación que se expone en esta ponencia. También se detallan los métodos utilizados en la consecución de los objetivos de la investigación.

2.1. Objetivos

El objetivo general de este trabajo es analizar los efectos de la crisis económica en la evolución del perfil de las personas en riesgo de exclusión social y vulnerabilidad, a la vez que se analiza la respuesta dada desde la política social regional a las necesidades de los nuevos perfiles sociales de riesgo.

Como objetivos específicos se destacan cuatro:

a) Describir la evolución que ha sufrido el perfil de las personas en exclusión social como consecuencia de la crisis.
b) Identificar desde un enfoque multidimensional los ámbitos donde las personas en exclusión social acumulan más desventajas sociales (ingresos, trabajo, vivienda,…).
c) Evaluar la respuesta de la Política social regional ante los nuevos perfiles y sus necesidades de apoyo social,
d) Determinar los nuevos retos que debe afrontar la intervención social como consecuencia de la aparición de nuevos grupos de riesgo.

2.2. Metodología

En esta investigación se han empleado tanto técnicas cuantitativas como cualitativas pues la combinación de ambas facilita alcanzar el objetivo general y, por supuesto, también los objetivos específicos de la investigación. En el cuadro 1 aparecen detalladas las técnicas empleadas junto con los resultados esperados y las limitaciones de cada una de ellas.

Cuadro 1*Técnicas empleadas en el estudio*

Técnica	Resultados	Limitaciones
Encuesta de Condiciones de Vida (2007 y 2012)	-Riesgo de exclusión referido a personas en situación de pobreza, con privación material severa o con baja intensidad de trabajo del hogar (tasa AROPE) -Caracterización según variables sociodemográficas -Información cuantitativa sobre evolución de los perfiles entre 2007 y 2012	-No contempla hogares colectivos -No contempla personas sin vivienda o transeúntes -Tamaño reducido de la muestra en el ámbito regional
Explotación del Registro de Usuarios de ONG del OES (2007 y 2012)	-Información cuantitativa de los perfiles de usuarios de ONG -Caracterización según variables sociodemográficas -Información cuantitativa sobre evolución de los perfiles entre 2007 y 2012	-Solo 16 ONG. Faltan ONG regionales -No recoge usuarios de la Administración
Entrevistas a técnicos de ONG (9) y Ayuntamientos (11)	-Información cualitativa sobre la caracterización de los perfiles de usuarios de centros públicos (Ayuntamientos) y privados (ONG) y de sus necesidades y demandas -Información cualitativa sobre la evolución de los perfiles entre 2007-2012	-No cuantifica -Influencia de experiencia personal en el ámbito o servicio que ofrece el centro de apoyo social en particular -Posibilidad de olvido de información de periodos anteriores
Análisis documental y estadístico	-Información sobre los presupuestos y gastos según las distintas áreas y dimensiones	-Retraso en datos

Fuente: Elaboración propia.

Entre las técnicas cuantitativas que se han empleado se encuentra la explotación de fuentes secundarias de información estadística como la Encuesta de Condiciones de Vida, al igual que la explotación de fuentes primarias de información estadística como el Registro de Usuarios de ONG del OES. La ECV proporciona información sobre características demográficas y socieconómicas de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, medida a través del nuevo indicador utilizado en la Unión Europea (UE): la tasa AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusión). El Registro de Usuarios de ONG del OES recoge información sobre las características de los usuarios de 16 ONG de la Región de Murcia, recopiladas de 2007 a 2012 a través de un cuestionario que contiene información básica de las siete dimensiones de la exclusión social.

Por otro lado, entre las técnicas cualitativas utilizadas se encuentra la explotación de fuentes de información primarias como la entrevista. Esta técnica se ha empleado con expertos que trabajan cotidianamente con personas en riesgo social, tanto de entidades privadas (ONG) como públicas (centros de servicios sociales). Se realizaron 20 entrevistas: 11 a técnicos de la Administración (Ayuntamientos) y 9 a responsables de ONG. La selección de los informantes se realizó con un doble criterio, por un lado, la cobertura geográfica de los centros donde trabajan y, por otro, los colectivos a los que van dirigidos sus servicios. El guión de la entrevista fue estructurado en dos grandes bloques: a) sobre los perfiles de sus usuarios según determinadas variables (sexo, edad nacionalidad,…); y b) sobre las demandas de apoyo que realizan los usuarios. Las entrevistas se realizaron entre octubre de 2012 y febrero de 2013. En el cuadro 2 se ofrecen las características de las entidades a las que pertenecen los técnicos entrevistados, con el código asignado (de E1 a E11 para los técnicos de la Administración; y de E12 a E20 para los que pertenecen a ONG); diferenciando en el caso de la Administración si el técnico representa a un Centro de Servicios Sociales (CSS), al Servicio de Emergencia Móvil y Atención Social (SEMAS) o a un Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social (PAIN). En el caso de las ONG, se diferencian aquellas que ofrecen servicios a todo tipo de usuarios (generalistas), de las que solo lo hacen a colectivos concretos (específicas), como inmigrantes o personas con problemas de adicción.

Cuadro 2*Características de las entidades de los técnicos entrevistados, 2012-2013*

	Ayuntamientos y Mancomunidades	
	PAIN	Centros de Servicios Sociales
Entidad / Dispositivo de atención	Alcantarilla; Cartagena; Cieza; Lorca; Torres de Cotillas; Torre Pacheco	Cartagena; Murcia; SEMAS Murcia; Totana; Mancomunidad Río Mula
Entrevistados	E1; E3; E4; E5; E8; E11	E2; E6; E7; E9; E10
	ONG	
	Generalistas	Específicas
Entidad / Dispositivo de atención	Cáritas; Hospitalidad de Santa Teresa, Jesús Abandonado, Traperos de Emaús	Columbares, Fundación Sierra Minera, La Huertecica; Murcia Acoge; Proyecto Abraham
Entrevistados	E12; E15; E16; E20	E13; E14; E17; E18; E19

Fuente: Entrevistas a Técnicos de Ayuntamientos y ONG, 2012-2013.

Finalmente, también se realizó un análisis documental y estadístico de las políticas sociales aplicadas en la Región de Murcia en lo que se refiere a los presupuestos y los gastos.

3. Marco teórico

La generalización de la expresión “exclusión social” y su creciente uso en la definición de políticas sociales ha fomentado los esfuerzos por dotar a este concepto de mayor precisión. Los elementos

comunes que presentan la mayoría de las aproximaciones realizadas (Subirats, 2005; Raya, 2006; Laparra et al., 2007; Hernández, 2008; García y Hernández, 2011; Serrano, 2012) la caracterizan como un fenómeno estructural, dinámico, multifactorial, multidimensional y heterogéneo, con un componente subjetivo y que debe ser atendido desde las políticas públicas. De estas características se destacan en este trabajo la multidimensionalidad y la dinamicidad.

En la concepción multidimensional de la exclusión social han sido determinantes en España las aportaciones realizadas por Subirats (2005), señalando siete dimensiones: económica, laboral, formativa, socio-sanitaria, residencial, relacional y participativa. Dichos ámbitos han sido consensuados por un gran número de investigadores españoles en un trabajo conjunto (Laparra et al., 2007) y ratificados empíricamente, empleándose en diversos estudios de ámbito nacional de la Fundación FOESSA, como el VI Informe FOESSA (Renes, 2008) o VII Informe (Fundación FOESSA, 2014), así como en otros estudios regionales (Hernández, 2008).

El carácter dinámico de la exclusión social la define como un proceso (Subirats, 2005; Raya, 2006; Laparra et al., 2007; Hernández, 2010). Una de las primeras concepciones sobre este proceso es la desarrollada por Castel (1997), para el cual existen tres espacios posibles de organización social: una zona de *integración*, donde trabajo y relaciones son fuertes; una zona de *vulnerabilidad*, caracterizada por una precariedad en el trabajo y una fragilidad de los soportes relacionales; y una zona de exclusión, de gran marginalidad, en la que se mueven los más desfavorecidos.

El origen de las políticas públicas o sociales se encuentra en el desarrollo del Estado de Bienestar de manera que éste se puede definir "como un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos" (Moreno, 2000: 20). Autores como Titmuss en su obra "Essays on the Welfare State" (1958), Esping-Andersen (1993), Ferrara (1995) o André Sapir (2006) han realizado diferentes clasificaciones de los distintos tipos de Estado de Bienestar y en todos ellos se desarrollan políticas públicas o sociales diferentes en base a los recursos disponibles, a las necesidades identificadas, a la orientación ideológica y a factores culturales y estilos de vida. Según Luis Moreno (2000), se da el modelo de la llamada Seguridad Social Continental en el que se da la subsidiariedad funcional del Estado pues son los agentes sociales quienes toman la iniciativa y donde se da un sistema fragmentado de cobertura; se da el modelo de Universalización Residual Anglosajón que se basa en la idea de que el individuo es el responsable único de su bienestar y se dan políticas selectivas; se da el modelo de Redistribución Estatalista Nórdico basado en la idea colectiva de favorecer las transferencias de dinero entre clases y se dan políticas universalistas y no discriminatorias; y se da el modelo o Vía Media Mediterránea caracterizado por necesidades y

estilos de vida diferentes con una fuerte presencia de la economía sumergida, microsolidaridad familiar y conjunción entre universalismo y selectividad.

Las políticas públicas tienen un papel central en el logro del bienestar de los ciudadanos y la cohesión social pues son las encargadas de diseñar, ordenar, gestionar y aplicar las prestaciones económicas y los servicios públicos. Éstos se centran en múltiples variables como son la sanidad, la vivienda, la familia y la educación entre otros; sin embargo, es el trabajo o el empleo en lo que las políticas públicas adquieren mayor relevancia por su importancia como factor integrador de los individuos y por haber sido la base sobre la que se asentaron los distintos modelos de Estados de Bienestar. Además, en los últimos años se ha podido observar una progresiva fusión –impulsada por la Unión Europea– de las políticas públicas o sociales con las políticas de empleo, pues los límites entre paro y exclusión social se han desdibujado al multiplicarse las formas de exclusión social (Santos et al., 2004).

4. Resultados. Evolución del perfil social de la exclusión con la crisis y respuesta de la política social ante la crisis

En este apartado se exponen los principales resultados obtenidos a partir de los análisis realizados en torno a la evolución del perfil social de la exclusión social según distintas fuentes como la Encuesta de Condiciones de Vida, el Registro de usuarios de ONG del OES y los técnicos de centros de apoyo social. Además, también se muestra la respuesta de la política social ante el cambio de escenario producido por la crisis económica en los últimos años, considerando la evolución del gasto público según las distintas áreas de intervención de las políticas sociales.

4.1. Evolución del perfil social de la exclusión según la ECV

Uno de los principales cambios en el perfil social de la exclusión según la información proporcionada por la ECV es el incremento más intenso de las tasas arope masculinas durante el periodo de análisis para los extranjeros no comunitarios, los separados o divorciados, los solteros y los más jóvenes. Así, en 2012, emerge como nuevo perfil de riesgo el ser hombre joven (de 16 a 29 años) o de edad madura (de 45 a 64 años) y soltero o separado/divorciado, tal y como se puede comprobar en el cuadro 3.

Otro de los cambios más significativos que acompaña a la crisis es la desaparición del perfil de riesgo referido a la población de 65 años o más. El riesgo relativo moderado que las personas mayores presentaban en 2007, sobre todo las mujeres, desaparece y en 2012 registran tasas arope inferiores al promedio total. La explicación hay que buscarla en el importante descenso del riesgo de pobreza monetaria de los jubilados, debido a la evolución más favorable de sus pensiones en estos años de crisis. Como consecuencia, otros factores de riesgo relacionados con este grupo

también se desdibujan, como el ser mujer viuda o el vivir solo (hogar unipersonal), o bien han visto mitigada su influencia, como el no tener estudios o ser analfabeto, el padecer un problema de salud o enfermedad crónicos o el tener un estado de salud malo o muy malo.

A su vez, se confirma que alcanzar un nivel educativo universitario sigue siendo un factor protector muy importante frente al riesgo de pobreza o exclusión social: las personas con educación superior son el único grupo de población que mantiene una tasa arope muy por debajo de la del total de la población (cerca de un 50% inferior), pese a experimentar un notable aumento durante el periodo.

Cuadro 3*Evolución del riesgo de exclusión social entre 2007 y 2012*

Variación	Grupos sociales según riesgo relativo de exclusión		
Mantienen	Bajo	Moderado	Alto
	− Personas 30-44 años − Personas casadas − Hombre viudo − Hombre español − Hogar con 2 o más adultos sin niños − Hogar con 2 adultos y 1 o 2 niños − Con secundaria postobligatoria − Con educación superior − Con trabajo − Asalariados indefinidos − Con vivienda en propiedad − Con buena salud	− Personas < 16 años − Mujeres 16-29 años − Mujer soltera − Hogar 1 persona < 65 años − Con falta de espacio y luz en vivienda − Con delincuencia o ruidos en entorno − Con salud regular	− Mujer separada/divorciada − Estudiante − Con vivienda en cesión gratuita − Mujer extranjera no UE − Hogar monoparental − Hogar con 2 adultos y 3 o más niños − Parados − Incapacitados permanentes − Con vivienda en alquiler
Empeoran	De Bajo a Moderado:	De Bajo a Alto:	De Moderado a Alto:
	− Hombre 45-64 años − Mujer 45-64 años − Hombre soltero − Con suciedad en entorno	− Hombre separado/divorciado	− Hombre 16-29 años − Hogar con 3 o más adultos y niños − Con secundaria obligatoria − Hombre extranjero no UE − Asalariados temporales
Mejoran	De Moderado a Bajo:	De Alto a Bajo	De Alto a Moderado
	− Personas ≥ 65 años − Mujer española	− Mujer viuda − Hogar 1 persona ≥ 65 años	− Hombre extranjero UE − Con estudios primarios − Empres. o autónomo − Con enfermedad crónica − Con mala salud − Mujer extranjera UE − Analfabetos y sin estudios − Prestan ayuda familiar

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2007 y 2012).

En definitiva, con la crisis económica se ha mantenido el riesgo de pobreza o exclusión social de gran parte de los grupos de población que ya estaban en esa situación con anterioridad a la misma. La situación de algunos colectivos se ha visto especialmente agravada, como en el caso de los inmigrantes no comunitarios, los parados, los asalariados temporales o los hogares muy numerosos. Asimismo, aparecen nuevos perfiles de riesgo con rasgos masculinos, vinculados a determinados

estados civiles (soltero, separado/divorciado) y tramos de edad (16-29 años, 45-64 años), sin duda también relacionados con bajos niveles educativos (estudios secundarios obligatorios o primarios); al tiempo que desaparecen otros con rasgos femeninos y con 65 años o más de edad (mujer de 65 años de edad, viuda y que vive sola).

Por otro lado, muchos de los factores que en 2007 contribuían a registrar un menor riesgo relativo de exclusión han perdido capacidad protectora en 2012, provocando una extensión del riesgo de pobreza o exclusión social entre amplias y diversas capas de población que, con anterioridad a la crisis, gozaban de una mayor probabilidad de estar en integración. Este resultado corrobora que el espacio de la exclusión social se ha ampliado con hogares que provienen de una situación más normalizada, como se apunta en el estudio de la Fundación FOESSA (2014). Finalmente, desde el punto de vista de la dimensión ingresos, la crisis económica ha empobrecido aún más a los pobres, al tiempo que los problemas de privación y de escasez de empleo han nutrido de personas no pobres a la población en riesgo de exclusión social.

4.2. Evolución del perfil social de la exclusión según el Registro de usuarios de ONG del OES

El Registro de usuarios del OES permite realizar una aproximación a la caracterización y evolución del perfil social de las personas que acuden a solicitar apoyo social a las ONG de la Región de Murcia, así como su situación en las siete dimensiones de la exclusión social.

En el cuadro 4 se ofrece la evolución de los perfiles en todas las dimensiones y en los tres espacios sociales. Se puede comprobar que en el periodo precrisis (2007/08) predomina la exclusión en cinco dimensiones (trabajo, ingresos, educación, vivienda y participación), la vulnerabilidad en una (relaciones sociofamiliares) y la integración en otra (salud). Sin embargo, en el periodo considerado de crisis (2009/12), los usuarios presentan situaciones de exclusión sólo en tres dimensiones (trabajo, ingresos y participación), aumentando a dos las dimensiones en vulnerabilidad (educación y relaciones sociofamiliares) y en integración (salud y vivienda). Es decir, en el periodo más reciente, los perfiles de exclusión tienen menos desventajas sociales acumuladas, presentando unas características más cercanas a la integración que en el periodo anterior.

Si comparamos la evolución de cada una de las dimensiones, apreciamos que en la dimensión trabajo predomina la exclusión en ambos periodos y con un peso similar (68-67%), aunque en 2009/12 aumentan las situaciones de vulnerabilidad (17,9%) y descienden las de integración (12,2%). La evolución de la situación en la dimensión ingresos es similar a la del trabajo, pues en ambos periodos predomina la exclusión (73-77%), a la vez que aumenta la vulnerabilidad (12,7%) y disminuye la integración (9,5%).

Sin embargo, la situación de los usuarios en las dimensiones educación y vivienda va a cambiar considerablemente con la crisis. En la dimensión educación, mientras en el primer periodo existe

cierto equilibrio entre los tres espacios sociales (31-34%), en el periodo reciente disminuyen los usuarios en situación de exclusión (26%), aumentando principalmente los que están en vulnerabilidad (42,1%). En la dimensión vivienda en 2007/08 predominaban las situaciones de exclusión (21,8%) y de integración (19,7%), mientras en 2009/12 van a prevalecer las situaciones de integración (56,3%), aunque aún persista un importante peso de la exclusión (26,1%). Estos cambios se deben en gran medida al aumento de los usuarios españoles.

En la dimensión relaciones sociofamiliares continúa predominando la situación de vulnerabilidad (72-59%), si bien en el último periodo aumentan las situaciones de integración (30,5%) y disminuyen las de exclusión (10,4%). En la dimensión salud son más frecuentes las situaciones de integración en ambos periodos, produciéndose además una mejora en 2009/12, pues aumenta hasta el 61,8%.

Por último, la situación en la dimensión participación también mejora, a pesar de seguir predominando la exclusión (61,2%), aumentando las situaciones de integración (33,2%), debido al aumento de los usuarios españoles, y reduciéndose las de vulnerabilidad (5,6%), debido al descenso de los usuarios extranjeros comunitarios.

Cuadro 4*Evolución de la intensidad de la exclusión de los usuarios de ONG, según dimensiones y espacio social (%)*

	2007-2008			2009-2012		
Dimensiones/Espacio social	I	V	E	I	V	E
Ingresos	17,4	8,9	73,7	9,5	12,7	77,8
Trabajo	16,9	4,4	68,7	12,2	17,9	66,9
Educación	34,3	31,3	34,4	31,2	42,1	26,7
Vivienda	19,7	13,9	21,8	56,3	12,4	26,1
Salud	48	39,6	12,4	61,8	27	11,2
Relaciones sociofamiliares	11,7	72,2	16,1	30,5	59,1	10,4
Participación	16,8	12,6	70,6	33,2	5,6	61,2

(I; Integración; V: Vulnerabilidad; E: Exclusión).
Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Usuarios de ONG del OES.

4.3. Evolución del perfil social de la exclusión según los técnicos de centros de apoyo social

El análisis de los perfiles de exclusión social en la Región de Murcia a partir de las entrevistas se realiza desde dos perspectivas complementarias. Un primer nivel de estudio consiste en la identificación y caracterización de los diferentes perfiles de exclusión social en 2012. A partir de los discursos de los entrevistados se obtiene la caracterización de cada uno de ellos y su situación en las siete dimensiones de la exclusión social consideradas en este trabajo.

La segunda perspectiva de análisis alude al proceso evolutivo experimentado por cada uno de los perfiles entre 2007 y 2012, realizando una clasificación de estos en función de su tendencia de variación respecto al periodo de 2007, previo a la crisis económica.

La exclusión social en la Región de Murcia, según el discurso extraído de los técnicos entrevistados en 2012, se define en torno a diez perfiles de exclusión, algunos de ellos con diferentes subperfiles, tal y como se puede observar en el cuadro 5. La descripción de estos perfiles incluye las distintas desventajas sociales asociadas a cada uno de ellos.

Cuadro 5*Perfiles de exclusión social en la Región de Murcia, 2012*

Perfiles	Subperfiles
Perfil 1. Exclusión social grave	
Perfil 2. Personas con problemas de salud mental	
Perfil 3. Personas con problemas de adicción	Subperfil 3A. Varón crónico Subperfil 3B. Jóvenes Subperfil 3C. Inmigrantes
Perfil 4. Personas sin hogar	
Perfil 5. Jóvenes	
Perfil 6. Mujeres	
Perfil 7. Inmigrantes	Subperfil 7A. Fase de acogida, irregularidad Subperfil 7B. Fase de integración tras larga permanencia Subperfil 7C. Fase exclusión tras larga permanencia Subperfil 7D. Fase de retorno
Perfil 8. Colectivo gitano	
Perfil 9. Personas mayores/dependientes	
Perfil 10. Familias	Subperfil 10A. Familias desestructuradas Subperfil 10B. Familias normalizadas en situación de vulnerabilidad económica

Fuente: Entrevistas a Técnicos de Ayuntamientos y ONG, 2012-13.

En el cuadro 6 se puede observar la tendencia seguida por los distintos perfiles identificados en el período 2007-2012. Se comprueba que aumenta el perfil de personas en exclusión social grave, el perfil de las personas con problemas de salud mental, el de personas con adicciones, los jóvenes y los inmigrantes. No obstante, se detecta una tendencia decreciente del subperfil inmigrante en fase de acogida, explicable por la ralentización de los flujos de entrada de extranjeros, relacionada con la fuerte crisis económica y de empleo que padece nuestra región. Asimismo, en opinión de los técnicos, emerge un nuevo perfil en estos últimos años, que se asocia directamente con las consecuencias de la crisis económica: familias normalizadas en situación de vulnerabilidad económica; corroborando los resultados obtenidos en otros estudios (Cruz Roja, 2013; Fundación FOESSA, 2014).

Cuadro 6*Clasificación de los perfiles de exclusión según su tendencia entre 2007-2012*

Tendencia	Perfiles	Subperfiles
Nuevo perfil	P10. Familias	P10B. Familias normalizadas en situación de vulnerabilidad socioeconómica
Aumento	P1. Exclusión social grave	
	P2. Personas con problemas de salud mental	
	P3. Adicciones	P3A. Varón crónico P3b. Jóvenes
	P5. Jóvenes	
	P7. Inmigrantes	P7C. Fase de exclusión, larga permanencia
Sin variación o ligero aumento	P3. Adicciones	P3C. Inmigrantes
	P4. Personas sin hogar	
	P6. Mujeres	
	P7. Inmigrantes	P7B. Fase de integración larga permanencia P7D. Retorno.
	P8. Colectivo gitano	
	P9. Personas mayores / dependientes	
	P10. Familias	P10A. Familias desestructuradas
Disminución	P7. Inmigrantes	P7A. Fase de acogida irregularidad

Fuente: Entrevistas a Técnicos de Ayuntamientos y ONG, 2012-2013.

Al combinar los resultados de la ubicación de cada perfil en los distintos espacios sociales, con su tendencia de variación experimentada con la crisis, se pueden definir seis tipologías diferenciadas, recogidas en el cuadro 7.

Los tipos 1, 2 y 3 están integrados por perfiles de exclusión situados en el espacio de exclusión, aunque con diferentes tendencias de variación. Así, integran la tipología 1 de perfiles en situación de exclusión y en aumento: el perfil de exclusión social grave (P1), el perfil de personas con problemas de salud mental (P2), el perfil masculino y crónico de adicciones (P3A) y el perfil de personas inmigrantes en situación de exclusión con larga permanencia en España (P7C). También los perfiles y subperfiles de inmigrantes con problemas de adicciones (P3C), personas sin hogar (P4) y colectivo gitano (P8) han sido situados en el espacio de exclusión, aunque sin haber sufrido grandes variaciones en el periodo de referencia (tipo 2). El tipo 3 lo presentan colectivos situados en el espacio de exclusión que tienden a disminuir, si bien solo el subperfil de personas inmigrantes en situación de irregularidad y en fase de acogida integra esta tipología.

El tipo 4 está constituido por perfiles y subperfiles con tendencia a aumentar en el periodo de referencia y situados en el espacio de vulnerabilidad: el colectivo de jóvenes (P5), de forma específica los jóvenes con problemas de adicción (P3B) y el nuevo perfil, vinculado a las

consecuencias de la crisis económica, de familias en situación de vulnerabilidad económica y laboral (P10B). También en el espacio de vulnerabilidad, pero sin haber sufrido grandes variaciones desde 2007, se sitúan los perfiles que constituyen el tipo 5: personas mayores y dependientes (P9), inmigrantes en fase de retorno (P7D) y el colectivo de mujeres (P6).

Por último, el colectivo de inmigrantes con larga permanencia en España y en fase de integración, constituye un perfil situado en el espacio de integración, no percibido como un perfil con grandes tendencias de variación, y que representa la tipología 6.

Esta clasificación permite identificar los retos a los que se enfrentan las entidades de apoyo social y las demandas que tienen y tendrán en un futuro.

Cuadro 7*Clasificación de los perfiles y subperfiles según grado de riesgo social y tendencia 2007-2012*

Espacio social	Tendencia	Perfiles	Subperfiles
Exclusión	1. Aumento	P1. Exclusión social grave	
		P2. Personas con problemas de salud mental	
		P3. Adicciones	P3A. Crónico, masculino
		P7. Inmigrantes	P7C. Fase de exclusión, larga permanencia.
	2. Sin variación	P3. Adicciones	P3C. Inmigrantes
		P4. Personas sin hogar	
		P8. Colectivo gitano	
		P10. Familias	P10A. Familias desestructuradas
	3. Disminución	P7. Inmigrantes	P7A. Fase de acogida irregularidad
Vulnerabilidad	4. Aumento	P3. Adicciones	P3B. Jóvenes
		P5. Jóvenes	
		P10. Familias	P10B. Familias normalizadas en situación de vulnerabilidad
	5. Sin variación	P6. Mujeres	
		P7. Inmigrantes	P7D. Retorno.
		P9. Personas mayores / dependientes	
Integración	6. Sin variación	P7. Inmigrantes	P7B. Fase de integración larga permanencia.

Fuente: Entrevistas a Técnicos de Ayuntamientos y ONG, 2012-13.

4.4. Evolución del gasto en política social en el período de crisis

El ajuste del gasto público en las regiones se ha orientado fundamentalmente hacia el gasto social, referido tanto a la protección y promoción social como a la provisión de sanidad y educación, puesto que el resto de funciones, de forma conjunta, incrementan su dotación presupuestaria entre 2008 y 2013 (Cuadro 8). Las partidas recogidas en el gasto social representan la mayor parte de los presupuestos regionales; de forma que, para cumplir con las exigencias de las medidas de estabilidad presupuestaria, necesariamente se ha de recortar este gasto. Así se reconoce por parte del propio Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO, 2013: 22): “Cabe señalar los

importantes avances de contención presupuestaria que vienen realizando las Comunidades Autónomas en ámbitos tan sensibles como la educación y la sanidad que afectan a amplias parcelas del gasto público". De este modo, los recortes en gasto social durante el periodo 2008-2013 se han traducido en una pérdida de su peso relativo en el total del gasto de la Región de Murcia, pasando de representar un 75% a un 71%, mientras que en el conjunto de CCAA su peso desciende del 66,5% al 64%.

Entre 2008 y 2013 la reducción del gasto público total y, en particular, del gasto social ha sido más intensa en la Región de Murcia (-10,3%) que en el total de CCAA (-8,2%). La partida que experimenta un mayor retroceso en nuestra región es la destinada a fomento del empleo que cae más del 50%, precisamente en una coyuntura en la que se requiere de la actuación pública para contrarrestar la fuerte crisis del mercado laboral, al menos promoviendo la empleabilidad de los trabajadores. El gasto sanitario disminuye casi un 12% en la Región, más que en el conjunto de CCAA, donde decae un 5,2%; por el contrario, en educación los recortes han sido más moderados para nuestra Comunidad Autónoma (-5,7%) que para el total (-7,4%). De nuevo, destaca el comportamiento del gasto en servicios sociales y promoción social en la Región de Murcia, donde permanece estancado, mientras que las CCAA lo incrementan un 9% en su conjunto. De hecho es la única partida del gasto social que aumenta para todas las autonomías globalmente consideradas, en este contexto tan señalado de ajuste presupuestario y grave recesión económica. Así, se entiende mejor este tímido avance del gasto en servicios sociales y promoción social experimentado en el total de CCAA, que el desproporcionado crecimiento que se registra en la Región de Murcia del gasto dirigido a vivienda y fomento de la edificación.

Cuadro 8*Gasto social consolidado en la Región de Murcia y total CCAA, 2008-2013*

	(millones de €)				Variación (%) 2008-13	
	R. de Murcia		Total CCAA			
Gasto por determinadas funciones	2008	2013	2008	2013	RM	CCAA
2. Protección y Promoción Social	435,1	390,1	18.214	15.947	-10,3	-12,4
23. Servicios Sociales y Promoción Social	271,1	271	9.803	10.684	0	9
24. Fomento del Empleo	115,8	51,2	4.950	3.654	-55,8	-26,2
26. Acceso a la Vivienda y Fomento Edif.	35,4	47,4	3.059	1.217	33,9	-60,2
3. Bienes Públicos de Carácter Preferente	3.095,50	2.778,60	97.170	90.017	-10,2	-7,4
31. Sanidad	1.725,80	1.523,30	56.055	53.166	-11,7	-5,2
32. Educación	1.283,00	1.210,30	38.096	35.261	-5,7	-7,4
Total gasto social (2+3)	3.530,60	3.168,70	115.383,80	105.964,20	-10,3	-8,2
Resto funciones	1.202,00	1.307,60	58.086,70	59.762,90	8,8	2,9
Total gasto público	4.732,60	4.476,30	173.471	165.727	-5,4	-4,5

Fuente: MINHAP, Presupuesto de las Comunidades Autónomas, 2008 y 2013.

Con el fin de obtener una visión de conjunto acerca de las tendencias generales en cuanto a dotación de recursos durante el período de análisis considerado se deben observar las cifras globales de cada una de las dimensiones estudiadas.

Como se puede ver en el cuadro 9, la dimensión formativa, integrada fundamentalmente por recursos gestionados por el Servicio de Empleo y Formación y la Consejería de Educación, Universidades y Empleo, es la que cuenta con una dotación presupuestaria mayor, muy por encima de las demás. Cabe mencionar que es precisamente esta dimensión, junto con la de empleo, la que ha incluido en su análisis un mayor número de recursos no específicos para personas en situación de exclusión. El área más modesta en cuanto a dotación económica es la de vivienda, si bien esto es comprensible, ya que, el número y dimensión de los recursos estudiados es menor en comparación con el resto de áreas. No obstante, a pesar de estos tímidos valores, es una de las dos únicas dimensiones que culminan el periodo con cifras de crecimiento.

Cuadro 9*Dotación económica según dimensiones de la exclusión. 2008-2012*

Dimensiones	(miles de €)					Variación (%)
	2008	2009	2010	2011	2012	2008-12
Trabajo/Empleo	17.771,80	14.683,60	16.920,50	9.926,50	6.351,40	-64,3
Educación/Formación	34.309,40	40.139,20	45.008,10	41.069,10	25.587,10	-25,4
Ingresos	10.791,90	8.964,40	7.797,80	5.126,00	4.958,30	-54,1
Relaciones Sociofamiliares	17.173,10	5.674,60	2.813,70	1.371,10	1.202,80	-93
Vivienda	856,6	1.056,70	909	810,4	976,5	14
Salud	6.908,60	7.560,70	7.738,80	9.910,60	8.662,10	25,4
Participación	17.782,10	17.463,10	7.395,40	1.238,20	3.741,40	-79
Total	105.593,50	95.542,40	88.583,30	69.451,90	51.479,60	-51,2

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias anuales de los servicios implicados, publicaciones BORM, Presupuestos Generales CARM y entrevistas a expertos.

Junto a ella, y con tendencias más marcadas, la dimensión de salud es la otra única dimensión que experimenta un crecimiento global a lo largo del periodo. Ello se debe fundamentalmente a la evolución ascendente de los recursos relacionados con la atención autonómica a las personas con enfermedad mental de carácter crónico y la descentralización de la atención a este colectivo a través de subvenciones nominativas.

El resto de dimensiones (trabajo/empleo, ingresos, relaciones sociofamiliares y participación), que comienzan el periodo en cifras que rondan los 15-20 millones de €, han sufrido graves recortes, sin que ninguna de ellas alcance en 2012 la mitad de sus recursos iniciales.

5. Conclusiones

En este apartado se exponen las principales conclusiones que se han alcanzado en este trabajo. En primer lugar, se hará referencia a la evolución del perfil de las personas en exclusión social como consecuencia de la crisis junto con el análisis de las dimensiones en las que las personas en exclusión social acumulan más dificultades; y en segundo lugar, se tratarán las principales

conclusiones sobre la evaluación de la respuesta de las políticas sociales a la crisis, así como los retos que se han de abordar.

5.1. Nuevos perfiles de exclusión y deterioro en las dimensiones ingresos y trabajo

En el período de análisis se ha podido ver una extensión de la exclusión social tanto en España como en la Región de Murcia, que siempre ha tenido valores muy superiores respecto al conjunto nacional. Esto se debe a que muchos factores han perdido su capacidad protectora durante el período de crisis y se demuestra en la evolución de la tasa arope ya que ha tenido una tendencia creciente, especialmente entre los años 2008 y 2012. En cuanto a la evolución de los perfiles, aunque con la crisis se ha mantenido el riesgo de pobreza o exclusión social de la mayor parte de grupos de población que ya lo estaban, algunos colectivos han visto agravada su situación como es el caso de los inmigrantes no comunitarios, los parados, los asalariados temporales o los hogares muy numerosos. Además, surgieron nuevos perfiles con rasgos masculinos, lo que indica que la crisis económica fue especialmente dura con los hombres (solteros y separados/divorciados, jóvenes menores de 29 años y mayores de 45 años, con bajo nivel educativo). Sin embargo, los perfiles con rasgos femeninos desaparecieron de la situación de exclusión social.

No obstante, si se atiende la evolución de los perfiles de usuarios de ONG en las siete dimensiones de la exclusión y en los tres espacios sociales, se puede comprobar que en el periodo considerado de crisis (2009/2012), los perfiles de exclusión tienen menos desventajas sociales acumuladas, presentando unas características más cercanas a la integración que en el periodo anterior.

El análisis individual de los perfiles y subperfiles de exclusión social, estructurados a partir de las entrevistas a técnicos, permite considerar que nueve de los dieciséis perfiles y subperfiles identificados han sido ubicados en el espacio de exclusión social. Se trata de perfiles que acumulan desventajas en la mayoría de dimensiones de exclusión y que han sido relacionados con el perfil de personas en situación de exclusión social severa y crónica. Estos perfiles tienden a acumular desventajas en mayor medida en las dimensiones ingresos, trabajo y relaciones sociofamiliares, destacando también la dimensión salud en aquellos asociados directa o indirectamente a problemas de salud mental y/o adicciones; así como la dimensión participación en colectivos de inmigrantes y personas sin hogar.

En definitiva, se destaca la gravedad de la situación actual en las siete dimensiones de la exclusión social, según las distintas fuentes empleadas en esta investigación. Las tres fuentes coinciden en señalar los ingresos y el trabajo como dos de las dimensiones más deterioradas para las personas en riesgo de exclusión, como también confirma el trabajo de la Fundación FOESSA (2014) realizado a partir de una encuesta propia. Por consiguiente, el trabajo como elemento integrador se ha visto nuevamente debilitado con la reciente crisis económica (Manzanera-Román, S. et al., 2016), pues a

la precariedad laboral se ha sumado la reducción de los salarios; emergiendo un nuevo grupo social en riesgo, ya identificado antes de la crisis, si bien experimenta un notable aumento en todos los países europeos desde entonces, dando lugar a los denominados "trabajadores pobres" (Frazer et al., 2014; Cáritas, 2015).

5.2. Recorte del gasto y deterioro de políticas sociales de exclusión

El fuerte impacto de la crisis sobre los ingresos y el empleo marcan el protagonismo de estas dimensiones, suavizando en términos relativos la evolución experimentada por los problemas que se acumulan en las demás dimensiones. Sin embargo, estos problemas no han desaparecido pues en todas las dimensiones se aprecian situaciones graves de exclusión. Además, las mayores dificultades en ingresos y trabajo son determinantes en la situación de otras áreas como vivienda, salud o educación, que sin duda pueden verse aun más mermadas a medio plazo; a la vez que se relacionan con el incumplimiento de los derechos de ciudadanía por parte de los poderes públicos. No en vano, el Índice DEC, elaborado por la Dirección Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (AEDGSS, 2013), califica en 2013 los servicios sociales de la Región de Murcia como irrelevantes, sobre todo por la falta de derechos que garanticen unos mínimos vitales a los ciudadanos murcianos. Este hecho se manifiesta en el mantenimiento de una renta de inserción con unos niveles muy por debajo de la media nacional, presentando a su vez problemas de cobertura en relación con el aumento de los hogares con graves problemas de exclusión social. Además, el sistema regional de protección dirigido a los colectivos más desfavorecidos presenta signos inequívocos de ineficiencia al no dar cumplida respuesta y atención a las situaciones de necesidad padecidas por la población con elevado riesgo de exclusión social.

En este contexto, en el que cada vez hay más necesidades y menos recursos para cubrirlas, la delimitación y diferenciación entre situaciones de inclusión, vulnerabilidad y exclusión se hace menos nítida. Los servicios de acción social (públicos y privados) no son ajenos a estos cambios, afrontan nuevas demandas: ayudas para alimentación, vivienda (impagos de hipotecas, deudas de alquileres y recibos de luz y agua,…), gestión de prestaciones económicas o asesoramiento en búsqueda de empleo. Demandas realizadas en muchos casos por nuevos perfiles: personas que vienen por primera vez, habiendo pasado de la vulnerabilidad a la exclusión o de situaciones normalizadas a vulnerabilidad; incluso el aumento de personas que regresan después de haber finalizado procesos de inserción (López y Renes, 2011).

Ante el aumento de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, derivadas de la crisis, la política social y la intervención social debe afrontar nuevos retos. Aunque pareciera lógico haber contado con un mayor esfuerzo presupuestario con el fin de paliar los efectos sociales de la crisis económica, las políticas sociales se han visto mermadas en todo el contexto nacional; hecho que ha

sido evidenciado por diversos estudios y autores (Alguacil, 2012; Antón, 2012; Díaz-García, 2012). Así, ante la persistencia de la crisis económica, y los desequilibrios originados en los presupuestos públicos, las medidas aplicadas han priorizado la estabilidad presupuestaria frente a la cohesión social.

Además, el sesgo del ajuste presupuestario en España hacia los grupos de población más vulnerables resulta evidente. El recorte del gasto en prestaciones sociales realizado en nuestro país, aproximadamente de unos 34.000 millones de euros entre 2007 y 2011, ha sido mayor, en términos relativos, en las partidas destinadas a la lucha contra la exclusión social (entre las que se encuentra la renta de inserción y la mayoría de las ayudas dirigidas a los colectivos más vulnerables), que disminuyen en 600 millones de euros, entre 2007 y 2011 (un 24%). De esta manera, el peso de las ayudas vinculadas a la exclusión social, con escasa importancia relativa en el total del gasto español en prestaciones sociales, desciende aún más su participación en dicho gasto.

El recorte del gasto no se ha distribuido por igual entre las distintas áreas de intervención. Así, las dimensiones de la exclusión social más afectadas por la reducción de los recursos de apoyo social son relaciones sociofamiliares y participación, representando de forma conjunta más de la mitad de la disminución total del gasto. Las ayudas en los ámbitos de la salud y la vivienda, por el momento, han salido libradas del ajuste presupuestario. Por otro lado, las actuaciones en materia de trabajo/empleo, educación/formación e ingresos concentran el resto de los recortes.

Al mismo tiempo la política social se ve presionada a volver a modelos de beneficencia, por el aumento masivo de servicios de tipo asistencial, donde se cubren unos mínimos de necesidades básicas sin una garantía social, sin proyección de la promoción social y sin capacidad de transformación (Carbonero et al., 2012; Fundación FOESSA, 2012). Ante una política social en retroceso y el debilitamiento del modelo de intervención social muchas voces aluden a la necesidad de repensar y renovar el Estado de Bienestar español (Juan, 2009; Aguilar et al. 2012; Alguacil, 2012; Antón, 2012; Díaz-García, 2012; Sotomayor et al., 2013).

La política social se enfrenta a nuevos requerimientos, en todos los ámbitos de la exclusión social, lo que implica la necesidad de aumentar la coordinación de los distintos sistemas de bienestar (empleo, salud, rentas, vivienda,…). Es decir, se deben considerar las actuaciones desde una óptica integral, que incluya todas las dimensiones de la exclusión social, evitando la excesiva especialización que dificulta la mirada holística de la realidad social de las personas con las que se interviene profesionalmente.

En definitiva, la adaptación del modelo social español a la nueva situación social y económica demanda la puesta en marcha de políticas integrales, menos restrictivas, que se adapten a las nuevas

necesidades, con un enfoque menos asistencial y más universal, más democrático y participativo; que refuerce las bases de la ciudadanía social y fomente la cohesión social.

6. Bibliografía

AEDGSS (2013) "Índice de desarrollo de los servicios sociales 2013" disponible en http://www.easp.es/crisissalud/images/Docs_Secciones_tematicas/Desigualdades/IndiceDEC2013.pdf.

Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M. y Pérez Eransus, B. (2012) "Los servicios sociales frente a la exclusión" en Zerbitzuan, nº 51, pp. 9-26.

Alguacil Gómez, J. (2012) "La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España" en Cuadernos de Trabajo Social, nº 25, pp. 63-74.

Antón Morón, A. (2012) "Política Social en tiempos de crisis" en Cuadernos de Trabajo Social, vol. 25, nº 1, pp. 49-62.

Carbonero, M.A.; Caro, F.; Mestre, J.M.; Oliver, M.A. y Socias, C. (2012) "Reconceptualizando los Servicios Sociales. Recuperar el Trabajo Social Comunitario como respuesta al nuevo contexto generado por la crisis" en Documentos de Trabajo Social, nº 51, pp. 9-27.

Cáritas (2015) Poverty and Inequalities on the rise, Brussels, Caritas Europa.

Castel, R. (1997) Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Buenos Aires, Paidós.

Cruz Roja (2013) "Reflexión creativa: Consecuencias humanitarias de la crisis económica en Europa" disponible en http://prensacruzroja.es/publicaciones.

Díaz-García, O. (2012) "El trabajo social ante la crisis económica" en Portularia, nº 12, pp. 239-244.

Esping-Andersen, G. (1993) Los tres mundos del Estado del Bienestar, Valencia, Alfons el Magnánim.

Ferrara, M. (1995) "Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social". En Sarasa, S. y Moreno, L. (coord.) El Estado de Bienestar en la Europa del Sur, Madrid, CSIC, pp. 85-112.

Frazer, H.; Guio, A.; Marlier, E.; Vanhercke, B. y Ward, T. (2014). "Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy" disponible en http://www.ose.be/EN/publications/ose_paper_series.htm.

Fundación FOESSA (2012) Exclusión y desarrollo social, Madrid, Fundación FOESSA-Cáritas Española.

Fundación FOESSA (2014) VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, Fundación FOESSA-Cáritas Española.

García Luque, O. y Hernández Pedreño, M. (2011) "De la pobreza a la exclusión social. Una aproximación teórica" en Martínez, F. e Ibarra, M. (coord.) La Mixteca Poblana. De la vulnerabilidad al bienestar, Murcia, Editum, pp. 13-34.

Hernández Pedreño, M. (Dir.) (2008) Exclusión social en la Región de Murcia, Murcia, Editum.

Hernández Pedreño, M. (2010) "El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa" en Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, nº 69, pp. 25-46.

Juan Toset, E.M. (2009) "Vulnerabilidad, exclusión social, desigualdad y ciudadanía. El trabajo social antes situaciones de desigualdades estructurales" en Documentos de trabajo social, nº 45, pp. 49-57.

Laparra, M.; Obradors, A.; Pérez, B.; Pérez, M.; Renes, V.; Sarasa, S.; Subirats, J. y Trujillo, M. (2007) "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas" en Revista española del Tercer Sector, nº 5, pp. 15-57.

López, J. y Renes, V. (2011) "Una sociedad desbordada. Cáritas ante la crisis: diagnóstico y propuestas políticas" en Revista de servicios sociales y política social, nº 93, pp. 61-81.

Manzanera-Román, S.; Ortiz García, P.; Hernández Pedreño, M. (2016) "Crisis del factor trabajo como vía de integración social" en Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 34, nº 1, pp. 15-35.

MINECO (2013) Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016, Madrid, Ministerio de Economía y Competitividad.

Moreno, L. (2000) Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social, Barcelona, Arial.

Raya Díez, E. (2006) Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión social, Bilbao, Universidad del País Vasco.

Renes, V. (Coord.) (2008) VI Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España, Madrid, Cáritas-Fundación FOESSA.

Santos Ortega, A., Montalbá Ocaña, C y Moldes Farelo, R. (2004) Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociológicos, Valencia, Tirant lo Blanch.

Sapir, A. (2006) "Globalization and the Reform of the European Social Models" en Journal of Common Market Studies, vol. 44, nº 2, pp. 369-390.

Serrano Rodríguez, I. (2012) Perfiles y trayectorias de exclusión en la Región de Murcia, Murcia, Digitum.

Sotomayor, E.; De la Fuente, Y.; García, M.; Grande, M.L. y Alberich, T. (2013) "Calidad en los servicios sociales en un contexto de crisis internacional" en Comunitaria, nº 5, pp. 152-179.

Subirats, J. (Dir.) (2005) "Análisis de los factores de exclusión social" disponible en http://www.fbbva.es/TLFU/dat/exclusion_social.pdf.

Titmuss. R. (1958) Essays on the Welfare State, London, Allen & Unwin.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

7

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

Grupo 7.2

La Gran Recesión y la pequeña red de seguridad: ¿una oportunidad para una garantía de ingresos contra la pobreza en la Europa del Sur?

Coordinación:

Manuel Aguilar-Hendrikson (UB)

Ana Arriba González de Durana (UAH).

espanet SPAIN

The Great Recession and its impact on Southern European societies have reopened debates on the weakness of the means-tested tier of their income maintenance systems.

Countries like Spain, Italy, Greece and Portugal have developed over the years sizeable contributory pension systems, while income guarantee for the unemployed and, more generally, for the working-age poor has developed in a much more limited and fragmented way. With some exceptions, unemployment assistance and minimum income schemes either don't exist, or are limited in coverage, or have a very patchy and incomplete form, or are still closer to traditional forms of discretionary poor relief than to modern income guarantee schemes. Child benefits, which are often a powerful instrument against poverty, are also underdeveloped in these countries.

It is not surprising that all four countries have social cash transfer systems that have a weak redistributive impact, as they are much better at maintaining the income levels of insiders than at offering outsiders access to a minimum level of income. This has raised questions about the effectiveness and efficiency of current institutional arrangements in this field. At the same time, the effects of the Great Recession in terms of long-term unemployment, but also of increasing in-work poverty, have put a strong pressure on public social services and private charities, which bear the brunt of income support demands by the poor.

The aim of this stream is to explore some of the main issues that have arisen in this field during the last ten years. Some of such issues are the following:

1. Several proposals for institutional reform have appeared in Spain (where 3 of the 4 main political parties) are calling for the establishment of a national minimum income and/or tax credits for the working poor), in Italy (with the reform of unemployment assistance through the Jobs act and the debate on a possible minimum income), and Greece, where an experimental local scheme and a possible national program have been discussed.

2. Existing income support mechanisms in these countries (limited and fragmented as they may be) have undergone more limited changes and innovations, either trying to limit expenditure or to use resources more efficiently.

3. At least in the larger Southern European countries like Spain and Italy, the issue of the multilevel governance of income support and anti poverty policies is an important one. The responsibilities of central, regional and local governments are not usually well delimited, and regional and local inequalities are very important.

4. The scope of income support and anti poverty policies has been slowly changing from focusing of the «marginal poor», considered to be living basically outside or at the very margins of the labor market, towards a wider population of working poor, precarious or part-time low-wage workers.

5. This has risen the issues of how activation relates to income support, of how to combine wages and benefits and assure positive incentives towards employment, and of whether it makes sense or not to have separate schemes for the «working poor» and the «excluded». Connected to this problem is of the role of social and employment services (separately or jointly) in offering support services.

We invite you to present contributions on any of these five main issues. Both comparative analysis and national or local analysis are welcome. The written versions of papers may be submitted in Spanish or English.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Luis Sanzo González: De la reconversión industrial a la crisis financiera: el discurso sobre las Rentas Mínimas en el País Vasco
- Manos Matsaganis: Social safety nets in (the) crisis: the case of Greece
- Matteo Jessoula, Marcello Natili: One, None and One Hundred Thousand Minimum Income Schemes. Potential and challenges of multi-level governance in Italy
- Elvira Pereira: Minimum Social Standards in Portugal: eleven years of changes and its current adequacy
- Paz Martín Martín, Carlos De Castro Pericacho: The Great Recession and the landscape of welfare among the households in hardship in Spain
- Pau Mari-Klose, Alba Lanau, Albert Julià Cano: Crisis, pobreza juvenil y protección social
- Julio Carabaña Morales, Olga Salido Cortés: Desigualdad, pobreza y debilidad del Estado de bienestar en España
- Rodolfo Gutiérrez Palacios, Aroa Tejero: Cronicidad de la pobreza y mercado de trabajo. Antes y después de la crisis en España
- Olga García Luque, Matilde Lafuente Lechuga, Úrsula Faura Martínez: Población AROPE: evolución comparada de los grupos de intersección durante la crisis
- Marcello Natili: The Uncoordinated Decentralized Model of Minimum Income Protection

Comunicaciones:

- María Luisa Soriano González: La renta básica universal en los actuales programas de los partidos políticos españoles
- Ana Moreno Márquez: Renta Básica de Inserción y Renta Básica: ¿es posible equipararlas?

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

MINIMUM SOCIAL STANDARDS IN PORTUGAL: CHANGES AND ADEQUACY FROM THE PRE TO THE POST AUSTERITY PERIOD

Elvira Pereira
epereira@iscsp.ulisboa.pt
Francisco Branco Cedh
fnbranco@fch.lisboa.ucp.pt
Maria Inês Amaro Iscte
ines_amaro@iscte.pt
José Pereirinha Ghes
pereirin@iseg.ulisboa.pt

Grupo 7.2

La Gran Recesión y la pequeña red de seguridad: ¿una oportunidad para una garantía de ingresos contra la pobreza en la Europa del Sur?

espanet SPAIN

Abstract

Several international and European commitments recognize the right for all to have an adequate level of resources to lead a decent and dignified life and the need for an adequate income support for those who lack sufficient resources (i.e. for those living in poverty). In the last eleven years some important changes were introduced in Portugal affecting this right. Some, like the introduction of the Solidarity Supplement for the Elderly, were positive moves towards the realization of this right, others, like some of the changes introduced in the non-contributory protection system during the period of social and economic crisis in Portugal, had a clear negative impact on the level of income guaranteed by the state for different households types.

Using six vignettes for different household types this paper aims: a) to identify the impact on the minimum income guaranteed by the state (for the considered households types) of the main changes introduced after 2006 in minimum wage and in the non-contributory protection system, namely in Social Insertion Income and in Solidarity Supplement for the Elderly, b) to compare the minimum income guaranteed for the considered household types since 2006 and c) to assess the adequacy of the minimum income guaranteed, between 2016 and 2015,considering the relative at risk of poverty line.

Key words: Minimum Income standards; Minimum Wage; Social Insertion Income; Solidarity Supplement for the Elderly; Portugal

1. Introduction

Several international and European commitments recognize the right for all to have an adequate level of resources to lead a decent and dignified life and the need for an adequate income support for those who lack sufficient resources (i.e. for those living in poverty). This is of great relevance for Portugal for two kinds of reasons. One the one hand, Portuguese welfare system is a fragile one, where coexists a modern institutional arrangement of social rights with a weak economic support of such rights (low primary incomes), low redistributive efficiency of social transfers and high risks of financial unsustainability. On the other hand, after the 2008 global financial crisis with negative social impacts, Portugal embarked in a age of austerity since mid-2010, being committed to reduce the budget deficit and to bring the debt-to-GDP ratio in a downward growth path. This austerity consisted on packages of policy measures of internal social devaluations (substitutes to monetary devaluations) with negative social effects. Low adequacy of minimum incomes became then a matter of greater concern (Pereirinha & Murteira, 2016: 587-588).

In the period analysed in this paper, some important changes were introduced in Portugal affecting the above-mentioned right. Some, like the introduction of the Solidarity Supplement for the Elderly, were positive moves towards the realization of this right, others, like some of the changes introduced in contributory protection system during the period of crisis and austerity in Portugal, had a clear negative impact on the level of income guaranteed by the state for different households types.

We have selected three types of income sources, which are relevant to assess the social effects of policy measures taken in this period: minimum wage (implemented in 1974) and two non-contributory social transfers that aim at guaranteeing a minimum income to different household types: the social insertion income (implemented in 1996) and the solidarity supplement for the elderly (implemented in 2006). They have impact on different types of households, which will be investigated.

Using six vignettes for different household types (a single working age adult employed full time, a couple of working age adults, both employed full time, a single working age adult unemployed, a couple of working age adults both unemployed, a pensioner living alone and a couple of pensioners), this paper aims: a) to identify the impact on the minimum income guaranteed by the state (for these households types) of the main changes introduced after 2006 in minimum wage and in the non-contributory protection system, namely in Social Insertion Income and in Solidarity Supplement for the Elderly, b) to compare since 2006 the minimum level guaranteed for these

household types and c) to assess the adequacy of the minimum level guaranteed, between 2006 and 2015, considering the relative at risk of poverty line.

The research was conducted using document and statistics analysis and a simulated application of the considered policy measures to the vignettes selected. The document analysis was used regarding the legal frameworks of the policy measures; secondary statistical data was gathered to discuss the evolution and the take-up of measures, and vignettes were used to gain in-depth knowledge about the implications of changes introduced over time.

The next section presents the context of implementation, the characteristics and the evolution, in the period between 2006 and 2016, of the three policy measures considered above that aim at guaranteeing a minimum income to different household types. In Section 3 the minimum income guaranteed by the state is compared (in the same period) for the different household types considered. Section 4 presents a crude assessment of the adequacy of these minimum standards, using as reference the relative at risk of poverty line. The paper ends with some final remarks highlighting some of the main results.

2. The minimum income guaranteed by the state

This section presents the context of implementation, the characteristics and the evolution, in the period between 2006 and 2016, of the above mentioned policy measures: the national minimum wage (implemented in 1974), the social insertion income (implemented in 1996) and the solidarity supplement for the elderly (implemented in 2006). The analysis of changes in these policy measures between 2006 and 2016 focus mainly those changes that had a direct impact in the minimum income guaranteed by the state for the established reference households.

2.1 A brief historical perspective

Until 1974, in Portugal, there was neither a national minimum wage nor a guaranteed social minimum as a social right. One month after the democratic revolution of April 1974, the Provisional Government, created both the national minimum wage and the social pension, which inaugurated the non-contributory social protection regime (Decree-law n. 217/74, 27th May).

Regarding the role of social protection in terms of ensuring sufficient resources and benefits, until 1974, social protection in Portugal was secured by a system of compulsory social insurance, mainly developed in the 60s, and that, on the eve of the April Revolution, still had limited warranty coverage for a limited set of social risks, which did not include unemployment.

Sectors of the working population not covered by compulsory social insurance or groups not included in the labor market, permanently or temporarily, had only as public social protection, the

traditional social assistance based in temporary and precarious help, not predictable and discretionary.

With the establishment, in May 1974, of the social pension, based on citizenship status, Portugal opened a new era with the establishment of a non-contributory social protection regime. As Costa and Maia (1985: 86) emphasizes, "the measure marked a qualitative shift from the concept of social protection, once it added to the traditional source of rights - employment relationship and payment of contributions - another: citizenship, coupled with a social need."

This new social safety net has experienced other developments over time being completed with the creation of the guaranteed minimum income (Rendimento Mínimo Garantido) in 1996, about 20 years later, and the solidarity supplement for the elderly (Complemento Solidário para Idosos) in 2005, 9 years later (see Figure 1).

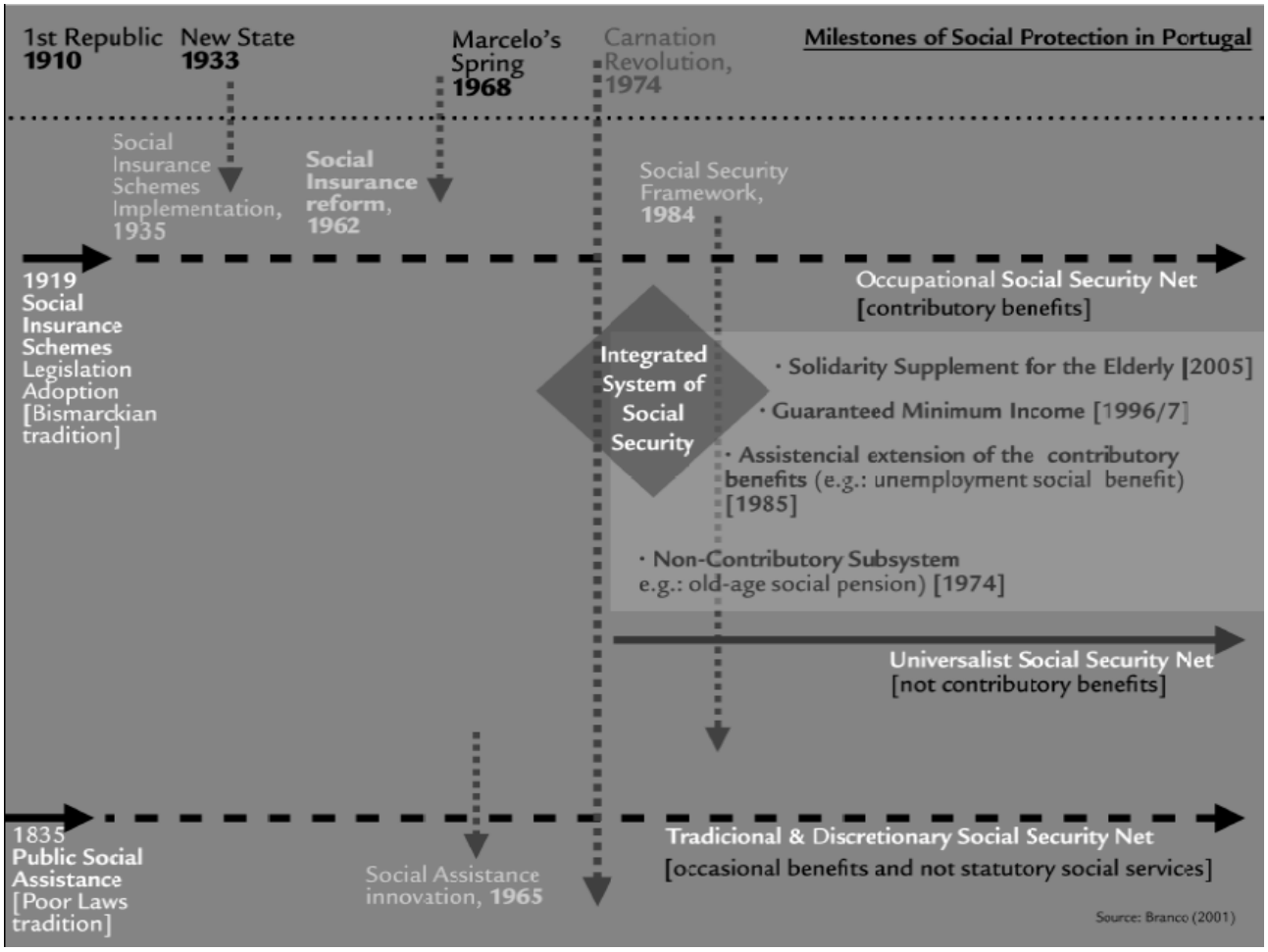


Figure 1: Milestones of Social Protection in Portugal

Source: Branco, 2001, p. 134

In fact, the creation of the social pension (1974), the social unemployment assistance (1985), and other developments of minor significance in the protection network based on categorical minimum failed to overcome the rudimentary nature of the Portuguese social assistance regime, characterized

by a limited range, low level of guaranteed income provided by social benefits and an organizational structure with a high level of exclusion. This scenario only changed significantly with the establishment (1996) and generalization of the guaranteed minimum income (1997). Only from this time is that it makes sense to talk about the existence in Portugal of a universal system of guaranteed income.

The creation of the Guaranteed Minimum Income extended significantly the network of basic social protection to Portuguese citizens. For this pathway, the non-contributory social protection regime in Portugal departed from the pattern common to the countries of Southern Europe and approached the integrated schemes, considering the general standards and management system benefit, but maintained the low level of benefits characteristic of Southern Europe.

2.2 National minimum wage

A national minimum wage[1] for employees (with some exceptions namely rural and domestic workers[2]) was implemented in may of 1974 (one month after the democratic revolution), by the Provisional Government, with a value of 3.300$ for full time workers (Decree-law n. 217/74, 27th May). This minimum wage along with the increase of the family allowance, the creation of social pension (non-contributory) and temporary price freezing were considered urgent measures within the general aim of "improving the situation of the worst-off classes" (…), simultaneously opening the way "to satisfy the just and pressing aspirations of the working classes and stimulate the economic activity" (Preamble, Decree-law n. 217/74, 27th May).

This amount set for the national minimum wage was higher (+20%) than the amount estimated as needed for a worker living alone in Lisbon in a study developed by the Ministry of Corporations and Social Security in 1969[3]. The amount calculated as needed for a worker living alone in Lisbon (in Lisbon there were higher expenditures in both housing and transports than in the rural part of the country) and not integrated in any social security system (which had implications in terms of health expenditures) was 1.495,6$ in 1969 (Pereirinha & Branco, 2013). Updating it to 1974 using the Consumer Price Index (annual average) the amount needed would be of 2745,36$.

This value was increased to 4.000$ in the following year (Decree-law n. 292/75, 16th June) and since then the value of the national minimum wage has been periodically increased. But, the fact is

[1] Since 1977, designated by minimum guaranteed monthly retribution.
[2] The minimum wage for rural workers was implemented in 1977 (with an amount that was 78% of the minimum wage set for other workers) and the minimum wage for domestic workers in 1978 (with an amount that was 78% of the minimum wage set for rural workers).
[3] It is important to note that the previous regime already foresaw the establishment of a national minimum wage and that two studies were developed, in 1965 and in 1969, by the Ministry of Corporations and Social Security to estimate the adequate amount (Pereirinha & Branco, 2013).

that, because of the high inflation felt in the second half of the 70's and the first half of the 80's it never recovered its initial values in real terms (Figure 2).

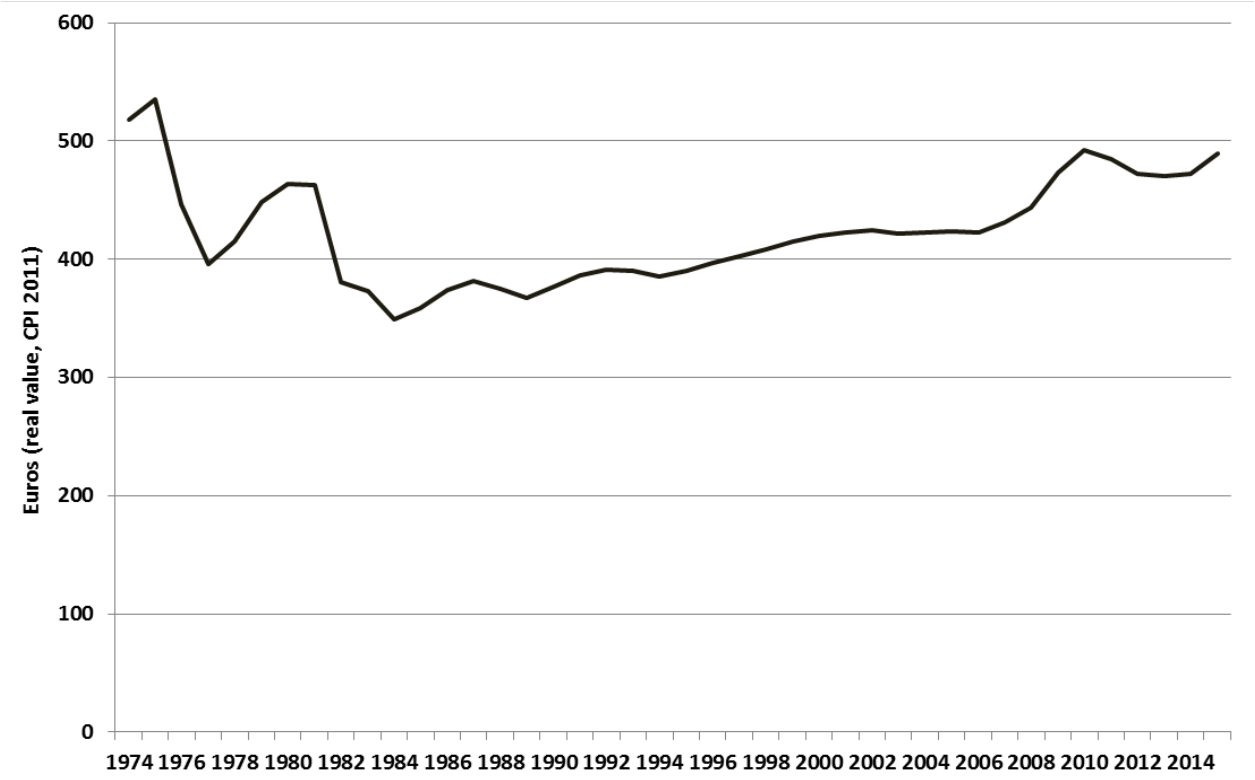


Figure 2: National Minimum Income in euros (real value - base 2011), 1974-2015
Source: DGERT/MTSSS in PORDATA, 2017

At the present, in Portugal "workers are guaranteed a minimum monthly remuneration, regardless of the modality practiced, the value of which is determined annually by specific legislation, after hearing the Standing Committee on Social Concertation" (n. 1, art. 273º of the Portuguese Labour Code, updated version of august 2016). The determination of the amount of the minimum wage has to take into account, among other factors, "the workers' needs, the increase in the cost of living and the evolution of productivity, in view of their adequacy to the criteria of income and price policy" (n. 2, art. 273º of the Portuguese Labour Code, updated version of august 2016).

In 2006, the nominal value of the national minimum wage for employees (including rural and domestic workers) was 385,90€[4]. According to the Preamble of the law establishing this amount, the minimum wage "benefits the group of workers receiving the lower retributions, aiming at improving their life conditions and ensuring them, under constitutional terms, the right to a decent existence" (Preamble, Decree-law n.º 238/2005, 30th December). Until 2007, this value was also the

[4] The amount was harmonized for the different kind of employees in 2004.

reference value for calculating different and important social benefits. That is why, in establishing the amount, different criteria had to be taken into account: "the improvement in life conditions of the group of workers receiving the lower retributions, the rise in the cost of living, the evolution of productivity and competitiveness of companies and the economy, as well as the sustainability of public finances" (idem, ibidem). In 2007, considering that the value of minimum wage was too low, an agreement was established to periodically increase the value aiming to achieve the value of 450€ in 2009 and of 500€ in 2011 (Preamble, Decree-law n. 2/2007, 3rd January). The achievement of this goal was interrupted in 2011, justified with the negative effects of the international financial and economic crisis in the national economy and labor market (Preamble, Decree-law n. 143/2010, 31st December), and "resumed" in October 2014.

So, from 2006 to 2010, the amount has increased above the inflation rate which allowed an increase in its real value (Table 1). Between 2011 and 2013, the real value of the minimum wage decreased, because the increase in 2011 was below the inflation rate and because in 2012 and 2013 there was no change in nominal value. The real increase of October 2014 brought the level of minimum wage to near its 2010 real value. And, again, in 2016 there was an increase in the real value of the minimum wage, because the increase of the nominal value was above the inflation rate (Table 1).

Table 1 *Evolution of national minimum wage value since 2006*

Year	National Minimum Wage (monthly value)				Law determining the nominal change
	Nominal value	Annual nominal increase	Real value (CPI 2012)	Annual real increase (CPI 2012)	
2006	€ 385,90	3,0 %	434,48 €		Decree-law n. 238/2005, 30th December
2007	€ 403,00	4,4 %	442,87 €	1,9%	Decree-law n. 2/2007, 3rd January
2008	€ 426,00	5,7 %	456,33 €	3,0%	Decree-law n. 397/2007, 31st December
2009	€ 450,00	5,6 %	486,10 €	6,5%	Decree-law n. 246/2008, 18th December
2010	€ 475,00	5,6 %	506,01 €	4,1%	Decree-law n. 5/2010, 15th January
2011	€ 485,00	2,1 %	498,45 €	-1,5%	Decree-law n. 143/2010, 31st December
2012	€ 485,00	0 %	485,00 €	-2,7%	-
2013	€ 485,00	0 %	483,67 €	-0,3%	-
2014*	€ 505,00	4,1 %	505,02 €	4,4%	Decree-law n. 144/2014, 30th September
2015	€ 505,00	0%	502,57 €	-0,5%	-
2016	€ 530,00	5,0 %	524,26 €	4,3%	Decree-law n. 254-A/2015, 31st December
2017	€ 557,00	5,3%			Decree-law n. 86-B/2016, 29th December

Note: *The date of effect of the nominal increase was 01.10.2014.

Source: For nominal values, http://www.dgert.msess.pt/evolucao-da-remuneracao-minima-mensal-garantida-rmmg; For real values, own calculations using IPC – base 2012, annual values, available at www.ine.pt

Considering that in Portugal, and since 1975 (Decree-law n.º 292/75, 16th June), the monthly wage is paid 14 times (12 months, plus Holidays subsidy and Christmas subsidy), to calculate the net

monthly income of the reference households we have to multiply the value by 14 and divide it by 12. We also have to take into account the compulsory worker's social security contributions and potential personal income taxes. In the case of social security contributions, for employees in general, there is a compulsory flat rate of 11% of the gross pay (rate in force since 1986). In the case of personal income taxes, the Portuguese Tax Code on Personal Income establishes a minimum existence value that in practice exempt workers receiving only the minimum wage from taxes (n. 1 art 70, Portuguese Tax Code on Personal Income).[5] Table 2 presents the results of the net monthly income for the two cases considered of working age adults, employed full time, receiving the national minimum wage (single and couple) from 2006 to 2017.

Table 2 *Net monthly income of working age adults, employed full time, receiving the national minimum wage*

	Net monthly income			
	(nominal value)		(real value - CPI 2012)	
	Single	Couple	Single	Couple
Jan-06	400,69 €	801,38 €	451,13 €	902,27 €
Jan-07	418,45 €	836,90 €	459,84 €	919,69 €
Jan-08	442,33 €	884,66 €	473,82 €	947,64 €
Jan-09	467,25 €	934,50 €	504,73 €	1.009,46 €
Jan-10	493,21 €	986,42 €	**525,41 €**	**1.050,81 €**
Jan-11	503,59 €	1.007,18 €	517,56 €	1.035,11 €
Jan-12	503,59 €	1.007,18 €	503,59 €	1.007,18 €
Jan-13	503,59 €	1.007,18 €	502,22 €	1.004,43 €
Jan-14	503,59 €	1.007,18 €	503,61 €	1.007,22 €
Jan-15	524,36 €	1.048,72 €	**521,84 €**	**1.043,68 €**
Jan-16	550,32 €	1.100,63 €	**544,36 €**	**1.088,72 €**
Jan-17	578,35 €	1.156,70 €		

Source: Own calculations

As it can be seen in table 2, the real value of the net monthly income guaranteed to working age adults employed full time increased between 2006 and 2010, achieving a peak in this year. Between 2010 and 2014 the real value decreased (with oscillations) to a level lower than its 2009 real value, and in 2015 and 2016, there was an important recovery and increase of the real value of the net monthly income guaranteed to working age adults, employed full time, above its 2010 level.

[5] For individuals whose income originates predominantly from dependent work or pensions, the application of the tax rates shall not result in the availability of a net income less than the annual value of the minimum wage plus 20%, nor result in any tax for the same kind of income whose taxable amount, after the application of the marital ratio, is equal to or less than a determined value – 1775€ in 2006,1812€ in 2007, 1850€ in 2008, 1896€ until 2010, 1911€ until 2016 (n. 1 art. 70º, Portuguese Tax Code on Personal Income).

2.3 Social insertion income

As referred before, the process of enlargement of the non-contributory scheme in Portugal was only completed when the guaranteed minimum income was adopted. The guaranteed minimum income, created in 1996, instituted for the first time in Portugal a safety net universalizing a guaranteed minimum income level, expanding the coverage of the prior minimum social categorical to all Portuguese citizens aged over 18 years, the young who have not attained the age of majority but with family responsibilities and migrants with residence authorization.

In early 2002 a new political cycle began in Portugal with impact on social protection policy. The new government replaced the Guaranteed Minimum Income (GMI) by the Social Insertion Income (SII). Through these changes, the Government intended to emphasise the transitory character of the Minimum Income Scheme establishing new entitlement rules, affecting specially the young citizens, and the eligibility criteria, introducing more restrictive conditions for access to and maintenance of this social right, reinforcing the means-test conditions, the activation requirements (cf. table A1 in annex), and the proposal "to introduce a greater rigor in the attribution, processing and management of the measure itself" (Decree-law n. 283/2003, 8th November).

The more restrictive aspects of some of these changes, in the point of view of citizenship rights, were revoked by unconstitutionality, following the veto of the President of the Republic. In the positive side, the Social Insertion Scheme introduced a logic of positive discrimination increasing the allowance amount for situations of special vulnerability.

At the present, the SII scheme is addressed at individuals and families who are in a severe situation of economic deprivation. The deprivation threshold is currently established as an individual income below 43,634% of the amount of the indexing reference of social support - 183,84€ per month, in 2017 - or household income below a threshold based on that value calculated adopting different weights for adults and children (at the present, it is used the OCDE equivalence scale).

Other eligibility conditions are:

- Legal residence in Portugal;
- Age of 18 years old or older or aged less than 18 in case he/she has dependent minor children or in case of pregnant women;
- Subscription and following a social insertion programme namely by an active availability to work or to undertake actions of occupational training or integration;
- Enrollment in a local employment centre, in case of unemployment and as long as the person has got the conditions to be working (exception to people with a permanent incapacity for work or long-term illness, those below 16 years old or above 65 and

persons who are providing an indispensable support to members of their family household);

- To provide information proving their economic deprivation situation;
- The value of the movable assets of the applicant and his / her household does not exceed 60 times the value of the index of social support (IAS);
- The value of movable property subject to registration, namely motor vehicles, vessels and aircraft, does not exceed 60 times the value of the IAS.

The allowance, which covers the difference between individual or household income and the reference value referred before, is granted for a period of one year which may be renewed annually under requirement, if the eligibility conditions remain, and the claimant should declare, any time, change of the household, of residence and of resources.

For household income determination purposes, are considered: a) income from dependent work; b) business and professional income; c) income from capital; d) property income; e) pensions; f) social benefits; g) support for housing with character of regularity; h) other income.

Between 2006 and the present, this measure was subject to many changes. In this paper, only those with direct impact on the minimum value guaranteed by the state for different household types are analyzed - namely changes in the threshold and changes in the equivalence scales[6].

It is important to note that until 2012, the value of the SII threshold was indexed to the social pension (which was since 2007 indexed to the value of the indexing reference of social support). Only in 2012, this value was delinked from the social pension and directly linked to the indexing reference of social support (Decree-law nº 133/2012, 27th June).

Thus, between 2006 and 2010, the nominal value of the threshold was increased (in line with the increases in the social pension), which allowed a rise in its real value between 2006 and 2009, because the increases were above the inflation rate (Table 3). In 2010, there was a slight decrease (-0,1%) in its real value, because the nominal increase was below the inflation rate. Between 2010 and 2012, there were no changes in the nominal value, thus decreases in the real value were observed, explained by the inflation rate. In 2013, an important nominal decrease (-6%) of the reference amount was implemented by law, translated into the most important decrease observed in real terms (-6,3%). Variations in its real value in 2014 (slight increase) and in 2015 (slight decrease) are fully explained by the inflation rate. In 2016 and 2017, the value was increased aiming at

[6] Other changes were for instance those introduced by the Means Tested Condition Law of 2010 (Decree-law nº 70 de 2010, 16th June): household definition, elimination of support for housing expenses and other supplementary benefits for health, education and transportation, the consideration of housing benefits in the evaluation of the income and the introduction of a real estate test limit.

compensating, in a phased way (25% each time), the decrease of 2013. By 2017, both the nominal and the real value were below the value guaranteed in 2009.

Table 3 *Evolution of social insertion income threshold since 2006*

Year	Social Insertion Income Threshold (monthly value)				Law determining the nominal change
	Nominal value	Annual nominal increase	Real value (CPI 2012)	Annual real increase (CPI 2012)	
2006	171,73 €		193,35 €		Order n. 1316/2005, 22nd December
2007	177,05 €	3,1%	194,56 €	0,6%	Order n. 1357-A/2006, 30th November
2008	181,91 €	2,7%	194,86 €	0,2%	Order n. 9/2008, 3rd January
2009	187,18 €	2,9%	**202,20 €**	3,8%	Order n. 1514/2008, 24th December
2010	189,52 €	1,3%	201,89 €	-0,1%	Order n. 1458/2009, 31st December
2011	189,52 €	0,0%	194,78 €	-3,5%	
2012	189,52 €	0,0%	189,52 €	-2,7%	
2013	178,15 €	-6,0%	177,66 €	-6,3%	Decree-law n. 13/2013, 25th January
2014	178,15 €	0,0%	178,16 €	0,3%	
2015	178,15 €	0,0%	177,29 €	-0,5%	
2016	180,99 €	1,6%	179,03 €	1,0%	Decree-law n. 1/2016, 6th January
2017	183,84 €	1,6%			Order n. 5/2017, 3rd January

Source: For nominal values https://dre.pt/; For real values calculations it was used the IPC – base 2012, annual values, available at www.ine.pt

The equivalence scales adopted have also changed over time, especially under the austerity policy orientation (Table 4).

Table 4 *Guaranteed Minimum Income/Social Insertion Income Equivalence Scales*

	1996 GMI/SII	2010 OECD	2012 OECD Modified	2016 OECD	2017
Claimant	**1**	**1**	**1**	**1**	**183,84€**
2nd adult	**1**	—	—	—	—
each additional adult	**0,7**	**0,7**	**0,5**	**0,7**	**128,69€**
each minor	**0,5**	**0,5**	**0,3**	**0,5**	**91,92€**

Source: Own elaboration

Table 5 shows the evolution of beneficiaries since 2006. It is apparent from the data presented that in the worst years of the economic crisis (between 2011 and 2013), the number of beneficiaries decreased. In these years unemployment increased and family income decreased (especially in 2011 and 2012). This paradox can only be explained by the changes introduced in this measure during this period that diminished the level of protection, namely the changes in equivalence scale in 2010 and 2012, and the decrease of the reference value in 2013.

Table 5 *Evolution of Beneficiaries of SII and amount paid (nominal values) since 2006*

Year	Number of Beneficiaries	Annual Growth of beneficiaries	Monthly average allowance amount by beneficiary (€)	Monthly average allowance amount by family (€)
2006	332 122		79,88	216,48
2007	369 078	11%	82,57	222,31
2008	417 400	13%	87,58	230,99
2009	485 537	16%	92,54	239,64
2010	525 723	8%	87,61	228,07
2011	447 266	-15%	89,09	242,01
2012	420 506	-6%	83,54	214,68
2013	360 235	-14%	86,65	210,85
2014	320 674	-11%	91,39	215,37
2015	295 668	-8%	94,84	213,89
2016 (November)	214 058			

Source: Statistics of Social Security, 2017

Considering both changes in the threshold value and in the equivalence scales, table 6 presents the evolution in the minimum income guaranteed by the non-contributory social protection regime in Portugal for a single working age adult living alone and a couple of working age adults (considering in both cases that they have no income from work)[7] from 2006 to 2017.

It is apparent from table 6 that the net monthly income guaranteed by the state to working age adults, with no income from work, achieved its peak in real value in 2009, that the real value guaranteed decreased during the worst years of the economic crisis, especially for couples (due to changes in equivalence scales), and that the recent increases in nominal value, in 2016 and 2017, were not enough to recover to the real value guaranteed 10 years before (in 2006).

[7] This assumption is important because to determine the income of the individual/household and calculate the amount of the allowance, only 80% of net income from work is considered, and if the claimant or other household member in situation of unemployment starts working during the period receiving social insertion income, only 50% of the net income for work is considered for the first twelve months. This means that the minimum income guaranteed for those with income from work can be higher, with an upper limit of 120% of the reference amount in general and 150% for the referred specific situations.

Table 6 *Net monthly income of working age adults, with no income from work, receiving the social insertion income*

	Net monthly income			
	(nominal value)		(real value - CPI 2012)	
	Single	Couple	Single	Couple
Jan-06	171,73 €	343,46 €	193,35 €	386,70 €
Jan-07	177,05 €	354,10 €	194,56 €	389,13 €
Jan-08	181,91 €	363,82 €	194,86 €	389,72 €
Jan-09	187,18 €	374,36 €	**202,20 €**	**404,39 €**
Jan-10	189,52 €	379,04 €	**201,89 €**	**403,78 €**
Jan-11	189,52 €	322,18 €	194,78 €	331,12 €
Jan-12	189,52 €	322,18 €	189,52 €	322,18 €
Jan-13	178,15 €	267,23 €	177,66 €	266,49 €
Jan-14	178,15 €	267,23 €	178,16 €	267,24 €
Jan-15	178,15 €	267,23 €	177,29 €	265,94 €
Jan-16	180,99 €	307,68 €	179,03 €	304,35 €
Jan-17	183,84 €	312,53 €		

Source: Own calculations. For nominal values based on https://dre.pt/; For real values it was used the IPC – base 2012, annual values, available at www.ine.pt

2.4. Solidarity supplement for the elderly

The Solidary Supplement for the Elderly (SSE) was launched in 2005 as a policy measure targeted to elders living below the poverty line. More than 30 years after the democratic revolution in Portugal, which inaugurated the principles and the structure of an universalist social security net based on the statute of citizenship and on the idea of social rights, it was clear that the implemented measures were not enough to respond to a social minimum standard.

SSE was created as a positive discrimination measure, directed to one of the most vulnerable groups of the Portuguese society – the elders. The measure aims at taking out of poverty a group of the population who wasn't supposed to be poor under the framework of a welfare state with social protection guarantees. Indeed, in the turn of the millennium a significant part of people in poverty was constituted either by workers (working poor) or by elders, which was sound evidence that the fragile universalistic net and the occupational net were not able to solve the problem. The preamble of the Decree which implemented SSE mentioned as "intolerable" the circumstance of being in "the group of elders that are still observed the most severe situations (…), urging from that an intervention targeted to this age group in order to improve the social frailty situation they are at" (Decree-law n. 232/2005, 29th December).

The scene was set to enable more efficiency in the fight against poverty among this group through the creation of a scheme of income complement in order to reach the value of the "poverty line" and

eliminate the gap below. It was recognized, though, right from the beginning of its implementation, that attention should be draw to different background situations and that the measure should avoid the universalistic character attributed to others (namely, minimum pension) and work as a differentiation measure for the most vulnerable:

"(…) it is emphasized the absolute need to proceed with a profound reformulation of social minimums for elders policies, trying to improve levels of efficiency in the reduction of inequalities, but also higher levels of accountability of all who can and should contribute to enhance elders' life quality, namely their families" (Decree-law 232/2005, 29th December).

Hence, the measure has a non-contributive nature and is targeted to people older than 66 years and three months,[8] which is the age limit beyond which the old age contributory pension is due. It is only attributed to elders with low economic resources with a reference value for total income that is annually established having as approximate reference the relative at risk of poverty line (60% of median equivalent income) in Portugal. Specifically, for 2017, the pre-conditions to be entitled are:

- If the person lives in a couple (legally married or not) for more than 2 years, the resources for the couple shouldn't be more than 8897,52€/year and the personal resources of the beneficiary should be equal or lower than 5084,30€ (thus considering a factor of scale of 0,75 for the second adult);
- If it is a single person (not living in a couple for more than 2 years), the resources should be equal or lower than 5084,30€.

For this matter, as resources it is understood the own annual income, the annual income of the spouse and an amount defined in relation to children's income, independently if they live or not with the beneficiary.

The means-tested analysis includes the income from work or other professional activities, the income generated by capital investment and real estate; any kind of social support issued by the social security system; pensions; money transfers from other persons or organizations, and a percentage of the value of own properties (excluding the residence of the beneficiary). In relation to children's income assessment, it is made through the analysis of the tax declaration and, depending on the income bracket, the values considered may range from 0,00€ to 508,43€ (for single person) and to 444,88€ (for couples). Elders with children in the highest income bracket are not entitled to SSE[9].

[8] Initially, it was directed to people above 65. It has been, with the introduction of the sustainability factor in 2014 (Order 277/2014), suffering changes towards the uprising of the threshold of application.

[9] Theoretically this doesn´t mean that the income guaranteed is different for these cases, because, in those cases, the state transfers to descendants the responsibility of providing the amount needed to achieve the threshold. This transference of responsibility is based in the Portuguese Civil Code (art. 1874 and 2009, Decree-law n. 47344/66, 25th

Additionally, to benefit from the measure the applicant shall be living in Portugal for, at least, 6 years in a row; be beneficiary of any contributive or non-contributive social measure to which is entitled; allow social security to assess all fiscal and banking information from the applicant and respective spouse, and be willing to require any other social support and alimony to which is entitled.

In sum, and for the year 2017, the SSE ensure that no elder is living with less than 5084,30€ per year (i.e. 423,69€ per month). Hence, SSE is a monthly subsidy which covers the difference between own resources (including children income) and the reference value considered.

The benefit is not limited in time, but is subjected to the strict compliance with the stipulated obligations, namely, to declare any change of the household, of residence and of resources. In such case, the benefit is suspended and after two years of suspension, it is cancelled.

The benefit is supplemented with other kind of support namely the health additional benefits and the extraordinary social support for energy consumer (both gas and electricity), to which the elderly receiving the SSE are entitled to.

The reference amount is supposed to be updated taking into consideration the evolution of prices, economic growth and wealth distribution (art. 9º, Decree-law n. 232/2005, 29th December), and since 2006 to the present, the main changes introduced in this measure were in fact related to the reference value.

Between 2006 and 2010, the nominal value of the threshold was increased (in 2007 and 2009 considering the annual evolution of nominal GDP per capita, and in 2008, the greatest increase, considering also the data of EU-SILC 2006)[10], which allowed a rise in its real value, because the increases were above the inflation rate (Table 7). From 2010 to 2013, there was a decrease in the real value, because the increase in 2010 was below the inflation rate[11], in 2011 and 2012 there were no changes in the nominal value and in 2013 the nominal change was a decrease. In 2014 and 2015 no changes were introduced in the nominal value. In 2016 and 2017, the nominal value was increased but the real value in 2016 was still quite below the value guaranteed in 2009 and even the real value guaranteed in 2012.

---

november) that imposes a maintenance duty towards ascendants (based on family solidarity) and it has been one of most polemic features of solidarity supplement for the elderly since its creation.

[10] As mentioned before, because this measure has a specific intention of drawing the elderly out of poverty, the relative at risk of poverty line (60% of the median equivalent income) was considered from the beginning as an approximate reference to establish the reference amount of the supplement. In 2008, the value used was the relative poverty line of 2006, the one available by then, updated to 2008 using nominal GDP per capita change.

[11] For this change, differently from before, the criteria for the increase were the ones used for the update of the indexing reference of social support. This was because if the nominal GDP per capita change was to be used (as before) it would imply a decrease in the value.

Table 7 *Evolution of solidarity supplement for the elderly threshold since 2006*

Year	Solidarity supplement for the elderly threshold (annual value)				Law determining the nominal change
	Nominal value	Annual nominal increase	Real value (CPI 2012)	Annual real increase (CPI 2012)	
2006	4.200,00 €		4.728,72 €		Decree-law n. 232/2005, 29th December
2007	4.338,60 €	3,3%	4.767,80 €	0,8%	Order n. 77/2007, 12th January
2008	4.800,00 €	10,6%	5.141,72 €	7,8%	Order n. 209/2008, 27th February
2009	4.960,00 €	3,3%	5.357,88 €	4,2%	Order n. 1547/2008, 31st December
2010	5.022,00 €	1,3%	5.349,84 €	-0,2%	Order n. 1457/2009, 31st December
2011	5.022,00 €	0,0%	5.161,25 €	-3,5%	
2012	5.022,00 €	0,0%	5.022,00 €	-2,7%	
2013	4.909,00 €	-2,3%	4.895,59 €	-2,5%	Decree-law n. 13/2013, 25th January
2014	4.909,00 €	0,0%	4.909,20 €	0,3%	
2015	4.909,00 €	0,0%	4.885,40 €	-0,5%	
2016	5.059,00 €	3,1%	5.004,25 €	2,4%	Law n. 7-A/2016, 30th March
2017	5.084,30 €	0,5%			Order n. 3/2017, 3rd January

Source: For nominal values, https://dre.pt/; For real values, own calculations using the IPC – base 2012, annual values, available at www.ine.pt

Table 8 presents the number of beneficiaries of SSE since its implementation in 2006.

Table 8 *Evolution of Beneficiaires of SSE since 2006*

Year	Number of beneficiaires	Annual Growth of beneficiaries
2006	18480	
2007	56641	206%
2008	179519	217%
2009	232825	30%
2010	246721	6%
2011	248791	1%
2012	244926	-2%
2013	237899	-3%
2014	212631	-11%
2015	176790	-17%
2016(*)	161718	-9%

Note: (*) calculated as average of monthly data for 2016 (jan-nov.) in http://www.seg-social.pt/estatisticas
Source: Adapted from http://www.seg-social.pt/estatisticas

The analysis of the available data show three different movements that might distinguish different stages of the measure implementation: 1st period, 2006-2008 – very significant growth of the measure, with very quick widespreading, linked to the phased implementation of the measure by

age[12]; 2nd period, 2009-2011 – stabilization of growth, pre-austerity period; 3rd period, 2012-2016 – decreasing in the number of beneficiaries of the measure (austerity period), probably due to the cross-effect between the raising of the pension and social pension (in 2012 and 2013), the stabilization (in 2012, 2014 and 2015) and decrease (in 2013) of the threshold and limitations imposed in the means-testing conditions.

Considering the changes in the threshold value (the equivalence scale has remained the same), table 9 presents the evolution in the minimum income guaranteed by the non-contributory social protection regime in Portugal for an elder living alone and a couple of elders from 2006 to 2017.

Table 9 *Net monthly income of elders, receiving the solidarity supplement for elders*

	Net monthly income			
	(nominal value)		(real value - CPI 2012)	
	Single	Couple	Single	Couple
Jan-06	350,00 €	612,50 €	394,06 €	689,60 €
Jan-07	361,55 €	632,71 €	397,32 €	695,30 €
Jan-08	400,00 €	700,00 €	428,48 €	749,83 €
Jan-09	413,33 €	723,33 €	**446,49 €**	**781,36 €**
Jan-10	418,50 €	732,38 €	445,82 €	780,18 €
Jan-11	418,50 €	732,38 €	430,10 €	752,68 €
Jan-12	418,50 €	732,38 €	418,50 €	732,38 €
Jan-13	409,08 €	715,90 €	407,97 €	713,94 €
Jan-14	409,08 €	715,90 €	409,10 €	715,92 €
Jan-15	409,08 €	715,90 €	407,12 €	712,45 €
Jan-16	421,58 €	737,77 €	417,02 €	729,79 €
Jan-17	423,69 €	741,46 €		

Source: Own calculations. For nominal values based on https://dre.pt/; For real values it was used the IPC – base 2012, annual values, available at www.ine.pt

It is apparent from table 9 that the net monthly income guaranteed by the state to elders achieved its peak in real value in 2009, that the real value guaranteed decreased during the worst years of the economic crisis, and that the recent increases in nominal value, in 2016 and 2017, were not enough to recover to the real value guaranteed 8 years before (in 2008).

3. Comparing the minimum income guaranteed by the state for different household types

In this section the minimum income guaranteed by the state for different household types, between 2006 and 2017, is compared, first for single cases and secondly for couple cases. To make the comparison, in each year it is used as reference the value guaranteed for the working age, employed full time, cases.

[12] In 2006, to elders with 80 or more years, in 2007, to elders with 70 or more years and in 2008, to elders with 65 or more years.

Table 10 shows that the value guaranteed for the working age, employed full time, case is the greatest one in all the period considered. For elders the value guaranteed in the same period varies between 73% (in 2017) and 90% (in 2008) of the amount guaranteed for working age, employed full time. In fact, since 2008 there is a constant relative decrease in the amount guaranteed for elders compared to working age, employed full time. It is important to note thought that the elders receiving SSE are entitled to some important benefits in health, energy and transportation, to which working age employed full time are not entitled. For working age unemployed the value guaranteed varies between 32% (in 2017) and 43% (in 2006), with a constant relative decrease in the amount guaranteed compared to working age, employed full time, since 2006. Working age adults receiving SII are also entitled to some additional benefits (some of the benefits were eliminated in the period but in 2017 there were still some benefits related to health, energy and transportation).

Table 10 *Minimum income guaranteed for single cases, since 2006*

	Minimum Income Guaranteed		
	Working age, employed full time, case	Working age, unemployed, case	Elder case
	Nominal value	in % of nominal value for workers	in % of nominal value for workers
Jan-06	400,69 €	**43%**	87%
Jan-07	418,45 €	42%	86%
Jan-08	442,33 €	41%	**90%**
Jan-09	467,25 €	40%	88%
Jan-10	493,21 €	38%	85%
Jan-11	503,59 €	38%	83%
Jan-12	503,59 €	38%	83%
Jan-13	503,59 €	35%	81%
Jan-14	503,59 €	35%	81%
Jan-15	524,36 €	34%	78%
Jan-16	550,32 €	33%	77%
Jan-17	578,35 €	**32%**	**73%**

Source: Own calculations

Table 11 also shows that the value guaranteed for the working age, employed full time, case is the greatest one in all the period considered. For elders the value guaranteed in the same period varies between 64% (in 2017) and 79% (in 2008) of the amount guaranteed for working age, employed full time. In fact, since 2008 there is a constant relative decrease in the amount guaranteed for elders compared to working age, employed full time. For working age unemployed the value guaranteed varies between 25% (in 2015) and 43% (in 2006), with an almost constant relative decrease in the amount guaranteed compared to working age, employed full time, between 2006 and 2017, being the only exception 2016 (because of the change in the equivalence scale).

Table 11 *Minimum income guaranteed for couple cases, since 2006*

	Minimum Income Guaranteed		
	Working age, employed full time, case	Working age, unemployed, case	Elders case
	Nominal value	in % of nominal value for workers	in % of nominal value for workers
Jan-06	801,38 €	**43%**	76%
Jan-07	836,90 €	42%	76%
Jan-08	884,66 €	41%	**79%**
Jan-09	934,50 €	40%	77%
Jan-10	986,42 €	38%	74%
Jan-11	1.007,18 €	32%	73%
Jan-12	1.007,18 €	32%	73%
Jan-13	1.007,18 €	27%	71%
Jan-14	1.007,18 €	27%	71%
Jan-15	1.048,72 €	**25%**	68%
Jan-16	1.100,63 €	28%	67%
Jan-17	1.156,70 €	27%	**64%**

Source: Own calculations

It is clear from the analysis presented that the minimum income guaranteed by the state for working age adults employed full time relatively increased in the period, eventually putting this group in a relative better off situation, especially in the case of couples.[13]

4. Assessing the adequacy of the minimum income guaranteed by the state

In this section a crude assessment of the adequacy of the minimum income guaranteed by the state for different household types, between 2006 and 2017, is presented first for single cases and secondly for couple cases. To make this assessment, in each year, it is used as reference the relative at risk of poverty line in Portugal (60% of the median equivalent income).

This is a very crude assessment of adequacy because the amount implied in the relative poverty line doesn´t corresponds to the amount needed to lead a dignified life[14] (Pereira, 2010). Nevertheless, because the results of the Adequate Income in Portugal research project[15] are still to be disclosed, we have decided to use the relative at risk of poverty line in Portugal (60% of the median equivalent income and the OCDE modified equivalent scale associated) as a very crude indicator.

[13] The word eventually is used because a complete assessment would have to take into account both that there are in average some work related expenses (namely those on daily transportation) that the other cases don't have and that the other cases have access to benefits in health, energy and transport to which working age employed full time are not entitled, although, in the case of elders, it is predictable that the health expenditures needed are also higher in average.

[14] Only by coincidence could this be the amount needed to have a decent and dignified standard of living.

[15] Adequate Income in Portugal (aiP) is a research project, conducted by a team of researchers who are also authors of this paper, funded by FCT, that adopts the consensual budget approach in order to determine a socially agreed and empirically based standard of the level of income needed for different family types to reach a decent and dignified standard of living.

For the single working age employed full time case, it is apparent from table 12 that the minimum income guaranteed by the state, in this period, was sufficient to prevent a situation of poverty, with a relative value that varied between a minimum of 103% (in 2007) and a maximum of 123% (in 2012). In fact, in the worst years of economic crisis (between 2011 and 2013) the minimum income for the case was above 120% the relative poverty line (mostly because the value of the line decreased with the decrease of median income in Portugal).

Table 12 *Comparison between the minimum income guaranteed and the relative poverty line, since 2006, for singles*

	Minimum Income Guaranteed (in % of the relative poverty line)			Relative Poverty Line for a Single (nominal value)
	Working age, employed full time, case	Working age, unemployed, case	Elder case	
Jan-06	106%	45%	92%	378,67 €
Jan-07	103%	43%	89%	407,17 €
Jan-08	107%	44%	97%	414,08 €
Jan-09	108%	43%	95%	433,92 €
Jan-10	117%	45%	100%	420,50 €
Jan-11	121%	46%	101%	416,17 €
Jan-12	123%	46%	102%	408,83 €
Jan-13	122%	43%	99%	411,42 €
Jan-14	119%	42%	97%	421,75 €
Jan-15	119%	41%	93%	439,00 €

Source: For Relative Poverty Line, INE, ICOR, 2017; For others, own calculations.

For the single working age unemployed case, it is clear from table 12 that the minimum income guaranteed by the state, in this period, was not sufficient to withdraw these cases out of poverty, with a relative value that varied between a minimum of 41% (in 2015) and a maximum of 46% (in 2011 and 2012). In fact, in the latest years (2012-2015) the gap increased.

For the single elder case, the minimum income guaranteed by the state, in this period, oscillated around the relative poverty line value, with a relative value that varied between a minimum of 89% (in 2007) and a maximum of 102% (in 2012). It is important to note that this measure has a specific intention of drawing the elderly out of poverty and that the relative at risk of poverty line was considered from the beginning as an approximate reference to establish the reference amount of the supplement. But in part because there is a lag of two years between the year of income assessment and the disclosure of SILC results and in part because the updating of the supplement wasn't always made in a strict obedience to the value of the poverty line, only by coincidence the value would be the same.

For the couple working age employed full time case, it is clear from table 13 that the minimum income guaranteed by the state, in this period, was quite sufficient to prevent a situation of poverty, with a relative value that varied between a minimum of 137% (in 2007) and a maximum of 164% (in 2012). Again the relative value was bigger in the worst years of economic crisis (between 2011 and 2013), above 160% the relative poverty line.

Table 13 *Comparison between the minimum income guaranteed and the relative poverty line, since 2006, for couples*

	Minimum Income Guaranteed (in % of the relative poverty line)			Relative Poverty Line for a Couple (nominal value)
	Working age, employed full time, case	Working age, unemployed, case	Elders case	
Jan-06	141%	60%	108%	568,00 €
Jan-07	137%	58%	104%	610,75 €
Jan-08	142%	59%	113%	621,13 €
Jan-09	144%	58%	111%	650,88 €
Jan-10	156%	60%	116%	630,75 €
Jan-11	161%	52%	117%	624,25 €
Jan-12	164%	53%	119%	613,25 €
Jan-13	163%	43%	116%	617,13 €
Jan-14	159%	42%	113%	632,63 €
Jan-15	159%	41%	109%	658,50 €

Source: For Relative Poverty Line, INE, ICOR, 2017; For others, own calculations.

For the couple working age unemployed case, the minimum income guaranteed by the state, in this period, was not sufficient to withdraw these cases out of poverty, with a relative value that varied between a minimum of 41% (in 2015) and a maximum of 60% (in 2006 and 2010). In fact, in the latest years (2012-2015) the gap increased.

For the couple elder case, the minimum income guaranteed by the state, in this period, was always sufficient to prevent a situation of poverty, with a relative value that varied between a minimum of 104% (in 2007) and a maximum of 119% (in 2012). The difference vis-à-vis the single case is explained by the fact that the equivalence scale used in the supplement assigns a value of 0,75 to the second adult whereas the OCDE modified equivalence scale used in the calculation of the relative poverty line assigns a value of 0,5 to the second adult.

5. Final remarks

This paper was focussed on the assessment of the effects, on the minimum income guaranteed by the state for different households types, of policy measures taken in Portugal in a recent period of the history of this country characterized by the emergence of a financial, and then an economic

crisis, followed by a period of austerity (public finance driven measures of internal social devaluation) and, more recently, a period of reverse of the economic policy, devoted to recover lost incomes and addressed to the rise of internal demand as a positive factor of economic growth.

It was an exploratory quantitative study, selecting three income sources which reflect relevant policy measures for this period: minimum wage, social insertion income and solidarity supplement for elders. Six different household categories were considered for such assessment: a single working age adult employed full time, a couple of working age adults, both employed full time, a single working age adult unemployed, a couple of working age adults both unemployed, a pensioner living alone and a couple of pensioners. The correspondence of the above income sources to these household categories is straightforward.

It is clear from the results that the real minimum income guaranteed by the state, related to the three policy measures analysed, decreased during the economic crisis. Part of this decrease, namely on the policy measures of the non-contributory social protection system, can be explained by deliberated non increasing and/or decreasing changes of its nominal values (both in SII and SSE) and changes in equivalence scales, giving less weight to the second adult (in the case of SII). The most affected measure was SII, whose real value in 2016, for both single and couple cases, was below the real value guaranteed 10 years before (in 2006). In general in the post austerity period, in 2016 and 2017, there has been some recovery in the level of protection, with increases in the nominal value of the three policy measures analyzed in both years and a change in equivalence scales used in SII, giving more weight to the second adult.

The results also suggest a stratification of minimum standards, that is, “minimum standards of adequacy are applied to different sections of the population” (Veit-Wilson, 1998: 32). Considering the policy measures analysed, the higher standard is associated to full time workers, that have “the right to a decent existence”, the intermediate standard is associated to elders that “have to be protected from a situation of poverty”, and the lower standard is associated to unemployed working age adults, with a policy measure aimed at “*contributing* to the satisfaction of minimum needs”. Furthermore, the relative differences in the minimum income guaranteed by the state between these three household types increased in the period of analysis (since to 2006 in the case of SII and since 2008 in the case of SSE). Nevertheless, it is important to stress that a complete assessment of the stratification of standards requires the consideration of both other benefits to which SSE and SII beneficiaries are entitled to and differences in the income needed by these different household types to lead a decent and dignified life.

It is important to stress, that the SII, the only of the three measures analyzed with an universal character, corresponds, during this period, to the lowest level of minimum income guaranteed by

the state and was the policy measure that was most negatively affected by *ad-hoc* changes during the economic crisis and the austerity period. In fact, it is visible the relative low level of the minimum income guaranteed by this measure, compared both to minimum wage and to the amount guaranteed by SSE, and the results show a constant relative decrease along the period in the amount guaranteed compared to the other policy measures. Furthermore, as the results for adequacy demonstrate the amount was never enough to prevent a situation of poverty for the households considered and the gap between the amount guaranteed and the relative poverty line has increased in recent years.

Thus, the most relevant meaning of SII in Portugal lies more on logic and scope of the universalisation than on the standard of needs satisfaction that it provides. In this context, it is in line with the Beveridgean universalist principle, but does not match the Marshallian concept of citizenship.

It is interesting to note that it was in the period of the economic crisis that the relative values of the income guaranteed by the state for most of the cases (the exception being the couple of working age not employed), in relation to the EUROSTAT poverty threshold (60% of median income), were highest (although only slightly). This is because the decrease in the level of protection in this period was accompanied by a decrease in the median income observed in Portugal. As stated before, we consider this a very crude assessment of adequacy. A valid assessment of income adequacy for these household types requires the use of an acceptable adequate income threshold for the different household types, which does not exist yet in Portugal, although this country participated in the EU projet on reference budgets[16] (Goedeme *et al*., 2015) intending a future comparable estimative of adequate income for all EU countries. The forthcoming availability of an estimation of adequate income for different household types in 2005 in Portugal, produced in the context of the Adequate Income in Portugal research project above-mentioned, will allow a better assessment of such adequacy.

References

Branco, F. (2001) A Fase Lunar dos Direitos Sociais: O Rendimento Mínimo Garantido como direito de cidadania em Portugal: virtualidades e limites, Tese de Doutoramento, PUC/SP, São Paulo, Abril 2001.

Costa, A. B. and Maia, F. (1985) "Segurança Social em Portugal - Principais características e análise dos seus efeitos distributivos" in Desenvolvimento, n. 2, pp. 81-114.

[16] With a team of researchers who are also authors of this paper. The budget calculated for Portugal is limited to a food budget.

Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., and Van den Bosch, K. (eds.) (2015) The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project, Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, Contract no. VC/2013/0554, Brussels, European Commission.

Pereira, E. (2010) "Observar a pobreza em Portugal: uma leitura crítica das principais abordagens à operacionalização do conceito de pobreza" in Fórum Sociológico, n. 20, pp. 57-66.

Pereirinha, J. and Murteira, M. C. (2016) "The Portuguese Welfare System in a Time of Crisis and Fiscal Austerity" in Schubert, K., de Villota, P., Kuhlman, J. (eds), *Challenges to European Welfare Systems* (pp. 587-613), Springer, pp. 587-613.

Pereirinha, J. and Branco, F. (2013) "Uma abordagem histórica dos padrões de rendimento mínimo em Portugal" in Ler História, n. 64, pp. 55-84.

Veit-Wilson, J. (1998) Setting Adequacy Standards: How governments define minimum incomes, Bristol, Policy Press.

ANNEX A

Table A1 Comparison of the entitlement rules and eligibility criteria between GMI and SII

	Guaranteed Minimum Income Law 19-A/96, 29th Juin	**Revoking of Guaranteed Minimum Income and creation of Social Insertion Income** Decree nº 18/IX from AR, 26th september 2002	**Social Insertion Income** Law nº 13/2003, 21st May (republished 29th May) * and Decree-law n. 283/2003, 8th November
Entitlement	Individuals with 18 years old or higher, or younger if they have minors in the exclusive economic dependence.	Individuals with 25 years old or higher, or younger if they have minors in the exclusive economic dependence of their household or are pregnant, be married or cohabiting for more than one year.	Individuals with 18 years old or higher or younger if they have minors in the exclusive economic dependence of their household or are pregnant.
Eligibility (main criteria)	Legal residence in Portugal; The absence of own income or of the household members higher than that defined in the law; Express commitment to subscribe and to continue the planned integration program, in particular by means of an active availability for work or professional training; Provision of all legal means requested by the means-test.	Identical to GMI; Allow the competent social security authority access to all relevant information to carry out the referred assessment.	Idem Decree nº 18/IX from AR, 26th september 2002; Additional conditions for individuals between 18 and 30 years old (e.g. registration as a job seeker in the centre of employment, active availability to employment, for socially necessary work or vocational training)
Allowance amount	The amount is indexed to the social pension according to the composition of the family household: for each adult, up to two adults, 100% of the amount of the Social Pension, for each adult, from the third, 70%, and for each minor, 50%.		Idem GMI and for each minor, from the third, 60%; The amount is increased whenever the beneficiary is pregnant or is married/cohabiting with a pregnant woman (30% during that period and 50% during the first year of the child's life); when there are in the family people with severe mental or physical disabilities; people with chronicle diseases; older people in a situation of great dependency; and to compensate housing expenses.

***Note*:** * After veto for unconstitutionality of the president of the Republic (9 January 2003), the Judgement of the Constitutional Court no. 509/2002 of 12 February, and the political veto of the president of the Republic (28 March 2003).

Source: Own elaboration

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

POBREZA Y DERECHOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA

RENTA BÁSICA DE INSERCIÓN Y RENTA BÁSICA: ¿ES POSIBLE EQUIPARARLAS?

Moreno Márquez, Ana
mmarquez@der-pr.uc3m.es

Grupo 7.2

La Gran Recesión y la pequeña red de seguridad: ¿una oportunidad para una garantía de ingresos contra la pobreza en la Europa del Sur?

espanet SPAIN

Resumen: La cuestión que se plantea en este trabajo[1] es si cualquier alusión a Renta Básica se puede identificar con un derecho de ciudadanía por el que se garantiza a todos los ciudadanos un ingreso mínimo al margen de cualquier otra circunstancia, ya que se puede observar cómo en determinadas normas autonómicas se hace referencia a Renta Básica de Inserción. En estos casos, existe una coincidencia terminológica, aunque sea parcial, que puede llevar a cuestionarse si una y otra pueden equipararse, o si, por el contrario, no tienen nada en común, o si existe algún punto de conexión y qué consecuencias tiene en la práctica. Lo que determina la necesidad de analizar hasta qué punto están presentes en la Renta Básica de Inserción los rasgos que configuran la Renta Básica, en particular, su carácter individual, universal e incondicional. En este sentido es importante considerar quienes son los destinatarios de la Renta Básica de Inserción en las diferentes normas. En concreto, si se destina a cualquier colectivo, o si es preciso, que se cumplan determinados requisitos y, en su caso, cuáles son y si son idénticos en las distintas normas o existe un tratamiento diferenciado; sin olvidar, si esto ocurre, si sería preciso cumplir todos ellos o solo alguno o algunos y las consecuencias que conlleva.

Palabras clave: Renta Básica, Renta Básica de Inserción, requisitos, pobreza, integración.

1. Punto de partida

Se hace referencia a Renta Básica (RB) como un derecho de ciudadanía por el que se garantiza a todos los ciudadanos, de forma individual, un ingreso mínimo, con independencia de cualquier otra circunstancia, como puede ser integrarse o no en una unidad familiar, o carecer o no de recursos, al no estar sujeto a un test de medios ("*means test*"), o trabajar o no[2]. Ahora bien, hay que cuestionarse hasta qué punto la alusión que se hace en algunas normas a RB puede equipararse con ese derecho universal e incondicional. En concreto, en la Ley 9/2014, de 1 de octubre, se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción[3] (Ley 9/2014), y en la Ley 3/2007, de 16 de marzo, la Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia[4] (Ley 3/2007).

[1] Realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Las prestaciones económicas de garantía de recursos de subsistencia" (DER2013-48829-C2-2-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Nacional de Investigación I+D+I.
[2] Vid. http://www.basicincome.org/basic-income/faq/#definition
[3] DOE de 2 de octubre de 2014.
[4] BOE de 21 de julio de 2008.

Es cierto que en ambos casos se hace referencia a Inserción y no única y exclusivamente a RB, pero igualmente lo es que para referirse a esta última no siempre se ha recurrido a esta denominación sino también, entre otras, a ingreso mínimo, ingreso básico universal, ingreso ciudadano, ingreso social, subsidio universal garantizado, salario del ciudadano, subsidio universal, o rédito de ciudadanía. Por tanto, el hecho de que estas normas hagan referencia a Renta Básica de Inserción (RBI) puede llevar a plantearse si se trata de una forma diferente de denominar la citada RB en los términos señalados, lo que llevaría a identificar una y otra en mayor o menor medida; o si, por el contrario, el concepto varía en uno y otro caso y nada tienen que ver; o, aunque varíe, si una y otra tienen algún punto de conexión.

2. La finalidad de la Renta Básica de Inserción: ruptura de la universalidad de la Renta Básica

En una primera aproximación se puede constatar que sí existe una conexión entre la RB y la RBI que se regula en las citadas normas, ya que en ambos casos se trata de garantizar un ingreso básico. Así, en la Ley 9/2014 se hace referencia al hecho de destinar la prestación económica a *"cubrir las necesidades básicas"* (art. 1), mientras que en la Ley 3/2007 se señala que su finalidad es contribuir a la *"satisfacción de las necesidades"* que se contemplan *"en el art. 142 del Código Civil"* (art. 3.1), es decir, alimentos, entendidos, tal y como establece el citado artículo, como *"todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica"*, incluyendo también *"la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aun después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable"*, y *"los gastos de embarazo y parto, en cuanto no estén cubiertos de otro modo"*.

Pero lo cierto es que más allá de tratarse de una prestación económica, no se puede equiparar en este sentido RB y RBI, ya que, tal y como se pone de manifiesto en ambas normas, esta última Renta se configura como una prestación económica que se dirige a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas; además, tanto en una como en otra norma la prestación se vincula a procesos de inserción laboral. En este sentido, hay que recordar que el art. 9.2 de la CE atribuye a los poderes públicos la obligación de fomentar medidas de empleo y de establecer prestaciones económicas que aminoren los efectos de la

exclusión en los más desfavorecidos; así como el hecho de que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en esta materia[5].

Por tanto, como podrá constatarse, ni la Renta Básica Extremeña de Inserción (RBEI), ni la Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia (RBIM) se destinan a cualquier ciudadano. En ambos casos se trata de una prestación económica de naturaleza asistencial que se dirige a un colectivo que, por el hecho de carecer de recursos suficientes para hacer frente a dichas necesidades, se encuentra en situación de exclusión o riesgo de exclusión social, en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y para su integración social. En definitiva, teniendo en cuenta lo señalado, no se puede afirmar que la RBI en los términos en los que se regula en estas normas tenga el carácter universal de la RB ya que se dirige a ese colectivo concreto, que, como se verá, debe cumplir ciertos requisitos, excluyendo de ese modo al resto de ciudadanos.

3. La necesidad de cumplir una serie de requisitos para acceder a la Renta Básica de Inserción frente a la incondicionalidad de la Renta Básica

Mientras que en el caso de la RB cualquier ciudadano podría exigir al Estado la garantía de un ingreso mínimo, sin necesidad de cumplir determinados requisitos, no ocurre lo mismo en el caso de la RBI, lo que conlleva que no todos los ciudadanos pueden beneficiarse de esta prestación, sino solo los que se encuentran en dicha situación y, además, cumplen de forma acumulativa todos los requisitos que señalan las normas en cada caso (art. 7 Ley 3/2007 y art. 10 Ley 9/2014); de ahí que, como se podrá constatar, tampoco se pueda afirmar su carácter incondicional.

3.1. La residencia y el empadronamiento

Las normas hacen referencia de forma acumulativa a los requisitos de residencia legal y empadronamiento para acceder a la concreta prestación, limitando de ese modo el acceso a la prestación a quienes no los cumplan; con independencia de que se encuentren en el colectivo señalado. Es más, a pesar de esa coincidencia, existen diferencias en una y otra norma que finalmente delimitan y, a su vez, restringen en mayor o menor medida ese colectivo de sujetos que pueden tener acceso a la prestación de distinta forma; sobre todo, porque no basta con el mero empadronamiento o la residencia legal, sino que se exige haberlo hecho, al menos, durante un

[5] Vid. art. 148.1.20 CE; art. 9.1.27 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE de 29 de enero de 2011) y art. 10.Uno 18 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE de 19 de junio de 1982).

determinado periodo de tiempo que varía de una norma a otra. Así, en Extremadura se requiere estar empadronado y residir legalmente en algún municipio de la Comunidad Autónoma, y haberlo hecho al menos durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud (art. 10.1 a) Ley 9/2014), mientras que en Murcia se exige la residencia legal, y, aunque en este caso no se circunscribe a la Comunidad Autónoma, se establece como mínimo un periodo de tiempo de cinco años (art. 7.1 a) Ley 3/2007), a lo que también se añade la necesidad de estar empadronado en un municipio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y tener residencia efectiva por un tiempo que no podrá ser inferior al año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud (art. 7.1 b) Ley 3/2007).

Por tanto, en este supuesto, aunque no se vincula expresamente la residencia legal al territorio de la Comunidad Autónoma, se exige al igual que en Extremadura el empadronamiento y se introduce el requisito adicional de la residencia efectiva en dicho territorio en los términos señalados. De este modo, aunque exista una cierta coincidencia en la formulación de estos requisitos en una y otra norma, lo cierto es que los sujetos que pretendan acceder a la RBIM se van a encontrar con una exigencia que no se contempla en la Ley 9/2014. Desde este punto de vista, el resultado es que los sujetos pueden tener mayores dificultades para acceder a la prestación en la Región de Murcia, lo que en la práctica supone una limitación del colectivo que se puede beneficiar más amplia que en el caso de Extremadura, y ello, tal y como se ha indicado, a pesar de que se encuentre en la misma situación. En este sentido, la ruptura de la universalidad que se señala con respecto a la RB es más amplia en el caso de la RBIM que en el de la RBEI, en la medida en que el nivel de exigencia con respecto a la residencia legal es mayor en la primera que en la segunda.

En este sentido, aun partiendo de la misma situación el colectivo que podrá acceder a la prestación económica será mayor en Extremadura, lo que, a su vez, se confirma por el hecho de que el legislador amplía el círculo de los posibles solicitantes al establecer excepciones con respecto a la necesidad de cumplir el periodo previo de residencia ya que no se exige cuando concurren determinadas circunstancias. En concreto, no será exigible a los emigrantes retornados extremeños, ni a los extranjeros refugiados o con solicitud de asilo en trámite, ni a quienes tengan autorizada su estancia en España por razones humanitarias (art. 10.1 a) Ley 9/2014). Como puede constatarse, las circunstancias son diversas y permiten ampliar el círculo de posibles solicitantes, si bien tan solo opera en la concreta Comunidad Autónoma, sin que se contemplen estas u otras excepciones con respecto a los requisitos de residencia y empadronamiento en el caso de Murcia.

3.2. La edad

La edad es otro de los requisitos que se exige en ambas normas para poder solicitar y ser titular del derecho a la prestación y, a su vez, se suma al resto de los requisitos que se establecen en las normas. Así, se fija una franja de edad en ambas normas, para lo que se parte de la necesidad de ser mayor de 25 años (art. 10.1 c) Ley 9/2014 y art. 7.1 c) Ley 3/2007); y en el caso de Murcia menor de 65 años (art. 7.1.c) Ley 3/2007). Es cierto que en la Ley 9/2014 no se indica esta edad, ni se contempla otra distinta, pero también lo es que se hace referencia a la incompatibilidad de esta prestación con la pensión de jubilación (contributiva o no contributiva), con lo que en todo caso, existe un límite en este sentido con respecto a quienes accedan a esta pensión (art. 11.1 c) Ley 9/2014).

De todos modos, esto no significa que las personas que tengan una edad inferior o superior a la que se contempla en estas normas no puedan solicitar la prestación y ser titulares de la misma, siempre que cumplan el resto de los requisitos, ya que en ambas se recogen excepciones a la edad señalada, de modo que en ocasiones la persona que solicita la prestación no tendrá que cumplir este requisito de la edad, si bien será preciso que cumpla alguna de las condiciones que se establecen en las normas y que suelen variar en función de si se trata de personas que no han alcanzado la edad mínima exigida con respecto a aquellas que la superan; aunque, en ocasiones, la condición puede ser la misma de forma que se exceptúa la edad exigida en términos generales. Además, hay que tener en cuenta que esas condiciones, que determinan que se excluya la edad, son bastante diversas, y, a su vez, varían de una a otra norma, aunque también es posible encontrar condiciones similares ambas normas. Así:

- El hecho de tener familiares a cargo si es mayor de edad (art. 10.1 c) Ley 9/2014); o, en concreto, menores o discapacitados (art. 7.1 c) Ley 3/2007, sin que en este caso se indique la necesidad de ser mayor de edad).

- Ser mayor de edad y menor de veinticinco años y encontrarse en una de estas situaciones: haber estado tutelado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia antes de ser mayor de edad; orfandad absoluta o grave exclusión social participando en un programa de integración, reconocido por la consejería competente en materia de política social (art. 7.1 c) Ley 3/2007). En este sentido, cabe destacar que, tras la modificación del art. 10.1 c) Ley 9/2007 por el número dos del art. 11 de la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social (Ley 7/2016) ya no es preciso que el sujeto, mayor de edad, esté en situación de orfandad absoluta, sino que se extiende la exclusión, ampliando el posible círculo de sujetos que pueden acceder a la prestación económica, en el supuesto

en el que uno de los progenitores de la persona solicitante hubiera fallecido; si bien, aunque es cierto que permite el acceso a la prestación a sujetos que hasta ese momento, esta modificación no la aproxima a la universalidad de RB, ya que el colectivo de sujetos que pueden solicitarla sigue estando restringido, ni a su incondicionalidad puesto que han de cumplirse el resto de requisitos a los que hace referencia la norma. Junto a lo anterior, también se contemplan otras circunstancias por las no se exige el requisito de edad mínima sino que basta con ser mayor de edad, como sucede en el caso en que la persona proceda de instituciones tutelares de menores por el límite de edad (art. 10.1 c) Ley 9/2014); o haya vivido de forma independiente, en su propio domicilio, y haya cotizado a la Seguridad Social durante al menos dos años, aunque no hayan sido ininterrumpidos (art. 10.1 c) Ley 9/2014)

Con respecto a los que superan la edad máxima en el caso de la RBIM también se contemplan excepciones vinculadas, por una parte, al hecho de tener menores o discapacitados a su cargo, y, por otra, al de no ser titular de pensión u otra prestación análoga de ingresos mínimos (art. 7.1 c) Ley 3/2007). En cuanto a la RBEI, como se ha indicado, no se establece una edad máxima y, si bien es cierto que en el art. 11.1 c) Ley 9/2014 se establece su incompatibilidad con la percepción por el solicitante de una serie de pensiones o prestaciones del Sistema de Seguridad Social, mutualidades de previsión o de cualquier otro sistema de previsión, lo que impide la percepción de la prestación aunque no se establezca una edad máxima, a sensu contrario, al igual que en el supuesto de la RBIM, si el sujeto no es titular de pensión o prestación en los términos indicados podrá percibir la citada Renta con independencia de su edad.

3.3. La constitución de una unidad familiar de convivencia: ¿se trata de una prestación de carácter individual?

Como se ha señalado, la RB se garantiza a los ciudadanos, de forma individual, con independencia de cualquier otra circunstancia, como puede ser integrarse o no en una unidad familiar (Vanderborght y Van Parijs, 2005). Es decir, la percepción de la prestación no está vinculada a una colectividad, no importa con quien se conviva (Raventós, 1999; Raventós, 2002; Noguera y Raventós, 2002). Sin embargo, en el caso de la RBEI la constitución de una "unidad familiar de convivencia" (arts. 9 y 10.1 c) Ley 9/2014), o en el de la RBIM de una "unidad de convivencia" (arts. 9 y 10.1 c) Ley 9/2014; y arts. 7.1 d) y 8 Ley 3/2007) se configura como un requisito esencial que debe acreditarse para poder solicitar esta prestación económica. En concreto, en cada norma se establece una definición al respecto en la que se puede observar que existen aspectos comunes, pero

también diferencias que determinan finalmente que el tratamiento en este aspecto sea distinto, con las consecuencias que conlleva.

En ambas normas se hace referencia a la persona solicitante y, en su caso, a una serie de sujetos que conviven con ella, bien por vínculo matrimonial o unión de hecho asimilable, bien por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, y por adopción, tutela o acogimiento familiar. Pero, como se ha indicado, también se puede comprobar que existen diferencias, como ocurre en el caso de Extremadura, ya que la unidad familiar de convivencia puede ser más amplia puesto que cabe incluir en esta unidad parientes de tercer grado del solicitante o de su cónyuge o pareja de hecho, si bien si alguno de ellos percibiera cualquier tipo de prestación pública que pudiera verse afectada deberá autorizar expresamente su inclusión en la citada unidad (art. 9.1 Ley 9/2014). De ahí que en el caso de la RBEI, se establezca, como requisito adicional para poder solicitarla, que el solicitante aporte la relación de todos los familiares convivientes y el consentimiento de aquellos que fueran titulares de cualquier tipo de prestación asistencial pública que pudieran verse afectados por el reconocimiento de la mencionada Renta (art. 10.1 g) Ley 9/2014).

Aunque el espacio físico en el que conviven estos sujetos es importante a la hora de determinar si existen o no dicha unidad esto no impide que en un mismo domicilio, o marco físico de alojamiento, puedan existir dos unidades. Lo relevante en ese supuesto es que las personas que convivan y estén unidas por el grado de parentesco señalado, tengan a su cargo hijos, menores tutelados o en régimen de acogimiento familiar (art. 8.2 Ley 3/2007 y 9.6 Ley 9/2014), lo que puede determinar que exista otra unidad independiente. Ahora bien, lo que no cabe es establecer una unidad familiar de convivencia, o, en su caso, una unidad de convivencia, entre aquellos sujetos que no tienen los vínculos familiares señalados, y ello al margen de que convivan en el mismo domicilio o marco físico de alojamiento al que hacen referencia las normas.

Si el solicitante debe constituir su propia unidad familiar de convivencia, cabe cuestionarse si los integrantes de la misma que cumplan los requisitos establecidos en las normas podrían, a su vez, señalar que esa misma unidad se ha constituido por ellos y, por tanto, solicitar la prestación económica. Si es así, en una misma unidad podría haber varios sujetos que percibiesen la prestación económica. En el caso de la RBIM el legislador no señala de forma expresa que una misma persona no pueda formar parte al mismo tiempo de dos unidades familiares de convivencia de forma simultánea como sí se contempla en Extremadura (art. 9.4 Ley 9/2014), pero en todo caso, como se verá, en ambas normas se puede constatar que la suma de las rentas de todos los integrantes puede condicionar tanto la percepción de la prestación como su cuantía. En este sentido, la Ley 9/2014 es más restrictiva ya que, salvo en el caso señalado en el que en un mismo domicilio pueda

considerarse que existen diferentes unidades familiares de convivencia aunque, como se ha señalado, las personas de las diferentes unidades puedan tener vínculos, si dos o más miembros de la misma unidad familiar de convivencia solicitan la prestación, no se tramitarán ambas solicitudes sino solo la que se hubiera presentado en primer lugar. Únicamente en el caso de ser denegada la prestación por causas directamente imputables a la persona del solicitante, podría solicitarla otro miembro de la unidad familiar de convivencia. De este modo, el legislador deja claro la imposibilidad de que dos o más miembros de la misma unidad familiar de convivencia puedan percibir la prestación económica con la excepción señalada. Lo que en todo caso supone que se concibe más que como un derecho de los individuos como un derecho de carácter colectivo, y, en concreto, familiar (Lalaguna, 2008), esto es, de los sujetos que forman parte de la unidad familiar de convivencia, ya que si conviven no pueden tener acceso independiente al mismo.

En este sentido, es importante destacar que la mencionada finalidad de la RBI no solo se vincula al sujeto que la solicita. Es decir, se trata de garantizar la atención de las necesidades básicas de los integrantes de la unidad familiar de convivencia. Así, en el caso de la RBEI se parte del hecho de que hay que garantizar la citada atención a quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social (art. 5 Ley 9/2014) y cuando se trata de determinar qué se entiende al efecto no solo se tiene en cuenta al posible solicitante, sino que se conecta con *"la situación en que se encuentren los integrantes de la unidad familiar de convivencia"* (art. 6.3 Ley 9/2014). En este sentido, cabe destacar que la última modificación de la Ley 9/2014 por la Ley 7/2016, precisamente ha tenido en cuenta los cambios que se pueden producir en la unidad familiar y que puedan afectar al derecho a la prestación económica, en concreto, el caso de fallecimiento del titular del derecho a la prestación, así como los supuestos en los que este abandona sus obligaciones respecto a la unidad familiar, para establecer la posibilidad de que cualquier miembro de la misma pueda subrogarse como titular del derecho a la RBI (art. 19 bis).

Del mismo modo, ese carácter colectivo también se percibe en la RBIM, ya que, aunque el titular será la persona que cumpla los requisitos que se contemplan en la norma, serán beneficiarios quienes formen parte de la unidad de convivencia (art. 5 Ley 3/2007). Lo que se confirma si se tiene en cuenta que el legislador introduce un concepto adicional como es el de perceptor ya que este puede coincidir con el de titular o no, puesto que también pueden serlo los miembros adultos de la unidad de convivencia u otro familiar del titular y excepcionalmente personas ajenas al titular y a su familia que pertenezcan preferentemente a entidades colaboradoras de carácter social (art. 6 Ley 3/2007). En definitiva, mientras que la RB se concede al sujeto individualmente considerado, la RBI puede concederse al solicitante pero siempre ligada a la unidad familiar de convivencia, es decir, aunque es posible que el solicitante constituya por sí mismo una unidad familiar de

convivencia lo habitual es que esta se integre por los sujetos a los que se ha hecho referencia que se encuentran unidos por lazos familiares, adquiriendo un carácter colectivo.

3.4. La condición de recursos

Como se ha señalado, la RB se concede con independencia de que el sujeto carezca o no de recursos, sin embargo, tanto en el caso de la RBEI como en el de la RBIM el legislador, entre los requisitos que se contemplan para poder solicitarla, incluye el relativo a la necesidad de carecer de recursos económicos o patrimoniales suficientes para cubrir las necesidades básicas (art. 7.1 e) Ley 3/2007 y art. 10.1 d) Ley 9/2014); lo que tiene sentido si se tiene en cuenta la finalidad de la RBI. De ahí la importancia de conocer qué se considera *"carencia de recursos"*. Pues bien, en ambas normas se establece una regulación al respecto, que, aunque no coincide, comparte algunos elementos comunes. Por una parte, en la propia Ley 9/2014 se señala qué se entiende por carencia de recursos necesarios, en concreto, *"la no obtención de rentas de cualquier naturaleza que en cómputo anual alcancen la cuantía del 75 % del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM) (14 pagas) vigente cada año"* (art. 6.2). Por otra, en la Ley 3/2007, se indica que existe carencia de rentas si las citadas rentas o ingresos mensuales son inferiores al importe de la RBI (art. 9.1 Ley 3/2007); importe que se establece tomando, a su vez, como referente el citado IPREM (*"al menos el 75 %"* (art. 10.3 Ley 3/2007)).

Pero, el legislador no solo tiene en cuenta la situación individual del solicitante, ya que también considera sus circunstancias familiares; de modo que el requisito de la carencia de recursos no sólo se comprueba de manera individualizada, sino que, con el fin de asegurarse de que existe una verdadera situación de necesidad, adopta un criterio de carácter globalizador, al considerar las rentas y el patrimonio de la unidad familiar de convivencia, aspecto que coincide en ambas normas. En el caso de la RBEI la carencia de rentas se determina a partir de una doble exigencia: de un lado, el nivel de ingresos o rentas del sujeto que solicita la prestación, en los términos señalados; y, de otro, con carácter subsidiario, esto es, una vez que se constate lo anterior, en los casos en los que la citada unidad familiar la compongan más de una persona, se tiene en cuenta la suma de las rentas de los integrantes de la misma. Esto puede determinar que un solicitante, a pesar de carecer de rentas, no cumpla este requisito; lo que sucede, en concreto, en el supuesto en el que la unidad familiar de convivencia supere determinados porcentajes del IPREM, que varían y se van incrementando de forma progresiva en función del número de miembros de dicha unidad (desde el 90 % del IPREM, para dos miembros, hasta el 125 % del IPREM, para siete o más miembros (art. 12 Ley 9/2014)). Por su parte, aunque en la regulación de la RBIM no se contemplan las mismas previsiones, lo cierto es que la lógica es similar. Se consideran las rentas o ingresos mensuales del *"interesado"* y

de *"los miembros de su unidad de convivencia"* para establecer si existe o no esa carencia de recursos, así como el patrimonio de los miembros de la citada unidad cuando se supere un determinado valor (art. 9.1 y 4 Ley 3/2007).

Pues bien, con carácter general, se puede afirmar que el legislador objetiva la mencionada carencia de recursos mediante la fijación de un determinado umbral de pobreza que opera como límite cuantitativo para conocer si se cumple o no este requisito y, por tanto, si se tiene o no posibilidad de acceder a este derecho subjetivo. Esto da lugar a que muchos sujetos no puedan beneficiarse de esta prestación por el hecho de disponer de ingresos o rentas superiores a las que establece la norma en cuestión, es decir, porque legalmente superan el umbral de la pobreza. Ahora bien, el hecho de establecer una determinada cuantía implica que la carencia de recursos no debe ser absoluta, y, por tanto, se puede cumplir este requisito cuando se acrediten rentas o ingresos que son insuficientes, es decir, el sujeto puede contar con recursos, pero estos deben encontrarse por debajo del mínimo que el legislador estima suficiente para cubrir las necesidades básicas. El problema es que el legislador establece un umbral de la pobreza que implica que los sujetos se han de encontrar en una situación de pobreza severa, lo que, a la vez, conlleva que determinados solicitantes que también están en una situación real de pobreza se vean desprotegidos por el hecho de superar el límite fijado para la concesión de esta Renta (Lalaguna, 2008).

Es más, puede darse el caso de que no lo superen y, aun así, no se puedan beneficiar. Es lo que sucede en el caso de la RBIM cuando las rentas o ingresos mensuales del solicitante y de los miembros de la unidad de convivencia sean inferiores al importe de la RBI que correspondería a la unidad de convivencia, pero existen personas legalmente obligadas y con posibilidad de prestar alimentos tanto al solicitante de la Renta como a los miembros de su unidad familiar (salvo si esto conlleva desatender sus necesidades o las de aquellos familiares de las personas que tengan a su cargo). En ese supuesto se podrá considerar que existe suficiencia de recursos económicos (art. 9.2 Ley 3/2007)[6]. De ese modo, en la medida en que existan esas personas se considerará que no se cumple el requisito de carencia de recursos, por lo que no podrán percibir esta prestación económica, ya que la finalidad de dicha Renta es contribuir a la *"satisfacción de las necesidades"* que se contemplan *"en el art. 142 del Código Civil"* (art. 3.1 Ley 3/2007), y se estimará que las satisfacen las personas que están legalmente obligadas. En relación con lo señalado, también hay que tener en cuenta que entre los requisitos que se exigen al solicitante de la RBEI se indica el hecho de no residir en centros que pertenezcan a instituciones o entidades que están obligadas a

[6] Con excepciones, en concreto, cuando "se prevea que no podrá hacerse efectiva la obligación civil de alimentos por existencia de malos tratos o relaciones familiares inexistentes o deterioradas" (art. 9.4 Ley 3/2007).

atender las necesidades básicas de subsistencia de sus residentes, o no estar ingresado de forma permanente en una residencia o en un centro de carácter social, sanitario o sociosanitario público o concertados, ya que en esos supuestos (salvo determinadas excepciones, como es el caso de las mujeres víctimas de violencia de género o abandono familiar) no podrá beneficiarse de la citada RBEI (art. 10.1 f) Ley 9/2014)**.** En estos casos, aunque el sujeto cumpla el resto de los requisitos y, en concreto, el relativo a la carencia de rentas, el legislador lo excluye de los posibles beneficiarios ya que parte de la base de que tiene garantizada la atención de las citadas necesidades; de ahí que no pueda ser beneficiario de esta prestación.

Por tanto, a la vista de lo indicado, en este punto tampoco es posible identificar RBI con RB, ya que mientras que en el caso de la RB su percepción no está condicionada a la carencia de recursos del sujeto, en este supuesto, como se ha podido constatar, opera como requisito cuyo incumplimiento determina que el solicitante no se pueda beneficiar. Si bien no hay que olvidar que deberá cumplir el resto de los requisitos que establece el legislador en cada caso. Es más, en este sentido, también hay que recordar que la percepción de la RB no está condicionada por la realización o no de un trabajo, sin embargo esto no se puede afirmar, con carácter general, en el caso de la RBI, y ello con independencia de que en las normas no se haga una referencia expresa a este aspecto a la hora de señalar los requisitos que han de cumplir los posibles solicitantes. De hecho, es un aspecto importante que el legislador tiene en cuenta en distintas ocasiones. En concreto, a la hora de determinar las rentas o ingresos computables (art. 13.1 Ley 9/2014, en el caso de la RBIM se hace referencia a *"rentas o ingresos mensuales"* en el art. 9.1 Ley 3/2007) y, por tanto, de establecer si el sujeto carece o no de rentas.

Desde este punto de vista, aunque de forma limitada, podría afirmarse que existe una compatibilidad entre rentas derivadas del trabajo y RBI, siempre que esto no suponga superar el umbral establecido en las normas, lo cierto es que hay que matizar esta afirmación ya que en el caso de la RBEI el legislador establece la incompatibilidad de esta Renta con la realización por el solicitante de cualquier clase de actividad económica a título lucrativo cuando esto conlleve su inclusión en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (art. 11.2 a) Ley 9/2014). Sí se establece una cierta compatibilidad entre el trabajo por cuenta ajena y la RBEI, aunque bastante limitada, ya que no cabe, en términos generales, al contrario que el caso de la RB, realizar trabajo por cuenta ajena y percibir la mencionada prestación; solo es posible si su duración es inferior a tres meses (art. 11.2 b) Ley 9/2014). De hecho, la celebración de un contrato temporal de duración inicial igual o superior a tres meses e inferior a seis por el titular de la prestación, cuando se perciban retribuciones mensuales superiores al importe de la RBEI determinará la suspensión del derecho a la prestación mientras dure la

relación laboral (art. 18.1 a) Ley 9/2014). En el mismo sentido, en el caso de la RBIM el legislador también contempla entre las causas de suspensión de la percepción de esta prestación la realización de un trabajo de duración inferior a seis meses, en el caso en el que se perciba una retribución igual o superior al de dicha prestación (art. 14 b) Ley 3/2007). Así como la extinción del derecho a percibir la prestación en el caso de la RBEI en el supuesto de realizar trabajo por cuenta ajena de duración superior a seis meses cuando se perciban retribuciones mensuales superiores al importe de esta prestación (art. 19.1 g) Ley 9/2014); al igual que para la RBIM por el hecho de realizar un trabajo superior a seis meses, siempre que se reciba una retribución igual o superior al de la prestación económica (art. 16.f) Ley 3/2007). En todo caso, hay que considerar que la percepción de retribuciones por el trabajo por cuenta ajena puede dar lugar a que se supere el límite de rentas establecido para la concesión de estas prestaciones, lo que supondrá igualmente la extinción del derecho a su percepción por no cumplir el requisito de carencia de rentas (art. 19. 1 e) Ley 9/2014, art. 16 a) Ley 3/2007); algo que puede constituir un estímulo negativo a la hora de aceptar determinados trabajos (Raventós, 2009).

3.5. El carácter subsidiario y complementario de la Renta Básica de Inserción: la necesidad de solicitar previamente pensiones y prestaciones

El hecho de que se cumplan los requisitos anteriores no implica que automáticamente exista un derecho a percibir esta prestación económica. En concreto, hay que tener en cuenta que otro de los requisitos que se han de cumplir para tener derecho a percibir la RBIM es el haber solicitado las pensiones y prestaciones que puedan corresponder al titular y a los beneficiarios de esta Renta, es decir, como se ha indicado, las personas que integran la unidad de convivencia (arts. 7.1 f) y 4.1 Ley 3/2007). Es cierto que no se contempla el mismo requisito entre los que se recogen en el art. 10 Ley 9/2014 y que debe acreditar el solicitante de la RBEI, pero esto no significa que en realidad no se exija con respecto a determinadas pensiones o subsidios si se tiene en cuenta que el art. 8.2 Ley 9/2014 señala que no pueden ser beneficiarios de esta Renta quienes no hayan solicitado las prestaciones o subsidios de desempleo de cualquier clase, así como las pensiones de jubilación, incapacidad permanente, o viudedad, cumpliendo en todos los casos los requisitos para ello (art. 8.2 c) Ley 9/2014). Esto implica que tanto en uno como en otro supuesto la RBI tiene carácter subsidiario, puesto que quienes cumplan los requisitos para acceder a esas pensiones y prestaciones deberán solicitarlas previamente; así se contempla en la Ley 3/2007 (art. 4.2). No ocurre lo mismo con respecto a la RBEI, si bien esa obligación se puede extraer de lo previsto en el art. 8.2 c) Ley 9/2014 (quienes deseen ser beneficiarios deberán solicitar esas pensiones y prestaciones). Requisito que de nuevo aleja este tipo de Renta de la RB cuya percepción no está condicionada por la solicitud de ningún tipo de pensión o prestación.

Ahora bien, el hecho de que soliciten una pensión o una prestación en los términos señalados no significa que por ello puedan beneficiarse de la RBI si cumplen el resto de los requisitos. En el caso de la RBEI se establecen diversas incompatibilidades entre la percepción de esta Renta y la de una serie de pensiones y prestaciones (art. 11.1 c) Ley 9/2014), y, en concreto, se contempla como uno de los requisitos que deben acreditar los solicitantes el hecho de no percibir alguna de esas *"pensiones o prestaciones públicas declaradas incompatibles"* (art. 10.1 e) Ley 9/2014). De este modo, esta Renta se configura como una especie de último eslabón a la hora de acceder a la protección social teniendo en cuenta los diferentes mecanismos existentes para sustituir las rentas en los casos de carencia de rentas. Por esta razón, aunque el sujeto cumpla el resto de requisitos y las solicite, si finalmente percibe esas pensiones o prestaciones no se va a beneficiar de la RBI; como tampoco lo va a hacer si en ese caso no las solicita. Solo en el supuesto de no cumplir los requisitos para solicitar las pensiones y prestaciones podrán dejar de solicitarlas y, al no percibir alguna de ellas, podrán beneficiarse de la RBEI siempre que cumpla los requisitos exigidos para poder acceder a esta Renta.

No ocurre lo mismo en el caso de la RBIM, ya que esta tiene carácter complementario hasta el importe que corresponda percibir a su titular con respecto a los ingresos y a las prestaciones económicas a las que pueda tener derecho la unidad de convivencia (art. 4.3 Ley 3/2007); aunque también es cierto que ese carácter complementario se detecta en el caso de la RBEI con respecto a determinadas pensiones y prestaciones para las que el legislador sí establece su compatibilidad con esta Renta (art. 11.1 Ley 9/2014). Por tanto, a pesar de que pueda existir una compatibilidad entre la RBI y otras prestaciones y pensiones, estas no se acumulan con la citada Renta, sino que se establece una compatibilidad entre las mismas hasta completar el importe de dicha Renta. Aunque, como se ha señalado, con respecto a la RBEI no siempre se establece esa compatibilidad por lo que en esos casos no tendrá carácter complementario.

3.6. La integración social y laboral: el proyecto individualizado de inserción

En conexión con lo anterior, hay que tener en cuenta que, junto a los requisitos señalados, en el caso de la RBEI se exige que el posible beneficiario se encuentre en estado de dificultad social o personal para su inserción en el mercado laboral y su integración social, lo que se determinará por los servicios sociales (art. 10.1 b) Ley 9/2014), de modo que si estos servicios no consideran que el sujeto se encuentra en dicho estado, aunque se cumplan los anteriores requisitos, no podrá beneficiarse de la prestación. Es cierto que no se contempla este requisito para poder acceder a la RBIM, sin embargo, el legislador parte precisamente de las situaciones de exclusión, tal y como se

puede constatar en el propio preámbulo de la Ley 3/2007, y de la necesidad de hacer frente a las mismas no solo desde el punto de vista económico, sino también con apoyos destinados a la inserción laboral y social.

De hecho, en ambos casos, la RBI no solo trata de garantizar la atención de necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión, sino también de promover su integración social y laboral, lo que se pone de manifiesto en ambas normas (art. 5 Ley 9/2014 y art. 1 Ley 3/2007) y se lleva a cabo a mediante un conjunto de acciones que se determinan en el denominado proyecto individualizado de inserción (art. 7 Ley 9/2014) o proyecto individual de inserción (arts. 35 a 40 Ley 3/2007). De modo que, con carácter general, se puede observar que se vincula la prestación económica a esas acciones de inserción. Es más, en todo caso es importante destacar que entre las obligaciones de los beneficiarios de estas Rentas durante el tiempo de duración de esta prestación, se hace referencia a algunas vinculadas precisamente al citado Proyecto. En concreto, en el caso de la RBEI se menciona la búsqueda activa de empleo, la participación en acciones de mejora de la ocupabilidad, en itinerarios de inserción sociolaboral elaborados por empresas de inserción, en programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales (art. 14 Ley 9/2014). Mientras que en el de la RBIM se señala la necesidad de que los titulares de la citada Renta participen activamente en la ejecución de las medidas contenidas en el mencionado Proyecto (art. 12 d) Ley 3/2007). Del mismo modo, en ambas normas, se contempla entre las infracciones el incumplimiento de las obligaciones que se establecen en el mismo (arts. 26 y 27 Ley 9/2014 y arts. 26 y 27 Ley 3/2007); incumplimiento que puede tener repercusiones, ya que puede determinar la pérdida de varios meses de prestación, e incluso su extinción (art. 29 Ley 9/2014 y art. 29 Ley 3/2007).

Por tanto, desde este punto de vista la RBI tampoco puede identificarse con la RB, para la que no se contempla su vinculación a este tipo de acciones de inserción social y laboral ya sea como derecho, o como condicionante para que los sujetos puedan acceder a la prestación o, en su caso, mantenerla. Como puede comprobarse el derecho a la RBI se vincula a las acciones orientadas a la inserción social y laboral de sus perceptores. No se concibe la percepción de la misma sin las acciones que se incluyen en el citado proyecto individualizado de inserción. Es cierto que en el caso de la RBIM ese vínculo se configura como un doble derecho que se integra, de un lado, por el derecho a la prestación económica, y, por otro, por el derecho a percibir apoyos personalizados para su inserción laboral y social, sin embargo, si se analizan con detenimiento las normas se puede observar que la participación en esas acciones en los términos previstos en el mencionado proyecto se configura más que como un derecho como un auténtico condicionante, ya sea como requisito para acceder a la prestación, y/o para el mantenimiento de la misma.

Así, en el caso de la RBIM, además de los requisitos a los que se viene haciendo referencia para acceder a esta prestación, el legislador establece que los titulares de la citada Renta deberán participar junto a los miembros de la unidad de convivencia en los proyectos individuales de inserción (art. 7.1 g) Ley 3/2007); requisito que vuelve a poner de manifiesto que el derecho a la RBI tiene un carácter colectivo al tener en cuenta a los sujetos que forman parte de dicha unidad de convivencia. Y, tanto en el caso de la RBEI como en el de la RBIM, se puede comprobar que el cumplimiento de las obligaciones vinculadas al citado Proyecto opera como condicionante para el mantenimiento de esta Renta. En definitiva, en ambas normas se parte de un patrón común como es la activación sociolaboral de las personas beneficiarias como condicionante para la percepción de la prestación que opera en el momento de acceso a la misma y/o para su mantenimiento, tratando de conseguir de ese modo el objetivo que se establece en estas normas; cuestión distinta es que en la práctica realmente se consiga, en particular, desde el punto de vista laboral (Rey, 2004), sobre todo en un contexto de crisis económica (Raventós, 2009) y más aún si se considera que se ha venido planteando si el mercado de trabajo tiene realmente capacidad para proporcionar empleo a todos (Barragué, 2009). Lo que en todo caso queda claro es que de este modo estas Rentas se alejan de la RB para la que no se establece este condicionante.

4. Conclusiones

No cabe identificar la RB con la RBI, ya sea la RBEI o la RBIM, puesto que en ningún caso se configura como un derecho de ciudadanía, individual, universal e incondicional. Por el contrario, se dirige a un colectivo muy concreto, que se acota a partir de la exigencia del cumplimiento de una serie de requisitos, entre los que destaca la carencia de rentas, ya que la RBI se destina a aquellos que se encuentran en situación de riesgo o exclusión social, precisamente por carecer de recursos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas, y, además, se encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y para su integración social para lo que se contemplan acciones de inserción que no se establecen en el caso de la RB. Una situación que, a su vez, se vincula al problema de la estigmatización de este colectivo; algo que no se produce en el caso de la RB.

Así, mientras la RBI se percibirá en todo caso una vez que se demuestre esa carencia de recursos, es decir, "ex post", por el contrario, la RB precisamente se recibirá "ex ante", al no precisar de un test de recursos (Sanzo, 2005: *"asignación previa"*; Raventós, Soriano, 2010) y configurarse como una prestación independiente de otros posibles recursos y rentas. Tampoco se produce una pérdida de la RB como sucede en el caso de la RBI por el hecho de superar el umbral de la pobreza que en este

caso fijan las normas. De este modo, en el caso de la RB el sujeto no se plantea si debería o no aceptar un trabajo en la medida en que puede perder dicha Renta, evitando así la trampa de la pobreza y del paro (Noguera y Raventós, 2002), lo que no siempre sucede cuando se hace referencia a la RBI y puede llevar a situaciones fraudulentas en las que colectivos vulnerables se ubiquen en el ámbito de la economía sumergida. Además, aunque destaque el requisito de carencia de rentas el hecho de que la RBI se dirija a un colectivo que, a su vez, ha de cumplir una diversidad de requisitos de forma acumulativa, va a dar lugar a que muchos de los posibles beneficiarios que lo integran, que incluso pueden carecer de recursos y, por tanto, no pueden cubrir sus necesidades básicas, queden desprotegidos por el hecho de no reunir la totalidad de las condiciones exigidas. Por lo que tampoco puede afirmarse que, a pesar de no identificarse con la RB, constituya una solución para todos los casos en los que los sujetos carecen de rentas.

Por último, no es posible ignorar que el hecho de que la RBI conlleva una diversidad de controles administrativos (para constatar que los sujetos reúnen los requisitos, o que los mantienen, o que no existe incompatibilidad con determinadas prestaciones o pensiones, o que no se llevan a cabo actividades que igualmente sean incompatibles); algo que no se plantea en el caso de la RB por su carácter incondicional. De hecho, los sujetos que pretendan acceder a la RBI se encuentran con una tramitación administrativa que demora su percepción a pesar de que se cumplan los diferentes requisitos; lo que constituye una especie de barrera para acceder de forma inmediata a la prestación. Es cierto que en el caso de la RBEI, uno de los motivos que llevó a modificar la Ley 3/2013, de 21 de mayo[7], por la Ley 4/2014, de 13 de junio[8], y, posteriormente a derogarla por la vigente Ley 9/2014, fue la necesidad de simplificar la tramitación con el fin de agilizar la resolución de los expedientes y, de ese modo, conseguir una mayor inmediatez en la percepción de la RBEI; aspecto que con posterioridad ha debido ser de nuevo revisado (la Ley 7/2016 ha modificado la Ley 9/2014, con el fin de agilizar el procedimiento para la concesión de esta Renta y hacer efectivo con mayor celeridad el cobro de la misma) consiguiendo una considerable simplificación, si bien no puede equipararse a la que se obtendría en el caso de implantarse la RB con el consiguiente ahorro de recursos.

[7] DOE de 23 de mayo de 2013.
[8] DO 16 de junio de 2014.

Bibliografía

- Barraqué Calvo, Borja (2009) "La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica", en Estudios de Deusto, Vol. 57/2, pp.49-75.
- Lalaguna, Enrique (2008) "Titulares de las rentas mínimas de inserción, perfil de sus beneficiarios y requisitos para su concesión", en AAVV Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral**,** Albacete, Bomarzo, pp. 205-222.
- Noguera, Juan José y Raventós, Daniel (2002) "La Renta básica de ciudadanía. Acerca de su justicia, el derecho al trabajo y la polarización social", en Claves de la razón práctica, nº 120, pp. 33-43).
- Raventós Pañella, Daniel (1999) El derecho a la existencia, Barcelona, Ariel.
- Raventós Pañella, Daniel (2002) "La Renta básica", en Cuadernos del Sureste, nº 10, pp. 120-131.
- Raventós Pañella, Daniel (2009) "Las limitaciones de los subsidios condicionados y la renta básica en tiempos de depresión", en Documentación Social, nº 154, pp 59-72.
- Raventós Pañella, Daniel y Soriano Díaz, Ramón Luis (2010) "A modo de presentación: la Renta Básica: ¿una propuesta justa, razonable y posible?, en Revista internacional de pensamiento social, nº 5, pp. 189-198.
- Rey Pérez, José Luis (2004) "El derecho al trabajo ¿forma de exclusión social? Las rentas mínimas de integración y la propuesta del ingreso básico", en ICADE, Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 62, pp. 239-270.
- Sanzo González, Luis (2005) "La introducción de la renta básica en España", en Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 23, nº 2, pp. 123-149.
- Vanderborght, Yannick, Van Parijs (2005) L´allocation universelle, Paris, La Découverte.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA
DE POLITICAS SOCIALES

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

(espanet SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

Grupo 8.1

Sistemas sub-nacionales de Bienestar en perspectiva comparada

Coordinación:

María Jesús Rodríguez García (UPO)

Enrique Pastor Seller (UM)

espanet SPAIN

Es lugar común entre los estudios sobre los regímenes de bienestar señalar que su estudio no puede limitarse solamente a los sistemas nacionales, siendo necesario estudiar el mix entre este ámbito y los sub-nacionales, entendiendo por sub-nacional tanto los de ámbito regional, como provincial y local. Es así que, los sistemas sub-nacionales de bienestar han pasado a ser la unidad de observación de diferentes fenómenos asociados al Estado del Bienestar, tanto desde un punto de vista sustantivo (el contenido de las políticas) como procedimental (los mecanismos y procesos de implementación). Este consenso académico ha dado lugar a definiciones, como la de Mingione y Oberti (2003) o Andreotti, Mingione y Polizzi (2012), para quienes estos sistemas son procesos dinámicos, locales, en los que condiciones socioeconómicas y culturales específicas dan lugar a diferentes relaciones y acuerdos entre actores, públicos o no, en el diseño e implementación de políticas de bienestar en el territorio. Diferencias en la configuración de actores pueden explicar las variaciones en la organización y distribución de servicios de bienestar entre municipios, así como los efectos de las políticas desarrolladas, que pueden ser resultado de diferentes necesidades e intereses de la población, de diferentes diseños institucionales o de diferentes configuraciones de actores, entre otros elementos. Teniendo en cuenta estos breves antecedentes, el grupo de trabajo gira en torno a la caracterización de diferentes sistemas sub-nacionales de bienestar, elementos que puedan explicar sus diferencias, así como sus efectos en términos de calidad de vida y cohesión social; en especial, en el marco de los cambios que al respecto vienen produciéndose en el contexto de *retrechment* del Estado del Bienestar. Con este grupo de trabajo se persiguen los siguientes objetivos. Primero, avanzar en el desarrollo de una definición actualizada de los regímenes sub-nacionales de bienestar para su medición en diferentes contextos. Segundo, conocer y sistematizar el conocimiento acumulado sobre diferentes tipos de regímenes sub-nacionales, sus factores explicativos y sus efectos. Tercero, debatir sobre las posibilidades de aplicación de este asunto desde una perspectiva comparada en diferentes contextos nacionales.

Las cuestiones concretas en torno a las cuales ha girado este grupo de trabajo son las siguientes: ¿qué elementos permiten delimitar distintos sistemas sub-nacionales de bienestar?, ¿qué actores participan?, ¿qué configuraciones de actores subyacen en estos procesos?, ¿qué efecto tienen sobre distintos aspecto ligados al bienestar y el desarrollo cívico (integración social, vida asociativa y participación, etc.)?

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Lucía Martínez-Martínez, Francesc Xavier Uceda-Maza, Encarna Canet Benavent: Propuesta de una nueva Ley de Servicios Sociales para la Comunidad Valenciana.
- Antonio Echaves: Sistemas de Provisión de Vivienda y Emancipación Residencial: Las diferencias autonómicas en el modelo español.

- Clemente J. Navarro, María Rosa Herrera: Retos e innovación en los sistemas locales de bienestar. El caso de las grandes ciudades españolas.
- Juan Mª Prieto Lobato, Carmen Rodriguez Sumaza, Pablo de la Rosa Gimeno, José Luis Izquieta Etulain: Mimbres para la inclusión: un estudio de la exclusión y las acciones para la inclusión social en el territorio de Castilla y León.
- Cristina Mateos: La dimensión cultural del bienestar local: el impacto de las políticas de regeneración urbana y las escenas culturales de los barrios.
- Ángel Ramón Zapata Moya: Adaptación de las políticas de bienestar a contextos locales vulnerables ¿una oportunidad para reducir las inequidades en salud?
- Jaime Escribano, Diana E. Valero, Néstor Vercher: Las políticas sociales y su articulación frente a la exclusión social en medio rural. Estudio comparado del panorama autonómico español.
- Ana Blasco, Cristina Torrelles: Estudio de las fortalezas de las personas en situación de desempleo de la ciudad de Lleida.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

8

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

ESTUDIO DE LAS FORTALEZAS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO DE LA CIUDAD DE LLEIDA

Blasco-Belled, Ana
ablasco@pip.udl.cat

Torrelles, Cristina
ctorrelles@pip.udl.cat

Grupo 8.1
Sistemas sub-nacionales de Bienestar en perspectiva comparada

espanet SPAIN

Resumen

La situación de crisis financiera que llevamos viviendo desde hace ocho años ha afectado a la esfera social a niveles que anteriormente no se habían llegado, repercutiendo no solamente en el factor económico sino también sobre las estructuras que sustentan el actual modelo de empleo. Las políticas públicas subyacentes a este modelo promulgan un sistema de contratación y desarrollo laboral basado en indicadores económicos, lo que ha llevado a obviar indicadores de bienestar y desarrollo personal en este ámbito. El concepto de trabajo ha ido incorporando elementos de motivación, bienestar y auto-realización personal, favoreciendo un modelo de inclusión que fomenta la reinserción laboral a partir del crecimiento personal de las personas. El presente estudio pretende: 1) describir el perfil de una muestra de población en situación de desempleo a través del análisis de sus niveles de bienestar, felicidad, inteligencia emocional y fortalezas psicológicas; 2) ofrecer e incentivar una nueva visión laboral basada en las fortalezas de las personas que favorezca la creación de políticas públicas y estrategias que fomenten el bienestar en el contexto laboral. Para llevar a cabo este estudio se utilizó una muestra de 75 personas en situación de desempleo de la ciudad de Lleida que formaban parte de un programa de desarrollo personal. Se tomaron medidas relacionadas con las fortalezas psicológicas, la felicidad subjetiva, la inteligencia emocional percibida y el bienestar.

Palabras clave: fortalezas psicológicas, bienestar, personas en situación de desempleo, crecimiento personal, inclusión.

1. Introducción

1.1. Marco general

En las últimas décadas del siglo XX y principios de este siglo, se han introducido importantes cambios en el concepto de trabajo y de ocupación, la situación de inestabilidad económica y la crisis de valores sociales y culturales conllevaban un desinterés por la persona y su relación con la empresa y con el mundo laboral.

A partir de las primeras publicaciones y conferencias del profesor Seligman (Seligman y Csikszentmihalyi, 2000) y su apuesta por un concepto más positivo en la atención a las personas, se han producido cambios en la situación actual acerca de cómo se estructuran las organizaciones, las entidades entidades y la relación que se establece con las personas trabajadoras.

En la actualidad se está produciendo un mayor interés por las *soft and hard competencies*. Así, las *hard competencies* (competencias duras) son las que se identifican con el conocimiento académico

y curricular obtenido durante el proceso formativo formal, mientras que las *soft competencies* (competencias blandas o transversales) están relacionadas con la puesta en práctica de forma integrada de las aptitudes, los conocimientos, los valores y las actitudes en el momento del acceso al mercado laboral. Mientras que las *hard competencies* se pueden aprender, las *soft competencie*s son más difíciles de adquirir (Climent-Rodríguez y Navarro-Abal, 2016), por lo tanto la situación actual demanda un cambio en la metodología para abordar la gestión organizacional y sus políticas, especialmente la formación en la ocupación, donde aspectos como los valores o las fortalezas psicológicas adquieren un rol importante. En los contextos actuales se tienen más en cuenta las *soft competencies* y sin lugar a dudas este aspecto está relacionado con los postulados teóricos de la psicología positiva (Seligman y Csikszentmihalyi, 2000). Cada vez hay más organizaciones que se preocupan por el bienestar, la satisfacción y la felicidad de sus trabajadores, ya que está demostrado que este aspecto mejora los niveles de productividad y rendimiento y a la vez disminuye las bajas laborales y el desinterés por el trabajo (Salanova, 2009, Lyubomirsky, King, & Diener, 2005). En este caso nos referimos a un bienestar holístico que abarque los criterios subjetivos de la persona, como sus emociones, el cuidado de sus relaciones o sus expectativas, y no solamente aquellos aspectos más técnicos relacionados con el desempeño laboral o la salud física en el puesto de trabajo.

El aumento que ha experimentado el desempleo en los últimos años en los países desarrollados y, especialmente en España, ha sorprendido a analistas, expertos y político, convirtiéndose así en uno de los principales problemas de la sociedad española. En este contexto desalentador, fruto de una profunda crisis económica, social y de valores de la Unión Europea, donde los niveles de paro en algunos territorios superan el 21% de la población activa, la aplicación de políticas de empleo para prevenir y afrontar los problemas asociados al fenómeno del desempleo es una necesidad (Navarro-Abal, Climent-Rodríguez y Rodríguez-Sánchez, 2012). En esa línea de actuación se encuadra el rol de los Orientadores Profesionales, cuya función principal es facilitar a los demandantes de empleo la tarea, cada vez más complicada, de aprender a buscar trabajo.

La orientación para la ocupación ha de adaptarse continuamente a la pluralidad de cambios que se producen, no sólo en el mercado laboral, sino también, en el escenario social y cultural en el que se desarrollan las personas demandantes de empleo. En una realidad que bascula entre la realidad local y una perspectiva global, donde hay que desarrollar acciones que faciliten actuaciones para dar respuesta al mercado socio-laboral y que permitan el desarrollo de organizaciones cada vez más saludables (Climent, 2008). En este sentido, la orientación profesional debe dar una giro en su formulación y su desempeño para constituirse como una especialización donde la formación del profesional debe ser amplia, potenciando las fortalezas de las personas, y tener un carácter

integrador ya que se interviene sobre diferentes aspectos personales que determinan la proyección en el mundo laboral (Climent-Rodríguez y Navarro-Abal, 2016).

Para definir los elementos del proceso de orientación laboral, autores como Cruz (2012) realizan un análisis de las tareas que se necesitan para la búsqueda de ocupación por parte de la persona demandante, tomando como elemento clave del proceso la autoconciencia de búsqueda y el meta-análisis de esas tareas. Este tipo de secuencias de búsqueda de empleo, establecidos de manera procesual han de facilitar y maximizar las posibilidades de éxito en función de las variables que constituyen el nivel de empleabilidad. Partiendo de estas necesidades personales para acceder al mundo laboral, describe los elementos que deberían ser "movilizados" por los orientadores laborales en el proceso orientador, estos son: a) definir el objetivo laboral, b) identificar el trabajo que se quiere realizar y c) planificar la búsqueda y acceso al empleo. Para apoyar estos procesos, el orientador debe enseñar a las personas que conozcan sus cualidades personales, sus preferencias profesionales, que identifique los requisitos que se exigen para el desempeño de la profesión y que tenga en cuenta el entorno socioeconómico que le rodea. Es decir, que las personas sean conscientes de sus fortalezas personales y que sepan adecuarlas al entorno socio-económico y cultural donde se desarrolla o se puede realizar la actividad productiva.

1.2.Determinantes psicosociales para las personas

Las **fortalezas del carácter** son partes de la forma de ser las personas que impactan en cómo piensan, cómo se sienten y cómo se comportan, y son la clave para conseguir el mejor yo (Peterson y Seligman, 2004). Cuando se utilizan y se aplican de manera efectiva son beneficiosas tanto para la sociedad en conjunto como para las propias personas. Las fortalezas son diferentes de las habilidades, talentos u otros recursos personales porque describen el yo real, quiénes somos verdaderamente.

Conocer las fortalezas del carácter no solo nos aporta información interesante, sino que este hecho puede llegar a tener un impacto positivo de mucho relieve en la vida de cada persona. Las investigaciones muestran que utilizar las fortalezas del carácter nos ayuda a mitigar, gestionar y prevenir problemas, a mejorar las relaciones interpersonales, la salud y el bienestar general de las personas (Peterson & Seligman, 2003).

La **satisfacción con la vida** se define como la evaluación global que la persona hace sobre su vida y conforma el componente cognitivo del bienestar subjetivo (Lucas, Diener, & Suh, 1996). Esta definición señala que al realizar esta evaluación la persona examina los aspectos tangibles de su vida, compara lo bueno con lo malo, con un estándar y llega a un juicio sobre la satisfacción con su

vida (Diener, 2000). Por tanto, los juicios de satisfacción dependen de las comparaciones que se hacen entre las circunstancias de la propia vida y un estándar que se considera apropiado. Este último matiz es importante ya que no se trata de un estándar impuesto externamente sino un criterio auto-definido y a la vez auto-impuesto.

Por su parte el área de **estudio del bienestar** incluye tres elementos característicos: (1) su carácter subjetivo, que descansa sobre la propia experiencia de la persona; (2) su dimensión global, que incluye una valoración o juicio de todos los aspectos de su vida; y (3) la necesaria inclusión de medidas positivas, ya que su naturaleza va más allá de la mera ausencia de factores negativos (Vázquez & Hervás, 2008). El bienestar subjetivo se compone de tres elementos: (a) la satisfacción vital, que es el componente cognitivo, más estable en el tiempo y sometido a juicio propio (Lucas, Diener, & Suh, 1996); (b) las emociones positivas y (c) las negativas, éstas dos son el componente afectivo o emocional del bienestar (Ryan & Deci, 2001; Watson, Clark & Tellegen, 1988). Las personas, para valorar si se sienten bien con la vida, utilizan tanto el componente cognitivo como emocional, ya que hacen un juicio de cómo ha sido la vida y de cómo se siente en la actualidad.

El **estudio de la felicidad** se ha convertido en un tópico de gran interés científico en los últimos años. La ciencia se encarga de investigar, no tanto cómo se define la felicidad, sino en qué consiste y cuáles son los mecanismos que caracterizan a las personas que se consideran muy felices (Lyubomirsky, 2001). El objetivo es descubrir si estos mecanismos se pueden delimitar y enseñar a otras personas para incrementar sus niveles de felicidad. Los resultados de los estudios muestran que las personas verdaderamente felices interpretan los acontecimientos vitales y las situaciones diarias de una forma que les ayudan a mantener su nivel de felicidad, mientras que las personas infelices analizan estas experiencias de manera que refuerza su infelicidad (Lyubomirsky, Layous, Chancellor, & Nelson, 2015).

La **inteligencia emocional** es la capacidad de procesar información relacionada con las emociones (Salovey y Mayer, 1990). Tiene que ver con la habilidad para razonar sobre las emociones y la capacidad potencial de las emociones para mejorar y guiar el pensamiento. Entendemos la inteligencia emocional como la capacidad para gestionar las emociones. Tanto la inteligencia emocional como la felicidad tienen como interés el estudio del bienestar de las personas (Fernández-Berrocal y Extremera, 2009). La interacción que se produce entre los pensamientos y las emociones, que está a su vez ligada al razonamiento, facilita un funcionamiento personal y social adaptativo que, consecuentemente, mejora el bienestar de las personas (Mayer y Salovey, 1997). En otras palabras, ser capaz de gestionar las emociones favorece que se produzca un ajuste personal más positivo y un aumento de la calidad de vida, ya que las emociones son señales

biológicas que recibimos a diario, y la falta de capacidad para saber guiarlas conduce a un estado de no-bienestar (Fernández-Berrocal y Extremera, 2009). La inteligencia emocional se conforma a partir de tres dimensiones:

- La atención emocional, consiste en identificar y reconocer tanto los sentimientos propios como de los demás. Esta habilidad se refiere al grado en el que las personas pueden identificar convenientemente sus propias emociones, así como los estados y las sensaciones fisiológicas y cognitivas que estos conllevan. La percepción emocional implica la facultad para discriminar la honestidad y la sinceridad de las emociones expresadas por los demás.
- La claridad o comprensión emocional implica la habilidad para desglosar un amplio repertorio de señales emocionales, etiquetar las emociones y reconocer en qué categoría se agrupan los sentimientos. Además, implica una actividad tanto anticipatoria como retrospectiva para conocer las causas del estado anímico y las futuras consecuencias de nuestras acciones. Por otra parte, incluye la habilidad para interpretar el significado de las emociones complejas, por ejemplo, las generadas durante una situación interpersonal (el remordimiento que surge después de un sentimiento de culpa y pena por algo que has dicho a un compañero, del que te arrepientes). Contiene la destreza para reconocer las transiciones de unos estados emocionales a otra (la sorpresa por algo no esperada y desagradable, la ira posterior y su expresión y, finalmente, el sentimiento de culpa debido a esta manifestación de ira desmedida) y la aparición de sentimientos simultáneos y contradictorios (sentimientos de amor y odio hacia una misma persona).

- La regulación emocional es la habilidad más compleja de la inteligencia emocional. Incluye la capacidad para estar abierto a los sentimientos, tanto positivos como negativos, y reflexionar sobre los mismos para descartar o aprovechar la información que los acompaña en función de su utilidad. Además, incluye la habilidad para regular las emociones propias y ajenas, moderando las emociones negativas e intensificando las positivas. Abarca el manejo del mundo intrapersonal y también la interpersonal, esto es la capacidad para regular las emociones de los demás poniendo en práctica diversas estrategias de regulación emocional que modifican tanto nuestros sentimientos como los de los demás. Esta habilidad requeriría la regulación consciente de las emociones para conseguir un crecimiento emocional e intelectual.

Es importante incluir medidas de inteligencia emocional en programas formativos ya que ésta aumenta los índices de bienestar y felicidad y ayuda a las personas a lidiar con situaciones complejas y adversas de un modo más adaptativo y exitoso (Fernández-Berrocal, Berrios-Martos,

Extremera, Augusto, 2012), hecho que cobra una importancia especial cuando nos referimos al colectivo de personas en situación de desempleo.

2. Método

A partir de una colaboración con el Instituto Municipal de Ocupación de la ciudad de Lleida y el Departamento de Ocupación de la Generalitat de Catalunya, se participó en el proyecto TalentLab, que entre las diferentes acciones evaluativas y formativas se desarrolló la acción que aquí presentamos y que se denomina "Descubre tus fortalezas".

Este programa consistía en un proceso de mentoraje en el que se abordaban aspectos de desarrollo personal, como son la inteligencia emocional, la comunicación, el trabajo en equipo, la marca personal, las fortalezas psicológicas, las aspiraciones personales, la satisfacción vital, la felicidad y el bienestar. El objetivo era promover el crecimiento personal y profesional de los participantes para aumentar sus índices de calidad de vida y, del mismo modo, incrementar su probabilidad de empleabilidad.

Para poder trabajar estos objetivos se programaron siete sesiones dinámicas en las que se utilizaban técnicas de gamificación innovadoras. También se realizó una valoración individualizada de todos los aspectos previamente citados para cada participante. Finalmente, el programa concluía con dos talleres que promovían la actividad física y el cultivo de las emociones positivas mediante la música.

2.1. Participantes

La muestra estaba configurada por 100 personas (67 mujeres, 33 hombres) en situación de desempleo de larga duración. La media de edad fue de 54.4 años (SD=7.6). La situación socioeconómica percibida de la muestra era de 2.92 calculada a través de una escala Likert de 7 puntos, lo que equivalía al rango de "un poco más bajo que la media", dónde el rango más bajo indicaba (significativamente más bajo que la media" y el más alto "significativamente más alto que la media". El proyecto se llevó a cabo en siete grupos diferentes: 3 en la ciudad de Lleida y 4 en Tárrega, Bell-lloc, Cervera y Borges Blanques. Los grupos estaban formados por entre 8 y 14 personas, todas ellas demandantes de empleo seleccionadas por los agentes de ocupación del territorio después de realizar una entrevista personalizada.

2.2. Instrumentos

2.2.1. Inteligencia emocional percibida (TMMS-24; Trait Meta-Mood Scale)

Para evaluar la inteligencia emocional percibida se utilizó el instrumento TMMS-24 (Salovey, Mayer, Goldman, Turvey & Palfai, 1995; adaptada por Fernández-Berrocal, Extremera y Ramos, 2004). El instrumento está formado por 24 ítems, y se compone de tres dimensiones: atención emocional, claridad emocional (comprensión), y reparación de las emociones. Cada una de las dimensiones está configurada por 8 ítems. A los sujetos se les pide evaluar el grado en el que están de acuerdo con cada uno de los ítems en una escala Likert de 5 puntos, donde 1 indica "muy de acuerdo", y 5 "muy en desacuerdo". Los niveles de fiabilidad del instrumento son analizados con una correcta consistencia interna (α= .65).

2.2.2. Escala de satisfacción con la vida (SWLS; Lisfe Satisfaction Scale)

La escala de satisfacción vital (SWLS; Diener, Emmons, Larsen, & Griffin, 1985, y adaptada por Atienza, Pons, Balaguer, & García-Merita, 2000) es un instrumento configurado por 5 ítems que evalúa el grado la satisfacción con la vida. La versión en español tiene una buena consistencia interna (α= .84). Las personas deben responder a los 5 ítems a través de una escala Likert de 7 puntos, en donde 1 es "muy en desacuerdo", y 7 "muy de acuerdo". Las respuestas son un sumatorio de los diferentes ítems, donde más puntuación indica mayor nivel de satisfacción con la vida.

2.2.3 Cuestionario de Fortalezas de Carácter (VIA-IS; Values in Action Inventory of Strengths)

El cuestionario de Fortalezas de Carácter (VIA-IS; Peterson & Seligman, 2004; adaptado por Azañedo, Fernández-Abascal & Barraca, 2014) analiza las 24 fortalezas de carácter que posee cada persona. Es un autoinforme a partir de 240 ítems, donde cada fortaleza está configurada por 10 ítems valorados con una escala Likert de 5 puntos, donde 1 indica "impropio de mí"; y 5 "muy propio de mí"). Presenta un coeficiente alpha de Cronbach que oscila entre 0.71 y 0.87.

2.2.4 Escala de Felicidad Subjetiva (SHS; Subjective Happiness Scale)

La escala de felicidad subjetiva (SHS; Lyubomirsky y Lepper, 1999, adaptado por Extremera y Fernández- Berrocal, 2014), es una medida global de felicidad subjetiva. Esta escala tipo Likert de 4 ítems mide la felicidad subjetiva global mediante enunciados en los que la persona se evalúa a sí misma o bien se compara con quienes la rodean, considerando la definición de felicidad desde la perspectiva de quién responde (Lyubomirsky & Lepper, 1999). La escala muestra un adecuado nivel de consistencia interna con un coeficiente de alpha de Cronbach = .81.

2.2.5. Escala de bienestar subjetivo (OLS: Overall Life Satisfaction)

Este instrumento mide el bienestar subjetivo mediante un único ítem que se responde con una escala Likert de 11 puntos (0=”extremadamente infeliz” hasta 10=”extremadamente feliz”). Campbell, Converse y Rodgers (1976) resaltaron la importancia de incluir escalas de ítem único de bienestar subjetivo cuando estudiamos el constructo de bienestar (Casas et al., 2013). Además, las personas suelen manifestar limitaciones cuando tratan de discriminar las diferentes opciones de una medida continua, por eso las escalas Likert son una herramienta fiable ya que posibilitan escoger respuestas más específicas, sobre todo las escalas de 11 puntos dado que ofrecen cinco niveles que van desde la neutralidad a la completa satisfacción o insatisfacción (Cummins, 2003).

2.3. Proceso

La recogida de datos se realizó durante los meses de marzo a junio del año 2016 a través de una plataforma online. Previamente se elaboró un cuestionario de 374 preguntas que estaba configurado por las escalas que se han descrito anteriormente y se obtuvo el enlace URL que conducía hasta él. Posteriormente, se convocó por grupos a las personas para acudir a unas dependencias de carácter municipal y/o comarcal donde se instalaban una serie de ordenadores individuales para que las personas contestaran el cuestionario. En el momento de realizarlo siempre había presente un investigador que daba respuesta a las posibles dudas o imprevistos que pudiesen surgir.

Una vez recopilados los datos, éstos se analizaron y se elaboró un informe personalizado para cada uno de los participantes, en el que se explicaban sus resultados personales y el significado de los mismos.

3. Resultados

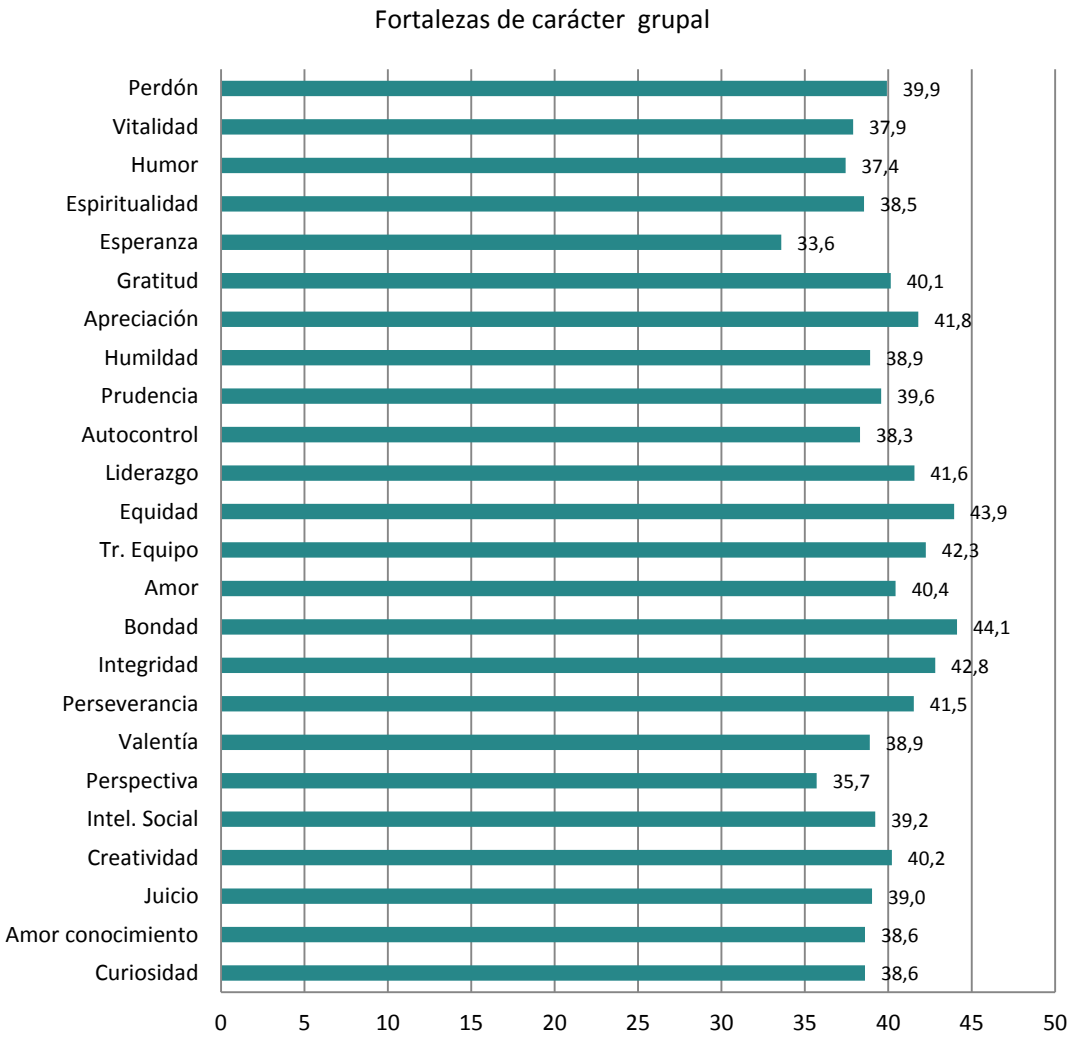
A continuación se realiza un análisis de los datos obtenidos de los participantes del programa. Para ello se utilizó el paquete estadístico SPSS 20.

3.1. Análisis descriptivo

3.1.1. Fortalezas del carácter

El cuestionario proporciona 24 subescalas correspondientes a cada una de las fortalezas de carácter, donde la puntuación máxima es 50. A continuación se muestra un gráfico final con la media de las 24 fortalezas de toda la muestra conjunta. También las puntuaciones obtenidas en cada uno de los 7 grupos por separado.

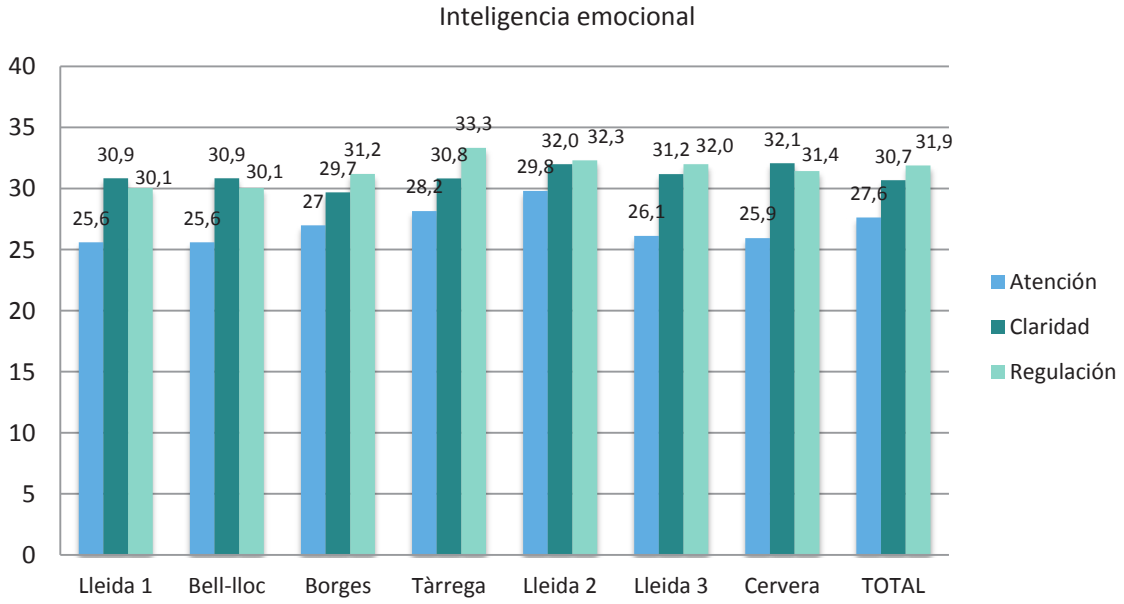
Gráfico 1. Niveles medios de las 24 fortalezas psicológicas de toda la muestra



3.1.2 Inteligencia emocional percibida

La escala de inteligencia emocional percibida otorga una puntuación para cada uno de los 3 componentes: atención, claridad y regulación emocional, donde la puntuación máxima es 40. En el gráfico se observan las puntuaciones en cada uno de los 7 grupos junto con la media global de toda la muestra. A nivel general, los participantes presentan unos niveles adecuados en los 3 componentes (Atención= 27.6; Claridad=30.7; Regulación=31.9).

Gráfico 2. Niveles medios de inteligencia emocional según los grupos y la muestra general



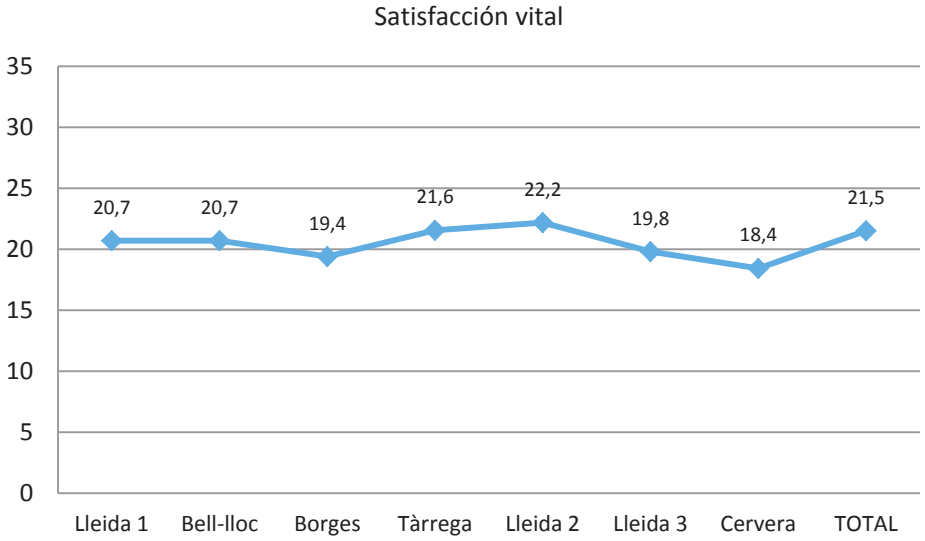
3.1.3. Satisfacción con la vida

Las puntuaciones de este apartado se obtiene a través del cómputo de los 5 ítems que conforman la escala, donde el máximo es 35. Las puntuaciones se segmentan en 7 rangos:

- 5 – 9: muy insatisfecho/a
- 10 – 14: insatisfecho/a
- 15 – 19: ligeramente insatisfecho/a
- 20: neutral
- 21 – 25: ligeramente satisfecho/a
- 26 – 30: satisfecho/a
- 31 - 35: muy satisfecho/a

La puntuación general de todos los grupos muestra que su nivel es de ligera satisfacción vital.

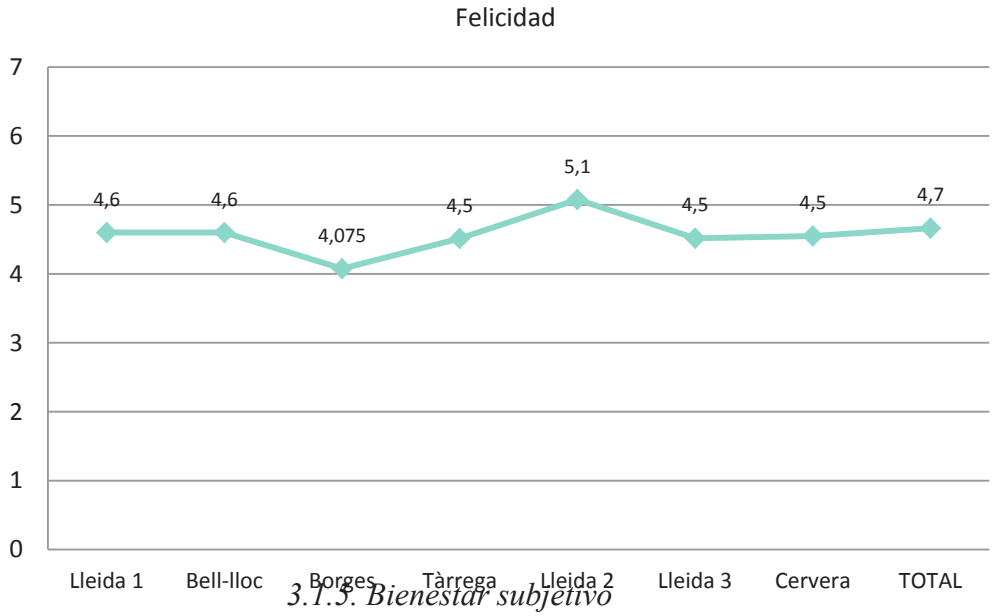
Gráfico 3. Niveles medios de satisfacción grupal según los grupos y la muestra general



3.1.4. Felicidad subjetiva

La escala de felicidad subjetiva ofrece una puntuación única a través de la respuesta a 4 ítems. El máximo es 7, aunque no ofrece rangos distintivos para categorizar las distintas puntuaciones. La media total de la muestra es 4,7 (lo que equivale a un 6,7 sobre 10).

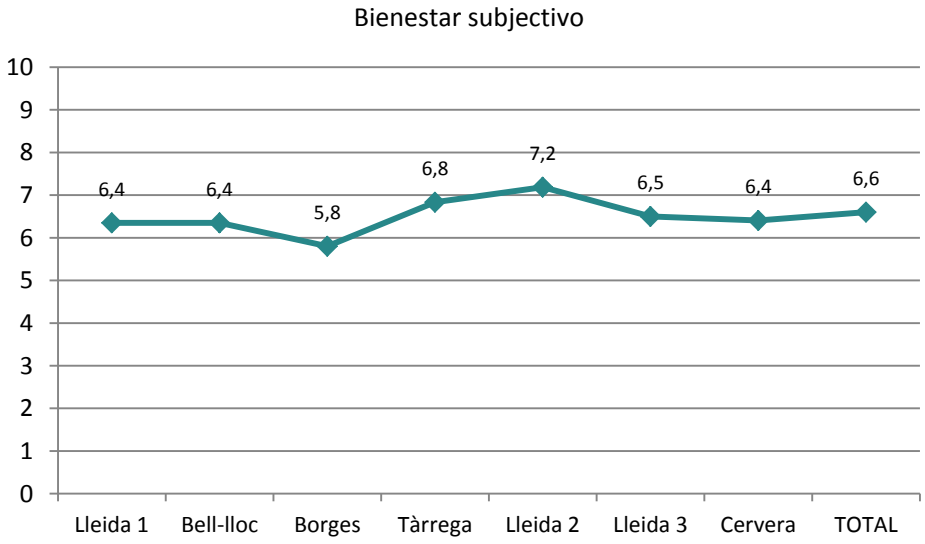
Gráfico 4. Niveles medios de felicidad según los grupos y la muestra general



3.1.5. Bienestar subjetivo

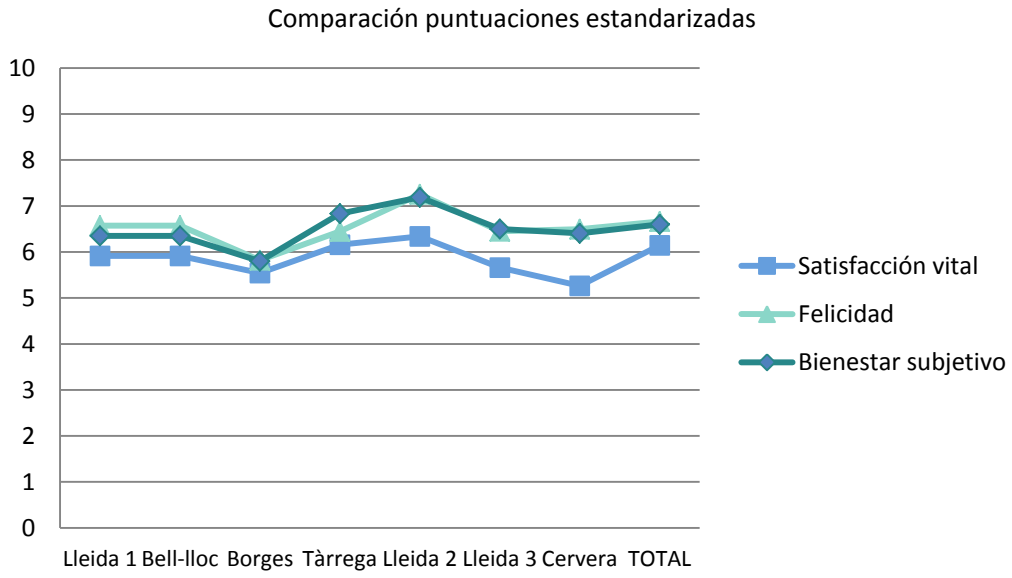
El ítem "Teniendo en cuenta el conjunto de mi vida, podría decir que soy" responde a la medida de bienestar subjetivo. El gráfico 5 muestra las puntuaciones de los grupos y la media total de la muestra (6,6) donde el máximo es 10. Esta escala tampoco ofrece rangos distintivos para categorizar las puntuaciones.

Gráfico 5. Niveles medios de bienestar subjetivo según los grupos y la muestra general



En el gráfico 6 se muestra una comparación entre los niveles de felicidad y satisfacción vital con las puntuaciones estandarizadas en base a 10. Aunque ambas medidas muestran un patrón similar, el nivel de felicidad se muestra superior al de satisfacción vital en todos los grupos.

Gráfico 6. Comparación de los niveles medios de satisfacción vital, felicidad y bienestar subjetivo



4. Conclusiones y líneas de intervención futuras

Las intervenciones con personas en situación de desempleo de larga duración se han enfocado en el trabajo de las competencias *hard*, mientras que son pocas las que se han dirigido a promover el desarrollo personal, que podríamos decir que se compone por las competencias *soft*. La formación por valores es una línea de intervención, basada en la gestión por valores, que actualmente está adoptando una creciente importancia en el contexto empresarial y organizacional y puede dar respuesta a esta demanda. Desde este enfoque se pretende introducir la dimensión de la persona dentro del planteamiento directivo más allá de la teoría formal (Etkin, 2007). Las aspiraciones personales se construyen a partir de valores, metáforas, símbolos y conceptos que orientan las actividades cotidianas de creación de valor por parte de los trabajadores. Por eso los valores de confianza, creatividad o lealtad son tan importantes como cualquier medición de rendimiento cuantitativa en las organizaciones, de ahí la importancia de promover intervenciones como la que se plantean en este estudio, destinadas a conocer las fortalezas y los niveles de calidad de vida de las personas (García y Dolan, 1997).

Los resultados de este análisis muestran unos niveles moderados en todas las variables exploradas, así podemos concluir que las fortalezas más potenciadas de la muestra son aquellas relacionadas con el *corazón* (bondad, equidad, apreciación o integridad) y la fortaleza menos puntuada es esperanza. Este es un resultado coherente con la realidad social en la que vivimos si tenemos en cuenta que la muestra se conformaba por personas en situación prolongada de desempleo, las cuales ven más mermada la esperanza de un futuro más optimista. Los indicadores de calidad de vida articulan unos resultados muy similares entre felicidad y bienestar subjetivo, lo que demuestra coherencia teórica en tanto que ambos términos que no se disocian en el campo académico, donde el bienestar subjetivo se toma como constructo de investigación cuando nos referimos a la felicidad (Lyubomirsky y Lepper, 1999). Por su parte, el componente cognitivo del bienestar subjetivo, es decir la satisfacción vital, presenta unas puntuaciones ligeramente inferiores, lo que indica que el juicio global que las personas hicieron acerca de su vida no fue del todo satisfactorio. Ello puede ser debido a la influencia que la situación actual ejerce sobre experiencias previas, donde estás últimas pueden verse moduladas dependiendo de la satisfacción o insatisfacción que genera el presente, en este caso, laboral.

El trabajo basado en potenciar las fortalezas de carácter ofrece múltiples beneficios (Seligman, 2002; Lyubomirsky, King, & Diener, 2005), entre los que destaca la disminución de los niveles de depresión y dolencia física, el aumento del bienestar, la satisfacción y el optimismo (Sin & Lyubomirsky 2009; Seligman, Steen, Park & Peterson, 2005). Estos aspectos juegan un papel esencial en el proceso de búsqueda activa de empleo.

Nuevos planteamientos como estos ponen de manifiesto la creciente necesidad de invertir en trabajar el corazón y no solo la mente (Peterson, 2006), por eso mediante el cultivo de las competencias *soft* se facilita conseguir el máximo potencial laboral y conseguir los objetivos que se plantean en tanto que se mejora el bienestar de las personas, independientemente de su situación laboral (Lyubomirsky, King, & Diener, 2005).

Un gran cúmulo de investigaciones demuestran que las personas felices logran resultados más deseables en diversas áreas (relaciones sociales, trabajo, amor, salud o ingresos) (Lyubomirsky, King, & Diener, 2005) pero, ¿las personas son felices porque consiguen estos logros, o es su felicidad lo que les conduce a dichos resultados? Las primeras evidencias parecen indicar que es precisamente el estado de bienestar lo que causa un mayor éxito en áreas tan distintas, aunque todavía no se han establecido conclusiones definitivas al respecto (Lyubomirsky, King, & Diener, 2005).

El presente estudio ha tratado de establecer una aproximación a las competencias blandas o transversales mediante un análisis personal que diera cabida a las diferentes fortalezas y valores de las personas. Los resultados muestran una descripción que permite crear y llevar a cabo líneas de intervención que nos permitan desarrollar todos estos aspectos estudiados. Como resultado, se proponen diversas líneas de trabajo futuras destinadas a realizar acciones que permitan un trabajo tanto individual como colectivo de las personas desde los valores. Un ejemplo sería una acción formativa con técnicas de gamificación innovadoras con las que poder potenciar su capacidad de trabajar en equipo, sus aspiraciones individuales y grupales, su comunicación, su auto-confianza y su empoderamiento. Sería necesario establecer medidas pre y post que nos permitieran explorar los cambios producidos por dichas intervenciones.

5. Referencias

Atienza, F. L., Pons, D., Balaguer, I., & García-Merita, M. L. (2000). Psychometric properties of the Satisfaction with Life Scale in adolescents. *Psicothema*, *12*, 314-319.

Azañedo, C. M., Fernández-Abascal, E. G., & Barraca, J. (2014). Character strengths in Spain: Validation of the Values in Action Inventory of Strengths (VIA-IS) in a Spanish sample. *Clínica y Salud, 25*(2), 123-130. Doi:10.1016/j.clysa.2014.06.002

Casas, F., Fernández-Artamendi, S., Montserrat, C., Bravo, A., Bertrán, I., & Valle, J. F. D. (2013). El bienestar subjetivo en la adolescencia: Estudio comparativo de dos Comunidades Autónomas en España. *Anales de psicología, 29*(1), 148-158. doi: http://dx.doi.org/10.6018/analesps.29.1.145281

Climent-Rodríguez, J. A., & Navarro-Abal, Y. (2016). Nuevos retos en orientación laboral: de itinerarios personales de inserción a la construcción de marcas profesionales/New challengues in job guidance: since work insertion pathways to make professionals branding. *REOP-Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, *27*(2),126-133. Doi:http://dx.doi.org/10.5944/reop.vol.27.num.2.2016.17148

Climent, J.A. & Navarro, Y. (2010). Importancia de la Orientación Profesional en el desempeño de competencias profesionales y aumento de la empleabilidad dentro del espacio del marco europeo de educación superior. *Revista Qurriculum, 23*, 165-180.

Diener, E. D., Emmons, R. A., Larsen, R. J., & Griffin, S. (1985). The satisfaction with life scale. *Journal of personality assessment, 49*(1), 71-75. Doi: 10.1207/s15327752jpa4901_13

Cummins, R. A. (2003). Normative life satisfaction: Measurement issues and a homeostatic model. *Social Indicators Research, 64*(2), 225-256.

Etkin, J. (2007). *Capital social y valores en la organización sustentable*. Ediciones Gránica.

Extremera, N., & Fernández-Berrocal, P. (2014). The Subjective Happiness Scale: translation and preliminary psychometric evaluation of a Spanish version. *Social Indicators Research*, *119*(1), 473-481.

Fernández-Berrocal, P., Extremera, N., & Ramos, N. (2004). Validity and reliability of the Spanish modified version of the trait meta-mood scale. *Psychological Report, 94,* 751–755.

Fernández-Berrocal, P., Berrios-Martos, M.P., Extremera, N., & Agusuto, J.M. (2012). Inteligencia emocional: 22 años de avances empíricos, *Behavioral Psychology, 20*(1), 5-13.

Lyubomirsky, S., King, L., & Diener, E. (2005). The benefits of frequent positive affect: does happiness lead to success?. *Psychological bulletin*, *131*(6), 803-855. Doi: 10.1037/0033-2909.131.6.803

Lyubomirsky, S., & Lepper, H. S. (1999). A measure of subjective happiness: Preliminary reliability and construct validation. *Social Indicators Research,* 46(2), 137-155.

Navarro-Abal, Y., Climent-Rodríguez, A., & Rodríguez-Sánchez, S. (2012). Recursos formativos en el ámbito de la orientación profesional: la e-formación. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*., 10 (3).

Peterson, C. (2006). *A primer in positive psychology*. New York: Oxford University Press.

Peterson, C., & Seligman, M.E.P. (2004). *Character strengths and virtues: A handbook and classification*. Washington, DC: American Psychological Association.

Salovey, P., Mayer, J. D., Goldman, S. L., Turvey, C., & Palfai, T. P. (1995). Emotional attention, clarity and repair: Exploring emotional intelligence using the trait meta-mood scale. In J. W. Pennebaker (Ed.). *Emotion, disclosure & health* (pp. 125–154). Washington, DC: American Psychological Association.

Seligman, M.E.P. (2002). *Positive psychology, positive prevention, and positive therapy. Handbook of positive psychology*, 2, 3-12.

Seligman, M.E.P. & Csikszentmihalyi, M. (2000). Positive psychology: An introduction. *American Psychologist, 55*(1), 5-14. Doi: 10.1037//0003-066X.55.1.5

Seligman, M. E. P., Steen, T. A., Park, N., & Peterson, C. (2005). Positive psychology progress: empirical validation of interventions. *American psychologist, 60*(5), 410. Doi: 10.1037/0003-066X.60.5.410

Sin, N. L., & Lyubomirsky, S. (2009). Enhancing well-being and alleviating depressive symptoms with positive psychology interventions: A practice-friendly meta-analysis. *Journal of Clinical Psychology 65*(5), 467-487. Doi:10.1002/jclp.20593

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

8

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU ARTICULACIÓN FRENTE A LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN MEDIO RURAL. ESTUDIO COMPARADO DEL PANORAMA AUTONÓMICO ESPAÑOL

Escribano, Jaime
Jaime.Escribano@uv.es
Valero, Diana E.
diana.valero.perth@uhi.ac.uk
Vercher, Néstor
Nerstor.Vercher@uv.es

Grupo 8.1
Sistemas sub-nacionales de Bienestar en perspectiva comparada

espanet SPAIN

Resumen: Los procesos de exclusión social y pobreza han cobrado protagonismo al verse acentuados durante la etapa de crisis económica, obligando a la puesta en marcha o refuerzo de políticas sociales que les hagan frente. El desarrollo de estos fenómenos en el medio rural presenta especificidades vinculadas de forma directa a elementos característicos de su realidad territorial. En España, la fragmentación existente en el ámbito de las políticas sociales y el protagonismo competencial de los gobiernos autonómicos en su diseño e implementación, nos hace suponer que los riesgos de exclusión social que afectan específicamente al medio rural no son considerados por la política social.

Nuestra investigación analiza las respuestas de las políticas sociales a los procesos de exclusión social desarrollados en las áreas rurales españolas en el contexto de crisis. Para ello se trabajan las principales políticas autonómicas frente a la exclusión social implementadas de 2011 a 2015. Primero, analizamos su contenido atendiendo a criterios de ruralidad y a los principales factores de riesgo que modelan estos procesos en el medio rural; y segundo, establecemos comparaciones para identificar territorialmente los tipos de medidas desarrolladas.

Los resultados preliminares evidencian un importante grado de heterogeneidad entre las estrategias autonómicas de lucha contra la exclusión social en general, y una falta de atención generalizada (salvo las comunidades autónomas del norte peninsular) a las particularidades que su desarrollo presenta en las zonas rurales. Luego, las diferentes estrategias desplegadas frente a la exclusión social apuntalan la desigualdad entre la población rural de las distintas zonas españolas.

Palabras clave: políticas sociales, exclusión social, pobreza, espacios rurales, tercer sector

1. Introducción

La organización del régimen de bienestar en España presenta importantes diferencias territoriales debidas a su estructura de administración y gobierno. Las políticas sociales en España, especialmente las encaminadas a enfrentar la pobreza y la exclusión social son competencia del gobierno central y de las Comunidades Autónomas (CCAA), debido a la compleja estructura descentralizada del estado. Una estructura que, por otro lado, se encuentra caracterizada por pertenecer a lo que se ha denominado el tipo de "Estado de Bienestar Mediterráneo" (Ferrera, 1996), que en los últimos años debido a las políticas de austeridad se han visto afectados de manera relevante.

Una de los principales rasgos distintos del Estado de Bienestar mediterráneo, respecto a la lucha contra la pobreza y la exclusión, radica en la "familiarización de la asistencia social" de manera que la pobreza habría sido aliviada tradicionalmente a través de los apoyos familiares y la "microsolidaridad" desarrollada en el seno de las familias (Pitarch, 2014). Asimismo, la innovación

en las políticas de lucha frente a la pobreza y la exclusión social ha sido difícil a nivel doméstico en este tipo de sistemas (Ferrera, 2005a).

En general la crisis, además de elevar considerablemente la demanda de protección social, ha supuesto una importante modificación en el enfoque de las políticas sociales de inclusión social, con destacados cambios de tendencia en algunos de sus elementos. En consecuencia, estados como el español y el resto de los caracterizados por pertenecer al modelo mediterráneo, han estado (y aún están) sometidos a importantes reformas enmarcadas en las políticas de austeridad que han supuesto la reducción de la protección laboral (Petmesidou y Guillén, 2014), así como la racionalización de la ayuda social en general y el debilitamiento de los servicios públicos (Guillén et al., 2016).

2. Objetivos, métodos y fuentes de información

En este contexto, el propósito de nuestro trabajo es explorar hacia dónde apuntan las políticas sociales que hacen frente a los procesos de pobreza y exclusión social existentes en las zonas rurales españolas tras la crisis de 2008. De este modo, pretendemos contribuir desde una perspectiva territorial a la caracterización que la academia está realizando sobre cómo ha afectado la recesión a las políticas sociales del sudeste europeo (Guillén et al., 2016; Petmesidou y Guillén, 2014). Obviamente, nuestra investigación se basa en una innegable realidad que enmarca el trabajo a realizar y que debe ser tenida en cuenta a la hora de interpretar los resultados: ni todas las áreas rurales españolas están expuestas del igual modo a los impactos de la crisis económica, ni cuentan con similares recursos para superar sus consecuencias, ni tampoco parten de idéntica situación.

El trabajo aquí presentado emplea dos fuentes de información complementarias como punto de partida, una de tipo normativo y otra de carácter práctico: el análisis de los planes de inclusión social diseñados por los gobiernos competentes (tanto de carácter nacional como regional) para hacer frente a los procesos de exclusión social en el último periodo de crisis (ver tabla 1); y una serie de casos de estudio en profundidad llevados a cabo en diversos territorios rurales.

Por lo que respecta a la planificación frente a los procesos de exclusión social, ésta viene desarrollándose a nivel nacional desde los primeros años 2000 con el impulso de la UE a través de la Estrategia de Lisboa, en lo que supuso los primeros intentos serios de formular un diagnóstico integral de desafíos y políticas públicas en referencia a los procesos de exclusión social (Amstrong, 2010; MEPSD, 2009; Ferrera, 2005b). En España el gobierno central desarrolló cinco Planes Nacionales de Inclusión entre los años 2000 y 2010, si bien la crisis económica de 2008 supuso un freno en su diseño y ejecución, ya que desde 2010 quedó un periodo de tres años sin planificación al respecto, así como un punto de inflexión para las medidas específicas destinadas a zonas rurales. En este sentido, el último plan existente (2013-2016) enfoca sus acciones a establecer medidas de inclusión social y

laboral con programas de formación y acciones orientadas a mejorar la integración laboral de inmigrantes y de mujeres en áreas rurales, y solo coincide con las estrategias establecidas en los planes previos en continuar apoyando la incorporación de las áreas rurales a la sociedad de la información (MSPS, 2014) (Tabla 1). Además, siguiendo al Gobierno central y a consecuencia de los efectos de imitación y aprendizaje característicos de la política española, casi todas las CCAA han optado por desplegar sus propios Planes de Inclusión que articulan y organizan el conjunto de medidas políticas sociales a desarrollar, para de este modo combatir los procesos de exclusión social y pobreza presentes en sus territorios.

Tabla 1

Medidas específicas para el medio rural en los Planes Nacionales de Inclusión Social (desde 2006)

		2006-2008	*2008-2010*	*2013-2016*
Sociedad de la Información	Incorporación y permanencia en la Sociedad de la Información	X	X	X
	Desarrollo de servicios públicos digitales	X	X	---
	Extensión de la infraestructura de banda ancha	X	X	---
	Facilitar las inversiones para la ampliación de la cobertura	X	X	---
Servicios sociales	Programas de intervención social integrada en zonas rurales	X	X	---
Infancia	Mejora de la calidad de vida de los niños/as	X	---	---
	Promoción de la participación de los niños/as	---	X	---
Vivienda	Recuperación de asentamientos rurales	---	X	---
Dependencia	Promover la igualdad de oportunidades y la equidad del sistema de autonomía y atención a la dependencia	---	X	---
Políticas activas sobre el mercado laboral	Mejorar la participación social y laboral de las mujeres rurales	---	---	X
	Permitir la inserción laboral y social de las familias migrantes en las zonas rurales	---	---	X
	Programas de formación en zonas rurales	---	---	X

Nota: elaboración propia a partir del MTAS (2006), MEPSD (2008), y MSPS (2014).

Aunque este tipo de planificación está extendida y la práctica totalidad de las CCAA han elaborado algún Plan de Inclusión en los últimos 15 años, en estas páginas hemos centrado únicamente nuestro análisis en los planes relativos al último período (es decir, del año 2012 en adelante), teniendo en cuenta que estos responden ya desde su diseño a las necesidades resultado del contexto de crisis económica y de las políticas de austeridad consecuentes. De ahí que los planes estudiados solo abarquen siete CCAA y, por tanto, no cubran todo el territorio español (Tabla 2).

Tabla 2

Planes de Inclusión Social analizados

TERRITORIO	INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN
España	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016
Asturias	Plan Autonómico de Inclusión Social 2015-2017
Aragón	Programa de Innovación para la Inclusión Social 2013-2014
Canarias	Estrategia Canaria frente a la pobreza, la exclusión social y a favor del desarrollo humano 2010-2015
Cantabria	I Plan de acción para la inclusión social en Cantabria 2014-2017
Cataluña	Pla d'acció per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social 2015-2016
Galicia	Estratexia de Inclusión Social Galicia 2014-2020
País Vasco	III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016

Nota: elaboración propia.

La segunda de las fuentes de información se plantea por la dificultad de trabajar con información local para ámbitos rurales, y además la falta de datos precisos y actualizados sobre los procesos de exclusión social desde el punto de vista de sus protagonistas. De ahí, que el estudio de casos sea el método de trabajo oportuno en este caso, ya que permite comprender en poco tiempo la naturaleza de los fenómenos sociales de manera integral, y describir sencilla y ajustadamente la complejidad con la que estos se articulan en el territorio.

Los casos de estudio trabajados se corresponden con varias agrupaciones LEADER capaces de ejemplificar, primero, la heterogeneidad de las dinámicas socioeconómicas y demográficas que caracterizan a los territorios rurales españoles (Tabla 3). Y segundo, presentarse además como interesantes laboratorios a partir de los que analizar el impacto de las políticas sociales, ya que no todos los municipios que integran las comarcas elegidas tienen la misma oferta de servicios dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. De este modo, diferenciamos tres tipos de municipios: i) aquellos que se identifican con territorios rurales desfavorecidos, de difícil acceso por su adversa orografía, en los que predominan los procesos de desarticulación social, económica y declive demográfico, y apenas existe oferta básica de servicios (en el mejor de los casos, atención sanitaria y social cinco horas, o menos, a la semana); ii) municipios que actúan como cabeceras de comarca y en los que dichos procesos se han ralentizado, detenido, o incluso invertido al concentrar parte de las actividades económicas y servicios básicos y especializados del área, y atraer así población comarcal; y iii), municipios que por su relativa proximidad a un gran centro urbano han experimentado procesos recientes de relocalización de actividades y, en algunos casos, revitalización económica y demográfica. La oferta en ellos de servicios básicos a la población, como escuelas y puntos de atención sociosanitaria, está garantizada aunque no siempre del mismo modo. Por ejemplo, en el caso de la sanidad en unos casos con centros solo con horario de mañana y personal itinerante,

y en otros casos, con centros con servicio las 24 horas (es decir, atención de urgencia incluida) y una plantilla de personal físicamente constante.

Por su parte, la información primaria ha derivado de la realización de entrevistas personales y semiestructuradas con diversos informantes clave. Para la obtención de datos válidos y pertinentes no solo ha importado su número (cuyo límite quedó establecido por la "saturación de información"), sino también que estas fueran suficiente representativas de la variedad de situaciones territoriales definidas previamente.

Tabla 3

Contrastes territoriales entre las áreas rurales españolas tomadas como casos de estudio

Casos de estudio	Nº Municipio	Superficie (km2)	Población 2000	Población 2008	Población 2015	Variación 2000-2008	Variación 2008-2015	Densidad Pob. 2015	Distancia media a la capital provincial *	Altitud media (msnm) **	Nº núcleos de pob. ***
Macizo del Caroig	23	1.349,4	37.597	40.723	37.709	8 %	-7 %	27,9	1h04m	216	28
Rincón de Ademuz	7	370,2	2.920	2.589	2.414	-11 %	-7 %	6,5	2h24m	804	18
Serranía del Turia-Valencia	20	1.477,7	18.268	19.697	18.734	8 %	-5 %	12,7	1h16m	546	52
Tierras del Interior	10	1.831,6	39.148	41.394	40.283	6 %	-3 %	22,0	1h17m	770	54
Valle de Ayora-Cofrentes	7	1.141,2	10.470	10.600	10.253	1 %	-3 %	9,0	1h49m	538	24
SACAM	25	3.665,7	28.992	27.681	25.743	-5 %	-7 %	7,0	1h13m	933	104

Nota: elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística, INE (2016) y ViaMichelin <https://www.viamichelin.es/> (consulta realizada el 27/12/2016). * A partir del "itinerario más rápido" se ha calculado la distancia en tiempo entre la cabecera municipal y la capital provincial. Salvo para SACAM, cuya capital provincial es la ciudad de Albacete (Castilla-La Mancha), el resto tiene como referencia el núcleo urbano de Valencia (Comunidad Valenciana). ** Este dato es la media de la suma de la altitud registrada por el núcleo principal de cada uno de los municipios que forman cada agrupación. *** En España es habitual que un municipio contenga diversos núcleos de población, lo que evidencia el tipo de poblamiento más o menos concentrado. Aquí se presenta el total de cada agrupación.

De este modo, entre abril de 2014 y octubre de 2015 se realizaron (y registraron en audio) un total de 64 entrevistas[1], con una duración media entre 40 y 60 minutos. Estas recogieron las respuestas de 30 técnicos (entre técnicos de Servicios Sociales, profesionales de los sectores educativo y sanitario, y agentes de empleo y desarrollo local); 13 actores políticos, algunos con competencias tanto en el ámbito local, como comarcal e incluso provincial; 10 representantes de diversos colectivos de acción

[1]La primera investigación se titula "El impacto de la crisis en las nuevas formas de exclusión social en el medio rural albaceteño: un caso de estudio a partir de la realidad territorial de la comarca Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel", y fue financiada por el Instituto de Estudios Albacentenses "Don Juan Manuel" de la Excma. Diputación de Albacete, en su convocatoria de Ayudas a la Investigación 2013. La segunda investigación que sirve de base al presente artículo es la denominada "Evolución de la vulnerabilidad social del medio rural a partir de la crisis económica y retirada del Estado de Bienestar: nuevas formas de pobreza y exclusión en el interior de la provincia de Valencia (UV-INV-PRECOMP14-207349)", que fue financiada por el Vicerrectorado de Investigación y Política Científica de la Universidad de Valencia, en la convocatoria de proyectos de investigación pre-

social (Cáritas, Cruz Roja, asociaciones de discapacitados psíquicos, de alcohólicos anónimos, de mujeres, etc.); tres empresarios ligados a la incorporación de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social; y finalmente, ocho beneficiarios de programas de inclusión social.

La información obtenida se trabajó a partir del análisis de contenidos, en relación a diversos conceptos y enunciados clave seleccionados de la bibliografía existente. Así, en primer lugar, el guion de entrevista (y por consiguiente la investigación) se estructuró en varios temas centrados en aspectos básicos como, por ejemplo, las dimensiones de la vulnerabilidad y de los procesos de exclusión social; los tipos de programas de atención existentes y las prestaciones derivadas; las demandas habituales y su evolución; etc. En segundo lugar, se establecieron diferentes categorías de estudio para cada una de las temáticas identificadas, señalándose los aspectos clave que influyen en ellas: organización y funcionamiento de los equipos técnicos; existencia y evolución de nuevos demandantes (por ejemplo, familias normalizadas); situación particular de colectivos tradicionales (mujeres, dependientes, inmigrantes, población gitana, etc.); debilidades y fortalezas de los programas de inclusión social; respuestas oficiales de carácter transversal (Planes de Empleo y similares, iniciativas LEADER, etc.); estrategias de resiliencia individuales y/o familiares; etc. Por último, en tercer lugar, se confeccionaron los discursos resultantes tras relacionar las respuestas de los entrevistados con los diferentes procesos territoriales presentes en el área de estudio.

3. Impactos de la crisis y transformaciones de las políticas sociales frente a la pobreza y la exclusión social en el medio rural

El desarrollo de la crisis económica de 2008 ha tenido importantes impactos en los procesos de exclusión social en el medio rural español, materializados en un acusado aumento de las tasas de población en riesgo de pobreza o exclusión. En este sentido, la evolución del indicador europeo AROPE durante la crisis se muestra consistentemente más alto en las áreas rurales que en las ciudades españolas (Tabla 4). Así, el porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social en el medio rural alcanza el 34,8 % (el punto más alto de la serie) en 2014, es decir, más de ocho puntos de diferencia con el dato referido a las ciudades, si bien es en 2013 cuando mayor es la distancia entre las áreas urbanas y rurales, con 10,7 puntos porcentuales. De este modo observamos tres hechos con claridad: primero, que la tasa de población rural en riesgo de pobreza y/o exclusión social crece tras la crisis; segundo, que este crecimiento es resultado de un proceso que afecta a mucha más población en medio rural que en medio urbano (desde un punto de vista porcentual, tras comparar lo que ocurre en ambos espacios); y tercero, como resultado de lo anterior, que la crisis iniciada en 2008 ha contribuido a que las diferencias entre la cantidad de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social de las áreas urbanas y las rurales se hayan visto relativamente reducidas, debido sobre todo al

aumento de las tasas de esta población en el medio rural.

La explicación de la reducción de la distancia entre las tasas de población urbana y rural en riesgo de exclusión es relativamente sencilla. La recesión económica iniciada en 2008 contribuyó claramente a retroalimentar los círculos viciosos explicativos de los procesos de exclusión social en el medio rural expuestos por Bertolini, Montanari y Peragine (2008). En este sentido, la crisis deterioró los mercados de trabajo propios de los espacios rurales, algo similar a lo acontecido en los ámbitos urbanos. Sin embargo, a diferencia de las ciudades, los primeros apenas registraron creación alguna en nuevos empleos de manera que las tasas de desempleo no dejaron de crecer. Como resultado, no solo se registró un aumento de las tasas de pobreza, sino que paralelamente se redujeron y empobrecieron las oportunidades laborales (los pocos empleos que se ofertaban se caracterizaban así por su marcada precariedad, e incluso alegalidad) (Petmesidou y Guillén 2014; Lorenzo, 2014; Laparra y Pérez, 2012). Esta situación provocó la migración de los (exiguos) recursos humanos mejor cualificados hacia los mercados laborales urbanos, pese a todo con más oportunidades y, por tanto, la pérdida de población de las áreas rurales y el empobrecimiento de su atractivo para el desarrollo tanto de nuevas inversiones productivas como de servicios e infraestructuras de todo tipo (De Lima y Valero, 2014).

Ahora bien, a estas dinámicas económico-laborales hay que sumar los impactos que las políticas de austeridad seguidas por el gobierno español han tenido sobre el nivel de desarrollo de las infraestructuras y los servicios públicos, todos ellos reducidos en cantidad y calidad. Esta es sin duda, otra de las razones clave que ha debilitado todavía más el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales, reforzando así los incentivos a la emigración que debilitan la frágil estructura demográfica rural (Bock et al., 2015) (Figura 1).

Tabla 4

Población en riesgo de pobreza y exclusión social según grado de urbanización (%)

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2005-2008**	**2008-2014**
Medio rural	30,9	31,0	30,4	26,5	28,3	31,3	31,4	30,9	34,7	34,8	-4,4	8,3
Ciudades	20,4	19,3	19,0	21,5	21,3	22,5	22,6	24,5	24,0	26,2	1,1	4,7
Diferencia	10,5	11,7	11,4	5	7	8,8	8,8	6,4	10,7	8,6	-5,5	3,6

Nota: EU-SILC (Eurostat, 2016a).

En general, la crisis y las políticas de austeridad han significado para el Estado de Bienestar español un evidente punto de inflexión marcado por dos fenómenos: el aumento de las tasas de desempleo, de desigualdad y de pobreza (Tabla 4), y la disminución efectiva de cobertura de derechos sociales. Como resultado, el sistema de protección social español se ha visto sometido a importantes tensiones (Petmesidou y Guillén, 2014; Guillén et al., 2016; Ayala, 2016). Lógicamente, dichas tensiones han

afectado igualmente al medio rural. Los resultados del trabajo de campo realizado nos aportan así, diversas evidencias de cómo los territorios rurales españoles experimentan las políticas de austeridad y los recortes derivados. Obviamente, los ejemplos aquí recogidos son una muestra más de las múltiples posibilidades que pueden observarse en el contexto rural mundial (Milbourne, 2010), caracterizándose en todo caso por no ser excluyentes entre sí. Es decir, se trata en definitiva de procesos que pueden desarrollarse de forma paralela y al mismo tiempo, dando así lugar a un impacto negativo más intenso.

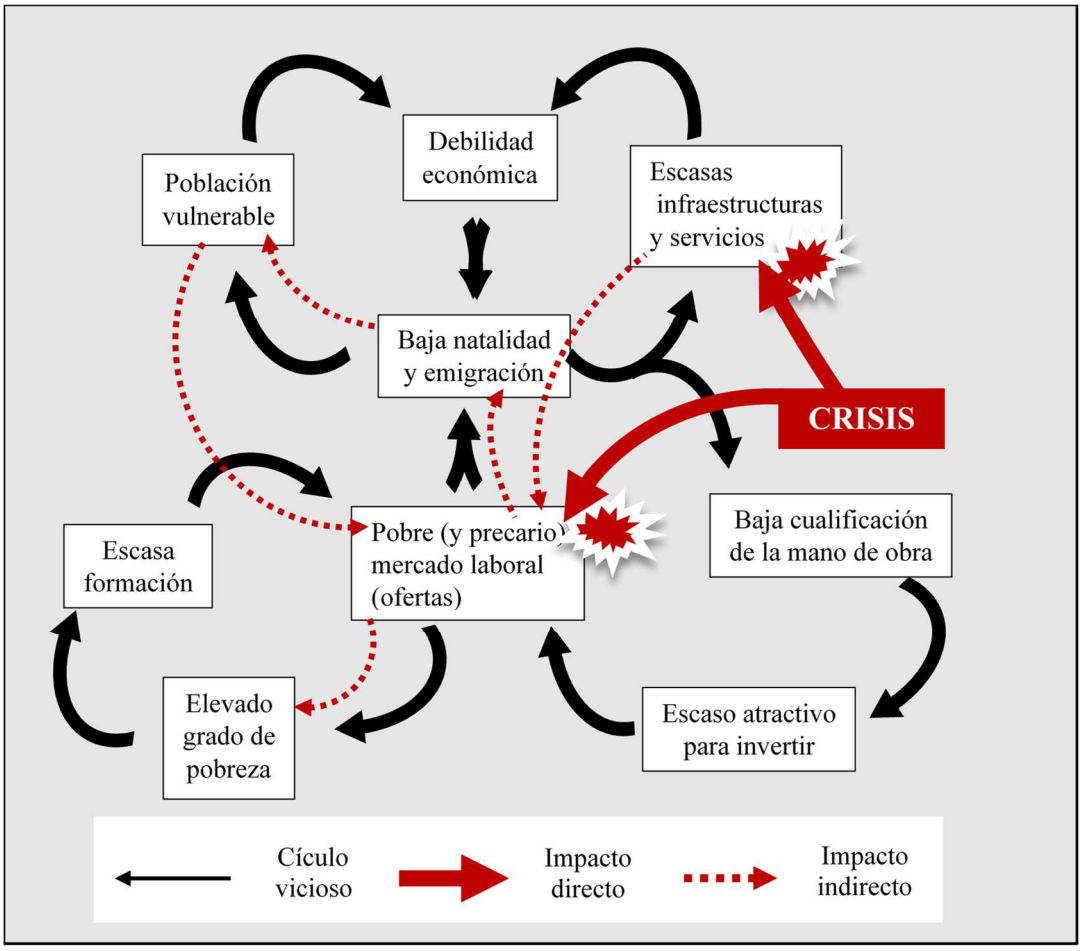


Figura 1: Impactos de la crisis en los círculos viciosos de la pobreza y la exclusión social en el medio rural

Nota: elaboración propia a partir de Bertolini, Montanari and Peragine (2008).

En todo caso, podemos llegar a diferenciar cinco grandes tipos de procesos: i) la concentración espacial de servicios básicos (como los colegios y los centros de salud); ii) el endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones elementales (por ejemplo, subsidios por desempleo, por invalidez, por enfermedad, etc.); iii) la disminución de las ofertas y equipamientos especializados (Centros de la Mujer, guarderías, cajas de ahorro, etc.); iv) el descenso de las partidas presupuestarias destinadas a programas de prevención (maternidad, laboral, asesoramiento jurídico, etc.); y v) la reducción del número de profesionales públicos y técnicos de la administración encargados de

materializar las políticas sociales y gestionar los servicios del Estado de Bienestar. Como resultado, la población rural termina por aumentar la presión sobre la provisión de los servicios y programas que restan en funcionamiento. De hecho, si siguen disponibles es porque para las administraciones son los únicos que se consideran irremplazables (en parte, por el elevado coste político que podría conllevar su supresión). De este modo, se contribuye a la desaparición o suspensión de iniciativas dirigidas a grupos especialmente vulnerables, como los inmigrantes, o cuestiones especialmente críticas como la igualdad de género (Escribano, 2012; Escribano et al., 2015).

Sin embargo, y a pesar de la puesta en marcha de las citadas medidas de austeridad, muchos de los gobiernos autonómicos han terminado por rectificar, al menos en parte. Es decir, ante el aumento generalizado de las tasas de desempleo y de pobreza que generaron las primeras medidas adoptadas (básicamente de contención del gasto público), posteriormente desde las administraciones públicas regionales (e incluso locales) se han diseñado y ejecutado diversas acciones y programas de urgencia destinadas precisamente a contener y/o reducir el incremento de los resultados negativos sobre el empleo y las situaciones de precariedad de la población en general. Como resultado, se produjo un aumento bruto de las asignaciones presupuestarias para los programas de asistencia. Así, según Ayala (2016), el número de hogares en España que recibieron ayudas mínimas de ingresos se duplicó entre 2007 y 2014, y el gasto total realizado por estos programas se triplicó entre 2005 y 2014. Todo ello, en términos generales, supuso que el gasto total en protección social aumentase por encimar del 10 % (Eurostat, 2016b).

Ahora, aparentemente superada la situación de urgencia y llegado el momento de definir nuevas políticas sociales que atiendan los procesos de forma estructural, se abre un periodo de nueva planificación. Aunque en realidad, esta continua marcada por las exigencias establecidas por la UE y, por tanto, por medidas de austeridad y cambios en el Estado de Bienestar. En general, la crisis ha supuesto una importante modificación del enfoque aplicado hasta la fecha en las políticas sociales de inclusión social. Al respecto, el análisis del nuevo conjunto de Planes de Inclusión apunta destacados cambios de tendencia en algunos de sus elementos estructurales, con importantes consecuencias para el desarrollo social del medio rural desde una triple visión: el posicionamiento de la política social, sus principales agentes, y el enfoque territorial adoptado.

3.1. Mayor coordinación (multisectorial) de la política social

Por lo que respecta al posicionamiento de la política social, en su origen esta se encontraba atomizada e identificada de forma nuclear alrededor de cuestiones tradicionales como por ejemplo las pensiones y las prestaciones por desempleo, entre otras. Pero la puesta en marcha a inicios de los años 2000 de los primeros Planes Nacionales de Inclusión supuso una mejora significativa de la coordinación

intergubernamental (Ferrera, 2005b). Ahora bien, la coordinación con otras políticas sectoriales, más allá incluso del resto de pilares del Estado de Bienestar (es decir, vinculadas a la industria, a los transportes, al medioambiente, etc.), se plantea cada vez más necesaria (Skerratt, 2010). Es más, este trabajo conjunto se hace evidente con claridad en materia de desarrollo territorial y atención a los riesgos de exclusión existentes en los espacios rurales, en tanto en cuanto no todas las situaciones de pobreza y/o exclusión son solo resultado de, por ejemplo, la falta de escuelas y/o ineficaces programas de inserción laboral (Woods, 2006). En el medio rural, y específicamente por lo que respecta a los servicios sociales, la necesidad de cooperación se presenta inevitable, siendo aún uno de los puntos críticos para mejorar la igualdad de oportunidades de acceso a servicios (Cabero et al., 2010; De Lima y Valero, 2014).

Por ejemplo, aunque de forma generalizada los Planes de Inclusión Social de las CCAA hacen referencia a la necesidad de coordinación interadministrativa entre los gobiernos autonómicos y los de ámbito local, por el contrario, no suele haber mención alguna a la participación de los actores sociales y/o económicos. Este hecho impide, por consiguiente, que en medio rural se cuente con una de las visiones estratégicas más importantes de cara al desarrollo de estos territorios, los Grupos de Acción Local. Efectivamente, en tanto en cuanto se trata de organismos que agrupan a diversos tipos de actores (políticos, sociales, económicos, técnicos, culturales, etc.) en favor de la dinamización económico-productiva y socio-demográfica del territorio en cuestión, no contar con su colaboración constituye una clara desventaja en la efectividad de cualquier acción social dirigida a los colectivos vulnerables que residen en el medio rural (ENRD, 2016). Sin embargo, esta laguna aparece resuelta favorablemente de forma específica en el plan de Galicia, que incluye entre sus medidas la elaboración de protocolos de coordinación con los Grupos de Desarrollo Rural y la Consejería de Medio Rural.

3.2. Los agentes de la política social

Dos son los principales actores, o grupos de actores, de la política social que han experimentado un creciente protagonismo desde el inicio de la crisis en 2008. Por un lado, el Tercer Sector, como resultado del trasvase de responsabilidad que el Estado ha realizado hacia las entidades de acción social en el ámbito de la asistencia socio-comunitaria (Laparra y Pérez, 2012). Y por otro el ("nuevo") papel y modo en que los responsables políticos españoles están diseñando la organización de las políticas sociales. Básicamente, porque hasta la llegada de la crisis de 2008, la responsabilidad en dicho trabajo recaía sobre los servicios sociales de ámbito municipal. Sin embargo, con la reforma introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se apuesta porque sea el nivel autonómico el responsable de dicho diseño. Es

decir, en cierto modo asistimos a una recentralización de las políticas sociales. Veamos por partes el desarrollo alcanzado por cada uno de estos dos tipos de actores.

3.2.1. El creciente papel del Tercer Sector en el ámbito de la asistencia socio-comunitaria

Las entrevistas realizadas en los dos proyectos que sirven de base empírica al presente trabajo ponen de manifiesto que el papel jugado las entidades de acción social, como por ejemplo fundaciones y ONGs, ha cobrado especial relevancia desde la crisis de 2008 y, sobre todo, a partir de los recortes planteados como "soluciones" a la misma. El recurso a estas se fundamenta principalmente en su, a priori, mayor flexibilidad y capacidad de reacción que los servicios sociales públicos para atender a las necesidades de la población más vulnerable. En consecuencia, asistimos a la recuperación de estrategias informales y alternativas a las provistas de manera oficial y profesional por el Estado de Bienestar, como la solidaridad familiar y el acceso cada vez más frecuente a las redes de apoyo interpersonal y ONGs (De Lima, 2016; Halloran y Calderón, 2005). Es así como podemos comprender que, tal y como indica el último informe relativo al Tercer Sector (Ruíz, 2015), el número de ayudas prestadas en 2013 fue casi un 30 % superior al de las registradas durante el 2008.

El problema que plantea acudir a este tipo de entidades voluntarias está ligado al paso de un sistema público, basado en derechos sociales, a un sistema asistencial ligado a la buena voluntad y criterios discrecionales de los responsables de dichas entidades. Este cambio no termina de convencer al conjunto de nuestros entrevistados, especialmente a aquellos de corte técnico que trabajan diariamente desde las administraciones públicas con la población en situación de pobreza y/o riesgo de exclusión. El motivo es sencillo, aun existiendo casos de comunicación constante y fluida entre unos y otros actores (situación que no suele ser predominante, ya que muchas de estas entidades carecen de una organización mínima debido a la escasez y eventualidad de sus miembros), este sistema de ayuda social no garantiza la cobertura total y/o equitativa de toda la población vulnerable, en la medida que puede dejar desamparadas a personas que no cumplan los cánones de necesidad establecidos por estas entidades (por ejemplo, como podría ser el caso de los gais y lesbianas, personas de color, o individuos de etnias minoritarias) (De Lima y Valero, 2014). En otras palabras, *«los servicios sociales proporcionados por las administraciones públicas/locales suelen respetar más fácilmente los criterios de justicia social y equidad territorial, debido a que están sujetos a controles más estrictos de calidad y tienden a ser más transparentes y democráticos, al rendir cuentas a la población local»* (ESN, 2008: 9).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el alcance de este tipo de entidades no es homogéneo en todas las zonas rurales, estando relacionado con la existencia de un tejido asociativo local previo en muchas de ellas. A este respecto, el trabajo de campo realizado permite hablar de claras diferencias

entre municipios que cuentan con un nivel aceptable de actividad asociativa e implicación en fines sociales y/o religiosos (asociaciones de enfermos mentales, de mujeres maltratadas, de alcohólicos anónimos, etc.), y otros en los que la actuación de este tipo de entidades resulta limitada. Varios son los motivos que explican esta última situación: cuestiones derivadas de una cierta fragilidad social ante desinterés, falta de costumbre, acomodamiento, ausencia de liderazgos, etc. (Shucksmith, 2000), o relacionadas con los factores propios del medio rural, como por ejemplo la elevada dispersión de la población (habitual en las áreas montanas), o simplemente la falta de una masa crítica suficiente como resultado de los procesos de despoblación.

En cualquier caso, la planificación estudiada también otorga de forma clara al Tercer Sector un papel cada vez más importante en el medio rural. Así, el último Plan Nacional de Acción para la Inclusión social (2013-2016) establece como una de sus actuaciones (la vigesimoprimera) la cooperación con el Tercer Sector de Acción Social, para diseñar y llevar a cabo programas formativos en el medio rural destinados a mujeres, personas jóvenes, y mayores de 45 años, con baja cualificación o con discapacidad. Otro ejemplo claro, desde una perspectiva regional, lo constituye la política social aragonesa, que en vez de seguir una planificación de enfoque "top-down" trabaja con un programa de innovación ligado al Fondo Social Europeo (FSE). Dicho programa otorga específicamente diversas subvenciones a aquellos proyectos diseñados a corto y medio plazo (frecuentemente dos años), en los que la iniciativa, la elaboración y su posterior desarrollo queda totalmente en manos del Tercer Sector. De hecho, los primeros pasos evidencian resultados con un marcado carácter aplicado (en donde además el medio rural resulta protagonista principal), como son por ejemplo los proyectos de intercambio ocupacional.

3.2.2. Tensiones re-centralizadoras: la recuperación del enfoque top-down

En España, el Estado de Bienestar se configura alrededor de un marco común establecido por el Gobierno Central, responsable por ejemplo del sistema de pensiones y de la mayor parte del sistema fiscal. Mientras, cada CCAA es responsable del diseño y ejecución de su propia política social, lo que dota al régimen de bienestar de cierto grado de heterogeneidad territorial. En este encaje, los Servicios Sociales configuran una de las piezas más débiles del sistema de bienestar español debido, entre otras cuestiones, a que su regulación básica no está incorporada al mandato constitucional (al contrario de lo que ocurre con la sanidad y la educación). Como resultado, estos servicios quedan fuera del marco común establecido por el Gobierno Central y, por tanto, en manos de los gobiernos autonómicos (Brugué et al., 2002; Navarro, 2015). Por consiguiente, tenemos una realidad en donde se combinan, por un lado, los efectos de la imitación y las dinámicas de aprendizaje entre las diferentes CCAA en la adopción de políticas sociales similares (Moreno y Marí-Klose, 2013); y por otro, una importante

pluralidad en las formas de proveer los servicios sociales a la población (tanto urbana como rural). Esta diversidad territorial supone la existencia de destacadas diferencias regionales en cuanto a la calidad de los Servicios Sociales a lo largo del país (AEDGSS, 2015; Lorenzo, 2014). Se genera así una clara desigualdad en el acceso, e incluso derecho, a servicios entre los habitantes de las regiones que presentan un desarrollo óptimo (según la opinión de los profesionales encargados de tales servicios), y los habitantes de aquellas otras en donde la atención y cobertura social de todo tipo resulta prácticamente inexistente (Tabla 5). En todo caso, debemos resaltar que ninguno de los Planes de Inclusión Social disponibles diferencia la provisión de servicios sociales según el tipo de áreas rurales o urbanas existentes en sus territorios.

Además de la disparidad entre las políticas sociales regionales, hay también importantes diferencias internas en cada una de las CCAA en la prestación de Servicios Sociales, debido al desarrollo histórico de estos como competencias municipales. Esta cuestión se ha visto afectada por la última reforma local aprobada en España (Ley 27/2013) motivada en gran parte por las políticas de austeridad y el objetivo del "ahorro" público. En consecuencia, a partir de dicha ley se restringen las competencias de los ayuntamientos en servicios esenciales como la asistencia en situaciones de necesidad y la atención a las personas en riesgo de exclusión social. Luego, podemos decir que de este modo los gobiernos locales, que son los elementos clave en la gobernanza del medio rural, afrontan un proceso de "desempoderamiento" al quedar excluidos del diseño de las políticas sociales, cuya decisión queda definitivamente en manos de las CCAA y el gobierno central (Rivera y Camarero, 2013).

3.3. Incorporación (emergente) del enfoque territorial

La última transformación relativa a la forma de hacer política social dirigida a atender a los procesos de pobreza y exclusión social, recogida precisamente en la nueva serie de Planes de Inclusión Social, hace referencia a la incorporación de la variable territorial en el diseño y desarrollo de los mismos. En particular, si bien no se trata todavía de una tendencia generalizada, sí que se observa que cada vez son más los planes que integran las características territoriales de los espacios sobre los que actúan, a la hora tanto de realizar los diagnósticos sobre la vulnerabilidad de sus poblaciones como de articular las medidas necesarias para atender a esta.

La idea que aquí exponemos es que cada gobierno regional adapta sus Planes de Inclusión a las situaciones y necesidades socio-territoriales propias, de manera que dependiendo del caso determinadas acciones (y decisiones) prevalecerán sobre otras en un intento de atender de forma particularizada a las características de los perfiles de población, oferta de servicios, etc., que se consideren prioritarios. Esta heterogeneidad regional, fruto de una aplicación eficiente del principio de subsidiariedad con la adecuación de cada plan a las características socioeconómicas de su

territorio, debería ser positiva. Sin embargo, si esos aspectos no son tenidos en cuenta de forma adecuada, se puede provocar situaciones de evidente desigualdad entre el estatus de ciudadanía ostentado por los habitantes de diferentes zonas de una misma región (en este caso, rurales y urbanas) (Martínez et al., 2014), así como entre los habitantes rurales de diferentes regiones del país. Por ejemplo, en relación a este último caso, la revisión realizada de los planes de inclusión social autonómicos evidencia que los derechos sociales de los ancianos rurales únicamente están protegidos en Asturias, donde existen centros de atención diurna específicamente diseñados para las zonas rurales. El resto de CCAA no planean ningún tipo específico de guardería para las zonas rurales, mientras que estas instalaciones, en particular, y los servicios públicos en general, tienden a situarse en entornos urbanos, de acuerdo con los criterios de densidad demográfica (Escribano, 2012).

El análisis de estos instrumentos de política social subraya un claro grado de heterogeneidad entre las estrategias de unas CCAA y otras para luchar contra la exclusión social, así como una falta de atención generalizada a las particularidades de las zonas rurales. No obstante, las regiones del norte del país suponen una importante (y positiva) excepción a esta dinámica. Así, los Planes de Inclusión Social de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco tienen en cuenta cuestiones específicas referentes a la ruralidad (pese a que algunas de estas regiones tengan unos servicios sociales escasamente desarrollados (Tabla 5)). Este hecho puede interpretarse como un incipiente cambio de tendencia en la planificación de las políticas sociales frente a la exclusión, susceptible de ser también imitada por otras regiones.

Tabla 5

Clasificación de las CCAA según el nivel de desarrollo de sus Servicios Sociales en 2015

Desarrollo de los Servicios Sociales	CCAA
Excelente	País Vasco
Alto	Navarra, Castilla y León
Medio-Alto	----------
Medio	La Rioja
Medio-Bajo	Asturias y Cantabria
Bajo	Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Aragón, y las Islas Baleare
Irrelevante	Andalucía, Madrid, Galicia, Islas Canarias, Murcia y Valencia

Nota: Elaboración a partir de AEDGSS (2015).

4. Reflexiones finales

El estudio realizado sobre la orientación de las políticas de lucha frente a la pobreza y la exclusión en el contexto español, señala a las tres líneas de transformación apuntadas en las páginas previas, que afectan de forma específica al medio rural. En primer lugar, hemos apuntado la necesaria coordinación de las políticas sociales con las políticas e instrumentos de la política de desarrollo rural, que se debe entenderse como básica y necesaria. Por una parte, para lograr una lucha efectiva contra

la exclusión y un verdadero desarrollo social en las zonas rurales; y por otra, para mejorar la eficiencia de las actuaciones públicas que se llevan a cabo tanto desde el enfoque social como rural/territorial. Este es un poderoso argumento en un contexto de políticas de austeridad y presión sobre el déficit público.

En segundo lugar, la coordinación de la política social con otros agentes no se limita exclusivamente a los ámbitos de las políticas públicas (transportes, empleo, vivienda, etc.), sino que en el medio rural se constata también un viraje desde el ámbito de la asistencia pública a la asistencia "voluntaria" con el aumento de responsabilidad de acción otorgado a las entidades del Tercer Sector (Skerratt, 2010). Ahora bien, al tratar esta cuestión de manera específica en los espacios rurales habrá que tener en cuenta la articulación de estas entidades en el territorio, ya que el asociacionismo de fines sociales presenta también importantes limitaciones y debilidades unidas a características demográficas del medio rural frágil, como son la escasez de miembros, el envejecimiento demográfico y la dispersión de la población. Por todo ello, esta cuestión puede significar que no todas las áreas rurales estén igualmente preparadas para adoptar este tipo de cambio de política y que, en cualquier caso, la acción social pública no debe ser totalmente reemplazada por el tercer sector en las zonas rurales.

Y, en tercer lugar, centrándonos en el diseño de las políticas sociales, la emergencia de un enfoque territorial que integre la perspectiva de las debilidades estructurales y necesidades de las zonas rurales como espacios vulnerables, se considera un importante punto de referencia para el futuro de la lucha eficaz contra la pobreza y la exclusión. Las zonas rurales españolas presentan aspectos críticos ligados a la distribución poblacional, el envejecimiento de su estructura demográfica y la debilidad de su desarrollo económico en general, y de servicios en particular, que condicionan y modelan las experiencias y riesgos de pobreza y exclusión en ellas existentes. De ahí, que la incorporación de esta perspectiva territorial en la estructuración de las políticas de inclusión (si bien de momento solo testimonial en algunos casos) signifique un paso importante. Ahora bien, los intentos de recentralización de las políticas sociales experimentados en los últimos años, pueden suponer un duro revés a estos planteamientos. Básicamente, porque de materializarse por completo (recordemos que hace poco que acaban de organizarse legislativamente) dificultarían el diagnóstico óptimo de los riesgos de exclusión a los que se exponen los habitantes que residen en los espacios rurales, así como la propuesta y desarrollo de las medidas más adecuadas para enfrentarlos (es decir, experimentaríamos así una pérdida de eficiencia).

En definitiva, la reconfiguración que la crisis iniciada en 2008 y las políticas de austeridad consecuentes han impuesto sobre las políticas de atención a la pobreza y la exclusión social, suponen también cambios específicos sobre el desarrollo de las políticas sociales en el medio rural español. Las transformaciones señaladas perfilan un Estado de Bienestar que lejos de abandonar su carácter familiar, pretenden precisamente (re)apoyarse tanto en la fuerza de este activo como en el derivado

de las redes voluntarias para enfrentar así las necesidades sociales. Todo ello, además, acompañado de un intento por parte de las políticas sociales por mejorar la eficacia y eficiencia con la que actúan sobre los espacios rurales, al incorporar en su diseño y ejecución la coordinación no solo con las políticas de desarrollo rural, sino especialmente la adopción de un enfoque holístico, territorial.

Debe tenerse en cuenta que el desarrollo de estas tendencias políticas se sitúa en un contexto rural en el que la sociedad se enfrenta a retos estructurales importantes, como el despoblamiento y el envejecimiento, que ejercerán una presión adicional sobre el sistema de bienestar a largo plazo e, incluso, a medio plazo. Por tanto, debemos entender que las políticas sociales actuales en las zonas rurales estén aún lejos de adoptar una forma definitiva. Por suerte, al igual que el modelo "mediterráneo" de Estado de Bienestar, están todavía en plena fase de reconfiguración.

5. Referencias bibliográficas

AEDGSS (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales) (2015) Valoración del desarrollo de los servicios sociales 2015 por Comunidades Autónomas. Disponible en: <https://issuu.com/directorasgerentes/docs/ccaa2015compressed>.

Armstrong, K. A. (2010) Governing social inclusion: Europeanization through policy coordination. Oxford: University Press.

Ayala, L. (2016) "El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma", en Papeles de Economía Española, nº 147, pp. 145-166.

Bertolini, P., Montanari, M. y Peragine, V. (2008) Poverty and social exclusion in rural areas. Report to Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. European Commission.

Bock, B., Kovacs, K. y Shucksmith, M. (2015) "Changing social characteristics, patterns of inequality and exclusion", en Copus, A. K. y De Lima, P. (ed.) Territorial cohesion in rural Europe, Routledge: New York, pp. 193-211.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002) "De la pobreza a la exclusión social: nuevos retos para las políticas públicas", en Revista Internacional de Sociología, nº 33, pp. 7-45.

Cabero, V. et al. (2010) "Pobreza y exclusión social en el ámbito rural", en Debates fundamentales en el marco de la inclusión social en España, nº 8, pp. 29-44.

De Lima, P. (2016) "Care as a factor for sustainability in situations of crisis: Portugal between the Welfare State and interpersonal relationships", en Cadernos Pagu, nº 46, pp. 79-105.

De Lima, P. y Valero, D. E. (2014) "The Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe. Case study report: Albacete, La Manchuela, Spain", en TIPSE, The Territorial Dimension

of Poverty and Social Exclusion in Europe. EU - ESPON. Disponible en: <http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tipse.html>.

ENRD (2016) "What can LEADER/CLLD and other bottom-up initiatives do?", en Factsheet 1. ENRD Workshop on LEADER/CLLD & networking supporting social inclusion in rural areas. 17 March 2016, Brussels (Belgium). Disponible en: <http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w8_factsheet1_leader_clld.pdf>.

Escribano, J. (2012) "Servicios educativos y sanitarios elementales en el medio rural: percepción social y calidad de vida", en Estudios Geográficos, vol. 73, nº 272, pp. 35-61.

Escribano, J., Valero, D. E., Serrano, J. J. y Esparcia, J. (2015) "La vulnérabilité des femmes espagnoles en milieu rural par temps de crise économique", en POUR, Revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, nº 225, pp. 91-97.

ESN (European Social Network) (2008) "Social Services in Transition. Building Capacity, Improving Quality Social Services in New Member States", en ESN working paper for the seminar, Ljubljana: 19-20 May 2008. Disponible en: <http://www.esn-eu.org/home/index.html>.

Eurostat (2016a) EU – Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Luxembourg, Statistical Office of the European Union.

Eurostat (2016b) The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS). Luxembourg, Statistical Office of the European Union.

Ferrera, M. (1996) "The 'Southern Model' of welfare in Social Europe", en Journal of European Social Policy, vol. 6, nº 1, pp. 17-37.

Ferrera, M. (2005a) The bound5aries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection. Oxford University Press on Demand.

Ferrera, M. (2005b) "Welfare states and social safety nets in Southern Europe. An introduction. In Welfare state reform in southern Europe", en Ferrera, M. (ed.) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London: Routledge, pp. 1-32.

Guillén, A. M., González-Begega, S., y Balbona, D. L. (2016) "Austeridad y ajustes sociales en el sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo", en Revista Española de Sociología, vol. 25, nº 2, pp. 261-272.

Halloran, J. y Calderón, K. (2005) "Basic social services in rural settlements. Village and remote homestead community care-giving", en Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies: Hungary 2005, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Disponible en: <www.euro.centre.org/data/1138966400_93475.pdf>.

Laparra, M. y Pérez, B. (eds.) (2012) Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. Barcelona: Obra social La Caixa.

Lorenzo, F. (ed.) (2014) VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores. Disponible en: <http://foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf >.

Martínez, L., Escribano, J., Botija. M. M. y Martínez, L. (2014) "Mapificación de los Servicios Sociales 'especializados' de la provincia de Valencia", en Pastor, E (ed.) *El Trabajo Social ante el reto de la crisis y la educación superior*, Murcia: Universitas, pp. 409-428.

MEPSD (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte) (2008). Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010, Gobierno de España. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/marcoUnionEuropea/planNacionalAccionInclusionSocial/2009_0_plan_nac_accion_inclusion_social_2008_2010.pdf>.

MEPSD (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte) (2009) Los planes de inclusión social en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales. Gobierno de España.

Milbourne, P. (2010) "Scaling and spacing welfare reform: making sense of welfare in rural places", en Milbourne, P. (ed.) Welfare reform in rural places. Comparative perspectives, Bingley (UK): Emerald, pp. 1-17.

Moreno, L., y Marí-Klose, P. (2013) "Las transformaciones del estado de bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición", en Del Pino, E. y Rubio, M. J. (ed.) Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada, Madrid: Tecnos, pp. 126-146.

MSPS (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) (2014) Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, Gobierno de España. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/social/Documents/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf>.

MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (2006) IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008, Gobierno de España. Disponible en: <http://www.europa2000.es/huebra/documentos en pdf/IVPlan.pdf>.

Navarro, V. (2015) El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias. Barcelona: Anagrama.

Petmesidou, M. y Guillén, A. M. (2014) "Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery", en South European Society and Politics, vol. 19, nº 3, pp. 295-307.

Pitarch, M. D. (2014) "Desigualdades regionales, pobreza y vulnerabilidad social en España durante la crisis (2007-2013)", en Albertos, M. J. y Sánchez J. L. (eds.) Geografía de la crisis económica en España, Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, pp. 201-230.

Rivera, M. J. y Camarero, L. (2013) "The unforeseen scenarios of the crisis: Local governance transformation in rural areas", en Sismondi (ed.) Rural resilience and vulnerability: The rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis. XXV ESRS Congress, Florence, Italy: ESRS, pp. 169–170.

Ruíz, R. (Dtor.) (2015) El Tercer Sector de Acción Social en 2015: impacto de la crisis. Plataforma de ONG de Acción Social. Disponible en: <http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/estudio_completo_el_TSAS_en_2015_impacto_de_la_crisis.pdf>.

Shucksmith, M. (2000) "Governance, partnership and regeneration", en Shucksmith, M. (ed.) Exclusive countryside? Social inclusion and regeneration in rural areas, York: Joseph Rowntree Foundation, pp. 37-50.

Skerratt, S. (2010) "Hot Spots and Not Spots: Addressing Infrastructure and Service Provision through Combined Approaches in Rural Scotland", en Sustainability, nº 2, pp. 1.719-1.741.

Woods, M. (2006) "Redefining the 'Rural Question': The new 'politics of the rural' and social policy", en Social Policy and Administration, vol. 40, nº 6, pp. 579-595.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

8

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

MIMBRES PARA LA INCLUSIÓN: UN ESTUDIO DE LA EXCLUSIÓN Y DE LAS ACCIONES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EL TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN

Prieto Lobato, Juan María
juanmaria.prieto@uva.es

Rodríguez Sumaza, Carmen
sumaza@eco.uva.es

Rosa Gimeno, Pablo de la
pablo.rosa@uva.es

Izquieta Etulain, José Luis
izquieta@uva.es

Grupo 8.1
Sistemas sub-nacionales de Bienestar en perspectiva comparada

espanet SPAIN

Resumen

El presente trabajo se centra en el análisis de las condiciones de vida de la población de Castilla y León, de sus niveles de exclusión y pobreza, y de las estrategias políticas vigentes para promover la inclusión de sus ciudadanos y ciudadanas. Se pretende con ello identificar, primero, aquellos ámbitos en los que los individuos y/o las familias castellano-leonesas manifiestan mayor vulnerabilidad para, en segundo lugar, y estudiando las prioridades que reflejan las estrategias de inclusión social vigentes, analizar la naturaleza de las actuales líneas de política social. Asimismo, se presta especial atención al papel del Tercer Sector de Acción Social en la lucha contra la exclusión social.

El primero de los objetivos se aborda fundamentalmente a partir del análisis cuantitativo de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. El segundo de ellos se acomete de manera cualitativa a partir del análisis de contenido de la normativa vigente y del desarrollo de entrevistas en profundidad y grupos de discusión con responsables políticos y personal técnico. Por último, se analizan las características básicas del Tercer Sector de Acción Social, sus mecanismos de concertación, cooperación y su participación en las políticas públicas.

La información recabada nos permite desentrañar los principales mimbres que conforman la estrategia de la inclusión en un espacio, el castellano y leonés, que sufre graves problemas como el despoblamiento y el envejecimiento poblacional que intensifican y agudizan las situaciones de vulnerabilidad y exclusión de amplios sectores como las personas mayores y las que residen en el medio rural.

Palabras clave: exclusión social, Castilla y León, políticas públicas de inclusión, tercer sector de acción social.

Presentación

La situación social en España dista de ser homogénea. A la diversa panorámica territorial se han venido a sumar de forma desigual los efectos de una crisis económica que, si bien en retroceso, se ha dejado sentir de manera diferente en las distintas comunidades autónomas y, dentro de ellas, en los distintos colectivos. Por otro lado, son también variadas las respuestas públicas a estas problemáticas, coexistiendo en el tiempo y el espacio muy dispares actuaciones políticas y un desigual gasto público para afrontar las necesidades de la población más afectada.

El trabajo que aquí se presenta busca en primer lugar conocer en detalle cuál es la dimensión actual de la pobreza y la exclusión social en la comunidad autónoma de Castilla y León (en adelante CyL) e identificar las principales estrategias de actuación en materia de política social orientadas a su abordaje y erradicación. Asimismo, se pretende analizar el papel de los principales agentes implicados en el diseño, la implementación y la gestión de las políticas sociales, con especial atención al Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Todo ello nos permitirá disponer de una visión global del modelo social dominante y de los retos y desafíos que éste tiene planteados.

El estudio del caso castellano y leonés se aborda con dos perspectivas. En primer lugar, y desde una óptica cuantitativa, se analizan las condiciones de vida en la región en relación con el contexto nacional, interpretando los resultados a la luz de los factores diferenciales que caracterizan ambos espacios. Por otro lado, y con un enfoque cualitativo, se estudian las principales medidas de política social existentes a partir del análisis de contenido de la normativa vigente y del análisis del discurso de informantes clave, para lo que se han realizado siete entrevistas en profundidad a responsables políticos y técnicos de las políticas y acciones en marcha y tres grupos de discusión, uno con profesionales del TSAS, otro con personal técnico de servicios de empleo y otro con profesionales de servicios sociales.

El trabajo realizado cuyos principales resultados se exponen a continuación se enmarca en las actividades de un amplio proyecto de investigación en marcha denominado "*Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones*". Dicho proyecto, que busca analizar las reformas practicadas en las políticas autonómicas de inclusión orientadas a los sectores excluidos a raíz de la crisis económica e identificar experiencias innovadoras y eficientes, está siendo coordinado desde la Universidad Pública de Navarra y cuenta con financiación del Ministerio de Economía y Competitividad[1].

[1] Investigador principal Miguel Laparra Navarro. Convocatoria 2014. Proyectos de I+D "EXCELENCIA" y Proyectos de I+D+I "RETOS INVESTIGACIÓN". Dirección General de Investigación Científica y Técnica. Subdirección General de Proyectos de Investigación. Resolución de la concesión: 15.4.2015.

2.- La pobreza y la exclusión social en Castilla y León. Intensidad y factores diferenciales.

Son escasos los trabajos que de una manera específica se centran en el análisis de la pobreza y la exclusión en CyL y los existentes, o son anteriores a la actual crisis económica (Gómez y Prieto, Coords., 2010) o no la abarcan en su totalidad (Foessa, 2014). El panorama de la pobreza y la exclusión social en España que permite hacer la Encuesta de Condiciones de Vida del INE perfila una situación en CyL menos desfavorable que en el conjunto nacional. Por un lado, y tal y como se puede apreciar en la Tabla 1, la crisis elevó el porcentaje de población con ingresos por debajo del umbral de la pobreza en el periodo 2008-2015 en el conjunto nacional, llegando a alcanzar a algo más de una de cada cinco personas. CyL mantuvo sin embargo porcentajes inferiores al promedio de España durante todo el período.

En segundo lugar, se observa que aunque el porcentaje de personas en hogares con privaciones en al menos cuatro de los nueve conceptos estipulados por el Eurostat se triplicó en CyL entre 2008 y 2014, la carencia material severa ha venido afectando en la región a un porcentaje muy por debajo de la media nacional durante todo el período.

Por lo que respecta al empleo, la situación es menos favorable. CyL había venido caracterizándose hasta 2013 por unas bajas proporciones de población en hogares con baja intensidad laboral. A partir de esta fecha, sin embargo, los niveles de esta variable superan a la media nacional, si bien en ambos ámbitos comienzan a descender al hilo de la recuperación económica. Estos hechos ponen en evidencia un cierto retraso y una menor reactivación del mercado laboral en CyL frente al conjunto nacional y apuntan también a un posible mayor nivel de precariedad en términos de duración en horas a la semana de los empleos regionales.

Tabla 1 ***Riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes. CyL y España***

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) (%)	CyL	21,4	22,1	23,8	22,3	20,4	20,8	26,1	23,3
	España	23,8	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista) (%)	CyL	17,5	18,8	19,5	17,6	15,9	17,5	20,4	18,3
	España	19,8	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1
Con carencia material severa (%)	CyL	0,8	2,1	2,9	3,7	2,2	1,8	2,6	2,3
	España	3,6	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años) (%)	CyL	5,5	8,3	10,4	8,2	9,7	12,8	17,7	16,5
	España	6,6	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4

Fuente: Elaboración propia en base a INE, ECV

En conjunto, y como se puede ver en el Gráfico 1, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, que refleja el porcentaje de población que tiene alguno de los problemas de naturaleza económica, material y/o laboral anteriormente mencionados, presenta valores mucho más favorables en CyL que en España para todo el período analizado. En cualquier caso, y dado que el ámbito poblacional

de la ECV es la población residente en viviendas familiares principales, estimamos que el riesgo de pobreza o exclusión social afectaba en 2015 en CyL a unas 570.000 personas, siendo la problemática relativa al empleo la de mayor intensidad.

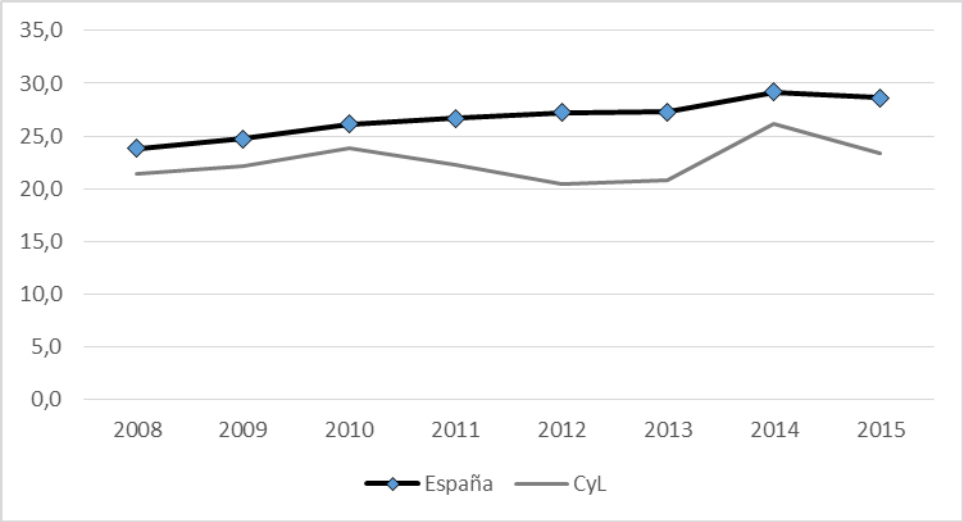


Gráfico 1. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (Indicador AROPE) en CyL y España

Fuente: Elaboración propia en base a INE, ECV

A la vista de los datos anteriores cabe deducir que la crisis económica, de clara naturaleza laboral, ha sido menos intensa en CyL que en el resto del territorio nacional, algo fácil de comprender dado que la región tiene una estructura productiva con menor peso de los sectores industrial y de la construcción, los más afectados en esta fase contractiva del ciclo económico. Por otro lado, no se puede olvidar que la población castellano y leonesa está mucho más envejecida que la española, con más altas tasas de envejecimiento y sobreenvejecimiento, menores índices de juventud y mayor tasa de dependencia (especialmente de los mayores). Esa mayor edad media de la población (46,8 años en CyL frente a 42,7 en España en 2016) y ese mayor y creciente peso de la población de 65 años (18,6% en España frente al 24,5% en CyL), en alta proporción perceptora de pensiones y con viviendas en propiedad, permiten comprender la menor incidencia de los problemas económicos y materiales en la región. Los rasgos demográficos mencionados, unidos a una mayor presencia de población en un medio rural muy disperso (49% de población castellano y leonesa residiendo en municipios de menos de 20.000 habitantes frente a 31,4% en España), a una progresiva pérdida de población con destino a otras CCAA (especialmente jóvenes y bien formados), a una reducida capacidad para atraer población inmigrante y a una menor propensión de la población a participar en la actividad económica, hacen que el impacto de la crisis en CyL haya sido más suave que en el resto del país. Pero no podemos olvidar que también en CyL la crisis ha tenido un importante efecto, incrementando las situaciones de vulnerabilidad y pobreza de un número significativo de

personas que residen en un entorno con escaso dinamismo demográfico y mercados laborales con poca capacidad para hacer frente a un desempleo de carácter estructural y a un empleo escaso y crecientemente inestable y precario.

En estos rasgos sociodemográficos propios y en esta coyuntura socioeconómica actual radican los retos y los desafíos a resolver. Cualquier propuesta de mejora de la situación de las personas que en CyL se encuentran en peores condiciones pasa por abordar la solución de algunos de los principales problemas que existen en la región y que, como el despoblamiento y el envejecimiento poblacional, intensifican y agudizan las situaciones de precariedad de amplios sectores de la población, como las personas mayores y las que residen en el medio rural.

3.- Una valoración crítica de las políticas y los agentes implicados en su reducción y erradicación.

La Comunidad Autónoma de CyL está gobernada desde hace casi treinta años por el mismo partido político y los últimos 16 por el mismo presidente. Los distintos gobiernos han desarrollado su labor con una amplia y cómoda mayoría de procuradores en las Cortes de CyL. Ello da idea de la estabilidad en las políticas públicas, entre las que se encuentran las políticas sociales y, concretamente las relativas a los servicios sociales. Desde hace muchos años, los distintos gobiernos de la comunidad han considerado a los servicios sociales como una apuesta estratégica. Esta afirmación se fundamenta en un amplio desarrollo normativo en el que se incluye el reconocimiento de derechos subjetivos en este campo, en la consolidación de un sistema integrado de servicios sociales y por la relevante inversión económica. Así lo acreditan los distintos informes que sobre el desarrollo de los servicios sociales hace periódicamente la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (ADGSS, 2015).

Las políticas regionales en materia de servicios sociales se ordenan y configuran en torno a cinco grandes ejes: la Ley de Servicios Sociales, la Red de Protección a las familias de CyL afectadas por la crisis, el Catálogo de Servicios Sociales, la Renta Garantizada de Ciudadanía y el Plan de Inserción Sociolaboral, cuyo desarrollo normativo se recoge en la Tabla 2.

Tabla 2 ***Marco normativo de los principales ejes de la inclusión en CyL.***

Ley de Servicios Sociales.

- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de CyL.

Red de protección a las familias.

- Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, de medidas extraordinarias de apoyo a las personas y a las familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión en CyL.
- Acuerdo 51/2014 por el que se establecen las directrices del funcionamiento de la Red de Protección a las Familias de CyL afectadas por la crisis.
- Decreto-Ley 1/2016, de 14 de abril, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de CyL afectadas por la crisis.
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de CyL afectadas por la crisis

Catálogo de Servicios Sociales

- Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de CyL.

Renta Garantizada de ciudadanía

- Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de CyL.
- Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de CyL.
- Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en CyL.
- Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de CyL.
- Ley 1/2015, de 4 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de CyL.
- Decreto-Ley 1/2016, de 14 de abril, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de CyL afectadas por la crisis.
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de CyL afectadas por la crisis.

Plan de Inserción Sociolaboral

- Acuerdo 72/2016, de 10 de noviembre, de la Junta de CyL, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Inserción Sociolaboral para fomentar la empleabilidad y el acceso al mercado laboral de las personas más vulnerables 2016/2020.

Fuente: Elaboración propia.

La **Ley de Servicios Sociales** de CyL, aprobada el 20 de diciembre de 2010, supone el reconocimiento de derechos subjetivos en materia de atenciones y prestaciones sociales del sistema de servicios sociales de la Comunidad Autónoma, incorporándose a lo que se ha conocido como

grupo de leyes de servicios sociales de tercera generación. Es de especial interés la consideración de la Renta Garantizada de Ciudadanía y las ayudas destinadas a la atención a las necesidades básicas de subsistencia como tales derechos. En el contenido de la Ley no se hace alusión expresa a las personas en situación o riesgo de exclusión social y, en consecuencia, no se alude a ninguna definición o conceptualización de la exclusión/inclusión social.

La **Red de Protección a las familias** de CyL se aprueba por Decreto-Ley en el año 2013 con la intención de atender y paliar, de un modo articulado y coordinado, las necesidades básicas amenazadas por la crisis iniciada seis años antes. La Red se configura como un nuevo modelo de trabajo de los Servicios Sociales de CyL de responsabilidad pública basado en la gestión de procesos y la coordinación entre entidades. Su pretensión principal es el abordaje de todo tipo de emergencias sociales, de situaciones de extrema necesidad (desempleo, endeudamiento, carencias básicas, riesgo de perder la vivienda) de la población (familias), tratando de asegurar la cobertura de necesidades básicas de las familias para evitar que el impacto del empobrecimiento derive en exclusión. Como destinatarios/as se menciona a las familias en situación de urgencia social que no pueden hacer frente a gastos específicos (alimentación, vestido, cuidados personales esenciales, alojamiento…), familias en riesgo de desahucio y con dificultades de acceso a alimentos. Se menciona expresamente también a la población infantil en situación de desnutrición y desprotección, mujeres embarazadas, trabajadores desempleados, personas transeúntes o sin hogar, mujeres e hijos/as víctimas de violencia de género, jóvenes desprotegidos.

La estrategia de inclusión que persigue la Red es preferentemente paliativa. Pretende atender a personas y familias a través de las siguientes estrategias: Renta Garantizada de Ciudadanía, prestaciones económicas extraordinarias frente a deuda hipotecaria, entrega de alimentos, apoyo en desahucios, acceso a la vivienda, alojamientos alternativos, apoyo técnico para la inclusión de personas y familias en riesgo de exclusión.

Preguntados a los/as distintos profesionales implicados en el ámbito de los servicios sociales, la Red ha supuesto un esfuerzo de organización y mejora de la gestión, aunque con escaso impacto en el día a día y sin apenas reflejo en el aumento de recursos para hacer frente al importante incremento de la demanda de atención social derivada de la crisis. También se destaca el marcado carácter asistencial de la Red, donde las “atenciones estrella” son del tipo “reparto de alimentos”.

El artículo 16 de la Ley 16/2010 establece que el **Catálogo de Servicios Sociales** de CyL es el instrumento mediante el que se determinan, ordenan y califican las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública y donde se incluirá la definición y clasificación de todas las prestaciones, su contenido e intensidad mínima, la población destinataria, los requisitos y condiciones de acceso y disfrute, la titularidad, la aportación de la persona usuaria y la forma de

financiación, el régimen de compatibilidad y la indicación de las prestaciones que se califican como esenciales. Como finalidad explícita del catálogo, se alude a la consolidación de un sistema de servicios sociales que garantice un avance en la gestión de calidad de las prestaciones y asegure, de forma eficiente, un acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos/as, con especial atención a las personas que se encuentren en una situación de riesgo o de exclusión social. Relacionados con la atención a la exclusión social se encuentran los servicios de información, valoración y seguimiento (que se consideran esenciales) y los servicios de prevención, apoyo a la familia y atención social en el contexto comunitario.

La normativa reguladora de la **renta garantizada de ciudadanía** ha sufrido numerosas reformas y una interesante evolución desde que el primer Estatuto de Autonomía de CyL reconociera en 1983, en su artículo 13, el derecho a ella de todos los ciudadanos en situación de exclusión social. La Renta Garantizada de Ciudadanía (en adelante RGC), que nace en 2010 sustituyendo al Ingreso Mínimo de Inserción, se entiende como un último eslabón al que deben acceder sólo, y con carácter coyuntural, aquellas personas que ya no tienen acceso a las acciones protectoras de otros regímenes o sistemas. Dicho recurso, que se configura fundamentalmente como una prestación de carácter económico, está condicionado al compromiso por parte de las personas destinatarias de llevar a cabo una serie personalizada y pactada de actividades para superar la situación en la que se encuentran y que se concretan en un proyecto individualizado de inserción (en adelante, PII).

La RGC es entendida como un derecho subjetivo de carácter universal que inicialmente busca dar respuesta a las situaciones de necesidad y carencia de medios de subsistencia de las personas en situación de exclusión social, así como los apoyos y medios necesarios para promover su integración. No obstante, con la aparición de la crisis económica y financiera y sus graves efectos en las condiciones de vida de buena parte de la población, la prestación, integrada desde 2013 en la *Red de protección de las familias de CyL afectadas por la crisis*, ha pasado a ofrecerse también a personas en situación de vulnerabilidad e incluso con empleo (precario). Con el tiempo el acceso a la RGC se ha flexibilizado, se han ampliado los supuestos de compatibilidad con otras prestaciones y se han relajado algunos de los requisitos exigidos. En sintonía con la idea de la importancia del empleo para la inclusión social, el actual *Plan de Inserción Sociolaboral* considera a las personas perceptoras de RGC como colectivo prioritario.

En el año 2014 había en CyL un total de 33.897 personas perceptoras de la RGC (titulares y miembros dependientes), lo que supone una tasa de cobertura de 13,6 perceptores por cada mil habitantes, muy similar a la media del conjunto nacional y bien distante de las tasas de cobertura de otras comunidades autónomas como Navarra o País Vasco (con tasas del 60,2 y 51,4 por mil, respectivamente). Los años de la crisis han incrementado muy significativamente el total de

perceptores (solo entre 2013 y 2014 aumentaron en un 29,1%) y, lógicamente, el gasto asociado ejecutado, que en 2014 ascendió a 55 millones de euros.

La RGC resulta ser, según los/as profesionales consultados/as, una medida ciertamente controvertida. Así, aunque la combinación de ayudas económicas con ayudas profesionales de acompañamiento individualizado le confiere un alto potencial de inclusión social, en la práctica el recurso presenta importantes limitaciones que reducen su eficacia. Por un lado, parece resultar necesaria una mejora del PII en el sentido de flexibilizarlo y adaptarlo más y mejor a las necesidades de los sujetos y de conseguir que, junto a la atención personalizada, pueda llevarse también a cabo una intervención de alcance comunitario. En segundo lugar, los/as profesionales consultados informan de la excesiva burocracia en torno a la gestión de los expedientes y del elevado número de usuarios/as que deben atender, lo que no les permite establecer una adecuada relación de ayuda con cada una de las personas demandantes. Asimismo, algunos consideran que el hecho de que el recurso esté previsto mientras persistan unas circunstancias de necesidad conlleva unos claros riesgos de acomodación. Si a ello se le añade el hecho de que buena parte de los empleos a los que pueden acceder los/as perceptores de la RGC son parciales y mal remunerados, no resulta difícil comprender que sea muy baja su motivación por acceder a un puesto de trabajo en el mercado laboral regulado.

De especial interés resultan las dificultades mencionadas por algunos/as profesionales y que se derivan de su papel de apoyo y acompañamiento de las personas en situación de exclusión, a la vez que de control de sus actividades y compromisos. Este doble rol dificulta enormemente la base de confianza propia de la relación de ayuda e introduce gran presión y estrés sobre los/as profesionales.

En definitiva, se observa ciertamente un interés por parte de los poderes públicos y los agentes sociales por ir adecuando el alcance y funcionamiento de la RGC a los requerimientos del momento y una preocupación por proporcionar un empleo a las personas perceptoras de dicha ayuda, en la idea de que el mismo es condición necesaria para la mejora de su situación social. Sin embargo, las debilidades que aún presenta el recurso hacen de él un instrumento básicamente paliativo y asistencial, cuando no estigmatizador y limitante de los compromisos y las iniciativas en materia de búsqueda de empleo e inserción laboral de los individuos que lo perciben.

El **Plan de Inserción Sociolaboral** se aprobó en noviembre de 2016, por lo que sólo es posible valorar el planteamiento que hace y no su implementación y, mucho menos, sus resultados. El Plan destaca la importancia del empleo como estrategia de inserción social, estableciendo el acceso al empleo como objetivo principal. Para ello, plantea el diseño de un pretendido “nuevo modelo” de intervención que contemple de manera integral a la persona en situación o riesgo de exclusión social, entendiendo que su situación es consecuencia directa de las dificultades personales para

acceder y/o mantener un empleo. El Plan refuerza la vinculación entre las políticas activas de empleo y medidas económicas de protección como elemento clave de la integración social y laboral. La explicación de las dificultades de acceso y mantenimiento del empleo se centra en las capacidades y actitudes de la persona en riesgo o situación de exclusión. En consecuencia, este modelo de intervención en materia de exclusión se centra en el aseguramiento de las necesidades básicas y en las capacidades y actitudes laborales personales.

El modelo contempla la participación de todos los actores implicados en la inserción laboral: la administración pública (local y regional) responsable de los servicios de empleo y de los servicios sociales, el tercer sector de acción social que trabaja con personas en situación o riesgo de exclusión y los representantes empresariales y sindicales. Se pretende que la implicación de todos estos participantes lleve a compartir no sólo la filosofía y estrategia del Plan, sino también el modelo de intervención y la información disponible sobre los casos que atiendan las distintas entidades. Para ello se prevé la creación de una herramienta de diagnóstico multidimensional compartida tanto con los agentes públicos como privados, el establecimiento de un formulario electrónico y la integración en la plataforma SAUSS (aplicación para registro de los/as usuarios/as de los servicios sociales públicos) que aglutine los procesos relativos a las prestaciones, recursos, programas y servicios destinados a la lucha contra la pobreza y la exclusión y los propios servicios de empleo, con los que se compartirá información y modelo/estrategia de intervención.

Aunque el Plan pone en valor la participación de todos los agentes implicados, nada se dice sobre cómo se cómo se va a articular, ni quiénes serán los llamados a participar. En la introducción se alude a que el Plan se enmarca dentro de los “Acuerdos del Diálogo Social”, acuerdos tomados en el marco Consejo del Diálogo Social de CyL, donde se dan cita representantes del ámbito empresarial y sindical. El Plan es visto con esperanza por el mundo profesional de los servicios sociales pero también con cierta desconfianza. Resulta esperanzador en la medida que puede ser un medio para facilitar una experiencia laboral a personas con grandes dificultades de acceso al mercado laboral, pero también se destaca el hecho de que por mucho que se prepare, capacite, motive, active… a determinadas personas en situación de exclusión, las posibilidades de que encuentren y mantengan un empleo son escasísimas. En este sentido se proponen alternativas de activación que no tengan al empleo como objetivo último, sino el desarrollo personal. Varios/as profesionales aluden al deporte, a la participación social, a la actividad artística… como estrategia de inserción en un contexto donde el empleo cada vez será más reducido y su acceso estará progresivamente más limitado a las personas más cualificadas (Pérez Eransus, 2015).

4.- Los servicios sociales y los servicios de empleo en los procesos de inclusión social.

La centralidad de la mejora de la empleabilidad y del acceso al empleo en las políticas, programas y acciones de inclusión social de buena parte de las administraciones públicas y, en consecuencia, de las entidades privadas que colaboran con éstas, hace de la coordinación entre los servicios públicos de empleo y los Servicios Sociales una cuestión estratégica. Es por eso que éste ha sido uno de los aspectos abordados en el trabajo empírico realizado en el marco de esta investigación, tratando de indagar cómo se está planteando y cuáles son los límites y oportunidades más significativos en esta interacción.

Los/las entrevistados/as y participantes en los grupos de discusión, ya sean éstos representantes de servicios públicos de empleo, de Servicios Sociales o de entidades del Tercer Sector de Acción Social, coinciden, en muchos casos, en la descripción de los perfiles de las personas que acuden a sus servicios: escaso nivel formativo, abandono escolar temprano, sin graduado escolar, carecen de trayectoria laboral, de motivación hacia el empleo, habilidades básicas para iniciar un itinerario de inserción… También trabajan con personas que heredan situaciones laborales precarias y/o de exclusión social, transmitidas de padres/madres a hijos/as, casi de manera crónica y que presentan, además de una falta de habilidades básicas, una falta de esperanza y orientación. Son cada vez más frecuentes los casos de personas afectadas por procesos recientes de expulsión del ámbito laboral al tiempo que se mantienen perfiles muy diversos que van desde personas sin hogar a inmigrantes con carencias básicas muy importantes de dominio lingüístico, de herramientas para el acceso a servicios, etc.

Sorprende comprobar la unanimidad de los/las informantes clave a la hora de afirmar que, a pesar de coincidir en algunos de los perfiles de las personas que son objeto de su atención, no existen cauces institucionales, formales de coordinación entre servicios sociales y servicios de empleo; las únicas vías de coordinación son informales y recaen en la buena voluntad e implicación de los/las profesionales. Esta falta de coordinación entre ambos servicios deriva, a tenor de sus propias impresiones, tanto de la falta de acuerdos institucionales marco entre las administraciones competentes como del desconocimiento mutuo de los programas, ayudas e iniciativas que unos y otros prestan. La ausencia de profesionales del ámbito social en los servicios públicos de empleo (cosa que no ocurre en otras áreas del bienestar como la salud o la educación) puede ser, según los/las trabajadores/as sociales de los Servicios Sociales, una de las razones que explican estas dificultades de coordinación: los/las orientadores/as laborales, tal y como apuntan en su discurso los/las trabajadores/as sociales, ven con cierto recelo a las personas en situación de exclusión e, incluso, les pueden llegar a resultar incómodas. Sí existe por el contrario cierta coordinación entre algunos departamentos de las administraciones públicas: por ejemplo, entre el Servicio Regional de

Empleo (ECYL) y la Gerencia de Servicios Sociales de la comunidad autónoma para abordar casos de violencia de género, o entre el ECYL y los servicios de empleo de las administraciones locales en la gestión de los denominados "programas mixtos".

También se recogen en las entrevistas y grupos de discusión experiencias de coordinación entre los Servicios Sociales y los sindicatos en órganos municipales de participación y en programas concretos, aunque la valoración de esta relación es ambivalente: algunos profesionales la valoran positivamente; otros tienen una opinión crítica sobre su labor en el ámbito de los itinerarios de inserción sociolaboral, sobre todo por los modelos de trabajo que implantan. La coordinación de los Servicios Sociales con las entidades del Tercer Sector de Acción Social es, sin embargo, continua, intensa y muy bien valorada, aunque se apunta la existencia de un cierto solapamiento que, según los/las informantes clave, deriva de las diferentes líneas de actuación que unos y otras tienen y, en ocasiones, de cierto celo de las entidades a la hora de compartir información.

En cualquiera de estos casos, exista o no algún tipo de coordinación por mínima que ésta sea, es unánime la exigencia de incrementar y reforzar los mecanismos que la posibilitan, tanto a nivel político-institucional como operativo-técnico. La coincidencia en los/las usuarios/as, en los objetivos y, a veces, en las estrategias y medidas implementadas tanto por los Servicios Sociales como por los servicios de empleo (tanto públicos como privados) torna imprescindible la existencia de una coordinación que permita aprovechar los aprendizajes mutuos, optimizar los recursos disponibles, favorecer sinergias de actores, incidir en el entorno social y, en suma, mejorar la empleabilidad y las posibilidades de acceso al empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Otra reivindicación, en este caso con origen en los/las profesionales de los Servicios Sociales, apunta a una mayor implicación de los servicios públicos de empleo en la definición de programas específicos para personas con especiales dificultades de inserción laboral. En su discurso aflora la limitada –casi inexistente- cartera de recursos y ayudas que los/las orientadores/as laborales de los servicios públicos de empleo disponen para trabajar con colectivos que no encajan en el perfil-tipo del demandante de empleo. Los/las usuarios/as de Servicios Sociales no pueden acceder, en buena parte de los casos, a la oferta formativa de los servicios de empleo porque no cumplen los requisitos mínimos en cuanto a formación, experiencia laboral, etc. Este hecho deja a muchas personas en "*tierra de nadie*" y a los/las profesionales de Servicios Sociales les aboca a trabajar sin recursos específicos para la empleabilidad provenientes de los/las técnicos/as más capacitados para su impartición. Una actuación de este calibre e importancia no puede depender, como parece que ocurre, del empeño y la buena voluntad de los/las orientadores/as laborales, como tampoco la

coordinación interinstitucional puede quedar, como señalamos antes, en la implicación de los/las profesionales de uno y otro lado.

Los/las profesionales que trabajan en recursos para la inserción laboral (vinculados a Servicios Sociales o a los servicios públicos de empleo) muestran signos evidentes de frustración porque, según sus propias palabras, no se consiguen los objetivos previstos, en ocasiones éstos no están bien definidos o no son realistas, no tienen recursos adecuados para trabajar con personas con necesidades específicas, no existe trabajo en equipo que permita iniciativas más ambiciosas, no se articulan procesos de evaluación y, en consecuencia, no saben cómo mejorar. De estas constataciones surgen algunas de sus propuestas para mejorar la eficacia de los servicios: los objetivos han de ser adaptados a cada persona; se debe trabajar en la educación para evitar la transmisión de la pobreza de una generación a otra; se han de reforzar los seguimientos, siendo más cercanos, incentivando a cada persona, mostrándole que la ayuda es un medio, no un fin en sí misma; se debe intentar ofrecer una oportunidad real de empleo digno como mecanismo para generar un cambio actitudinal y en las motivaciones; y ha de aumentar la flexibilidad de los recursos, que son muy rígidos en su orientación y destino.

5.- El papel del Tercer Sector de Acción Social.

La presencia y la participación del Tercer Sector de Acción Social (en adelante, TSAS) en las políticas de inclusión de la Comunidad de CyL son relevantes. Aunque no contamos con un censo de este sector en la región, se puede afirmar que el número de entidades que trabajan en la lucha contra la pobreza y la exclusión en esta Comunidad es amplio. Siguiendo el trabajo de García Delgado publicado en 2009, de las 24.250 asociaciones y fundaciones registradas en CyL, 15.737 se podían considerar activas, 7.981 contaban con asalariados entre sus efectivos humanos y 14.924 disponían de voluntariado. De acuerdo con los datos nacionales del mismo estudio, CyL se posicionaría como la segunda región en número de entidades que emplean voluntarios (con Andalucía a la cabeza), la quinta región según el número de contratados (por detrás de Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía) y la sexta en número de voluntarios (tras Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Castilla la Mancha).

En el ámbito de la lucha contra la exclusión tienen un papel relevante las denominadas “entidades singulares”, aquellas que, por su tamaño y características, tienen un claro predominio sobre el resto de entidades del sector. Aunque algunos trabajos identifican hasta 92 entidades de este tipo, en CyL habría que señalar entre las más significativas las siguientes: Cruz Roja, Cáritas, Fundación Secretariado Gitano, EAPN-CyL, la Coordinadora de ONGD, Red ACOGE, Red ÍNCOLA, ACCEM y COCEDER. No obstante, existe un número importante de organizaciones, de mediano y

de pequeño tamaño, con un indudable papel en la puesta en marcha de programas y proyectos de inclusión social. Al igual que sucede en otras comunidades, su evolución ha ido paralela al desarrollo de las políticas sociales y del sistema de Servicios Sociales configurado en torno a un modelo mixto de provisión de servicios.

La contribución del TSAS en las políticas sociales es reconocida en la legislación y planificación autonómicas de Servicios Sociales. Algunas normas y planes aprobados en los últimos años consagran algunos de sus principios rectores al fomento de la iniciativa social desde el reconocimiento de la importancia que las entidades privadas tienen en la gestión de la acción social o desde la consideración de la intervención social como una tarea colectiva que sólo puede ser acometida mediante la coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas y las entidades privadas. También las leyes subrayan y reconocen formalmente el acercamiento al TSAS mediante la creación de los consejos de participación, configurados como órganos con atribuciones consultivas competentes para asesorar a la administración regional en la definición de políticas sociales, informar la elaboración de planes autonómicos, elaborar informes sobre asuntos relativos a su competencia, canalizar demandas y sensibilidades a los gestores públicos y seguir y evaluar el impacto y alcance de las políticas públicas.

En la actualidad el TSAS constituye un actor clave en las políticas de inclusión por su papel en la prestación de servicios, por ser un interlocutor fundamental en las políticas de inclusión (diseño, seguimiento y evaluación) y por ser un canal de participación de los/as ciudadanos/as y de las personas excluidas. Estos cometidos no siempre se ejercen por igual: el reconocimiento y la expresión de los mismos han sido desiguales tanto por los condicionantes que imponen las administraciones públicas como por las propias dificultades que presentan las entidades del TSAS.

La crisis financiera y el consiguiente recorte de gastos sociales de los últimos años han incidido en la configuración de las políticas públicas y han ampliado el radio de acción del TSAS: han crecido las demandas y ha cambiado el perfil de los demandantes en un contexto en el que se contraen los recursos disponibles. Esta coyuntura ha favorecido la puesta en marcha por parte de la administración regional de iniciativas que han concedido un protagonismo especial al TSAS.

La aproximación realizada a través de las entrevistas y de los grupos de discusión a la percepción que los responsables de estas entidades tienen de las políticas públicas existentes en CyL descubre sus luces y sus sombras, sus logros y carencias; permite apreciar el modo en que participan en la lucha contra la pobreza y la exclusión; nos acerca a su valoración de dichas políticas, a sus demandas y propuestas.

Las diferencias y los matices presentes en sus valoraciones no impiden reconocer una percepción de preocupación por parte de la administración regional sobre la inclusión social: reconocen la puesta

en marcha y la existencia de distintas estrategias y medidas que revelan su sensibilidad y preocupación -Ley de Servicios Sociales, RGC, Red de Protección a las familias, Plan de Inserción Sociolaboral…-. Dentro de esa preocupación se advierte, también, que las entidades del TSAS siguen recibiendo financiación para sus programas y que existe un apoyo explícito a iniciativas favorables al empleo (en la Red de Protección, por ejemplo, se proponen distintas medidas dirigidas a colaborar con el empresariado –reserva de contratos, proyectos de inserción para personas con discapacidad…-).

Los/las profesionales de las entidades del TSAS entrevistados/as y participantes en los grupos de discusión constatan y advierten, también, de algunos límites y carencias. Su valoración y sus críticas se fijan en distintos aspectos: lamentan la escasa coordinación existente entre las distintas administraciones (regional y locales) en la lucha contra la exclusión y consideran un grave problema la escasa o prácticamente inexistente colaboración entre los servicios sociales y los servicios de empleo. La administración regional cuenta con el TSAS en los procesos de configuración de programas, servicios e, incluso, en el diseño de la normativa, pero esta participación se reconoce limitada y puntual.

Estas aportaciones están en la línea de los resultados de algunos trabajos realizados en el ámbito nacional en los últimos años (Rodríguez Cabrero, 2008) que apuntaban que en el ámbito de la producción de bienes y servicios sociales las relaciones se encuentran entre un modelo de colaboración programática y un modelo de concertación, dado que comparten algunos rasgos de uno y otro: la financiación pública está supeditada, con criterio general y de manera extensa, a la presentación de proyectos y programas concretos, pero también se registra la existencia de organizaciones de gran tamaño que consiguen conciertos y acuerdos más duraderos. Mientras, en el ámbito de la denuncia y de reivindicación, el modelo dominante en las relaciones se podría denominar cuasi-corporativista, puesto que el TSAS asume todavía un tímido papel de interlocución social: las autoridades públicas cuentan con las entidades pero no siempre con el tiempo suficiente para estudiar las propuestas, los órganos consultivos no funcionan de manera adecuada y, sobre todo, las decisiones últimas se adoptan en la mesa del "*diálogo social*" en el que son los sindicatos los que tienen un protagonismo central y las entidades no están presentes.

Las medidas puestas en marcha no consideran de forma adecuada, según los/las entrevistados/as, las situaciones de exclusión existentes en el mundo rural y no tienen presentes a algunos grupos o personas en situación de exclusión (personas sin hogar, inmigrantes). Sus críticas se polarizan especialmente en el funcionamiento de la RGC y en la Red de Protección, apuntando que los planteamientos que predominan en estas estrategias son cortoplacistas, no afrontan las causas (estructurales) de la exclusión, sus medidas tienen un carácter paliativo y se centran,

preferentemente, en la cobertura de las necesidades básicas. Son, en definitiva, políticas de carácter asistencial. En el caso de la RGC entienden que contribuye a paliar situaciones de extrema necesidad pero advierten que no consigue romper la cronificación de la pobreza; en un ámbito más operativo la renta presenta déficits relativos a los plazos en su gestión, a las compatibilidades con otras ayudas y/o empleos (aunque éstas se están revisando), a la diferente interpretación en su concesión según entes territoriales, a los colectivos y personas beneficarios/as y a su efecto desincentivador en la búsqueda de empleo como consecuencia de las condiciones de su prestación.

La mención de estas críticas va acompañada de demandas y de propuestas de mejora. Dentro de sus observaciones y reclamaciones destacan su deseo de que las Administraciones les tengan presentes, cuenten con ellas en el diseño y en la puesta en marcha de las políticas públicas y que exista un mayor diálogo entre Administraciones y entidades.

La valoración que realizan del modo en que se plantean y funcionan las políticas de inclusión social no se reduce al papel de las administraciones públicas sino que se fija también en el funcionamiento de las entidades del TSAS. Podríamos decir que sus responsables son conscientes de los límites y de las deficiencias de su trabajo. Admiten, por ejemplo, que, a pesar de ser pioneras en muchos aspectos y de preocuparse por la innovación, las formas de actuar y los modelos de intervención varían considerablemente entre entidades, con la aparición de ciertas tendencias asistencialistas entre las que el reparto de alimentos se ha convertido en eje central.

Son, igualmente, conscientes de algunas contradicciones en la definición de su encargo institucional: muchas entidades asumen como objetivo esencial mejorar la empleabilidad de las personas en situación de exclusión y conseguir que éstas accedan al empleo pero, en muchos casos, no cuentan con los recursos necesarios para conseguir estas metas, realizan actividades repetitivas y poco imaginativas y, sobre todo, cuentan con un entorno hostil que se muestra totalmente refractario a la incorporación de estas personas al mercado laboral. Su dependencia económica de las administraciones públicas, por otra parte, está limitando su capacidad de denuncia y, en ocasiones, les lleva a redefinir sus propias líneas de trabajo al albur de las prioridades políticas, lo que en algunos trabajos se ha dado en llamar "*planificación reactiva*".

Todas estas apreciaciones implican el reconocimiento de sus límites, pero también la toma de conciencia, su deseo de cambiar y mejorar en su labor. Las nuevas problemáticas y las antiguas que emergen bajo distintas formas ofrecen y plantean nuevas posibilidades para la actuación del TSAS, para su renovación, para el desarrollo de nuevos programas y servicios, en definitiva, para la contribución a la mejora de las políticas de inclusión.

6.- Retos y desafíos.

La pobreza y la exclusión social en CyL, a pesar de haberse visto incrementada por efecto de la crisis reciente a unos niveles inferiores a los constatados en otros territorios, afecta a un número nada desdeñable de personas y familias y se ve agravada por los rasgos propios de una región con alto nivel de población rural y dispersa, elevado grado de envejecimiento y con unos mercados laborales poco dinámicos. Los responsables de las políticas sociales públicas de la Comunidad han intentado en estos últimos años, en colaboración con los representantes del Diálogo Social, del Tercer Sector, las corporaciones locales y el empresariado, urdir una trama normativa y asistencial adecuada para atender simultáneamente las emergencias sociales provocadas por las situaciones de extrema necesidad y para fomentar la inclusión social. Entre sus señas principales de identidad destacan la atención individualizada a las personas más vulnerables y el trabajo en red de los/as profesionales. En sintonía con la Estrategia Europea de Inclusión Activa, se pretende promover la inclusión por la vía de la promoción de la participación de las personas en el mercado laboral y con el apoyo de unos ingresos básicos y unos servicios sociales y de empleo personalizados.

Los principales instrumentos diseñados para tal fin presentan luces y sombras, logros y desafíos aún por conseguir. Por lo que respecta a la RGC, resulta evidente la necesidad de armonizar la cuantía y el alcance de la prestación económica, que presenta grandes diferencias entre las Comunidades Autónomas. Pero la RGC es más que un recurso económico, resultando de gran importancia el apoyo profesional que se lleva a cabo a través del PII. La relación de ayuda y acompañamiento personalizado prevista se ve sin embargo dificultada por el papel de control que en paralelo han de realizar los/as profesionales que atienden a las personas beneficiarias, el alto grado de burocracia en la gestión de la prestación y el incremento en el número de usuarios/as a raíz de la crisis. Por último, sigue pendiente una mejora en los niveles de coordinación con los servicios de empleo y la puesta a disposición de las personas más vulnerables de puestos de trabajo (protegidos o no) y otras opciones que les permitan acceso a experiencias vitales integradoras y unos niveles de vida dignos.

Esta coordinación no puede quedar, como parece que ha sido hasta ahora, al albur de la implicación y la buena voluntad de los/las profesionales que, además, no cuentan con recursos específicos para trabajar la empleabilidad y el acceso al empleo de las personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión social. Es unánime la demanda de iniciativas que refuercen institucionalmente esta coordinación, impulsando el trabajo en equipo y fomentando medidas adaptadas a las personas demandantes de apoyo para la inserción sociolaboral, con itinerarios y seguimientos personalizados basados en servicios más flexibles, oportunidades reales de empleo y formación ad hoc.

La coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo ha de contemplar la relevancia y significación de otro agente protagonista en los procesos de inclusión social, no sólo

por el volumen de personas atendidas sino por la diversidad de programas, servicios e iniciativas que está poniendo en marcha: el Tercer Sector de Acción Social. Siendo conscientes de sus propios límites y debilidades (escasa innovación, tendencias asistencialistas, mecanización de las ayudas) y del oxímoron en el que se ha convertido la definición de su misión en la ejecución de las políticas de inclusión social (el acceso al empleo de colectivos expulsados del mercado laboral), las entidades sociales reclaman un papel de interlocución social que, hoy por hoy, sólo existe sobre el papel mojado de la normativa y la planificación regional. En esta reivindicación presentan un potente aval: están al lado de las personas en situación de exclusión (desde minorías étnicas a personas sin hogar, pasando por desempleados de larga duración o jóvenes que no han accedido al mercado laboral), conocen de primera mano sus necesidades y demandas, trabajan codo con codo con los servicios público de empleo y son colaboradores indispensables del sistema público de servicios sociales. Su labor, con ser importante y necesaria, no puede quedar relegada a la ejecución "reactiva" de las políticas públicas sino que demandan participar en su diseño y puesta en marcha entendiendo la constitución de una "mesa del diálogo social" como el marco más adecuado para conseguir este objetivo.

Por último, parece cada vez más necesario reconocer y abordar consecuentemente las dificultades que para un número creciente de personas supone el acceso al mercado de trabajo por circunstancias no atribuibles a sus cualidades o actitudes, sino más bien a la cada vez más escasa y precaria oferta de empleo. Ello exige comenzar a plantear respuestas nuevas a problemas igualmente nuevos, sin excluir la puesta en marcha de estrategias creativas de inclusión social alternativas al empleo remunerado tal y como ahora lo conocemos.

Todo lo revisado hasta aquí constituye los mimbres con los que en CyL se está tejiendo la inclusión y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El éxito de este empeño pasa por que, más allá de los esfuerzos de las administraciones con competencias específicas en materia de servicios sociales y otros agentes sociales implicados en el tema, seamos como sociedad capaces de generar en la región empleos de calidad que permitan a las personas empleadas vivir con dignidad y, además, seamos capaces de articular otros espacios que, más allá del empleo, ofrezcan también a las personas la posibilidad de disponer de recursos suficientes y sentirse integradas.

Bibliografía

- Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2016) "Índice DEC (Derechos, economía y cobertura) Valoración del desarrollo de los servicios sociales 2015 por Comunidades Autónomas", disponible en: http://www.directoressociales.com/images/INDICEDEC/ccaa%20dec%202015.pdf

- Fundación FOESSA (2014) "Informe sobre exclusión y desarrollo social en Castilla y León" disponible en http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/ccaa/11112014014821_3292.pdf
- García Delgado, J.L. (dir.) (2009) Las cuentas de la economía social. Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España 2005. Valladolid, Civitas-Fundación ONCE.
- Gómez, J. y Prieto, M. (Coords.) (2010) Bienestar social y riesgo de pobreza en Castilla y León, Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. "El sistema público de servicios sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2014" disponible en: https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/home.htm
- Pérez Eransus, B. (2015) "La evolución del empleo y del trabajo en un mundo globalizado. Cambios culturales y alternativas" en Documentación Social. De la inclusión activa a la activación inclusiva, nº 178, pp. 15 a 36.
- Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2008) "Actores institucionales y sociales en las políticas sociales" en Fundación FOESSA: VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, Cáritas, pp. 467-524.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

8

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA COMUNIDAD VALENCIANA

Martínez-Martínez, Lucía
Lucia.martinez-martinez@uv.es

Uceda-Maza, Francesc Xavier
Francesc.uceda@uv.es

Canet Benavent, Encarna
Encarna.canet@uv.es

Grupo 8.1

Sistemas sub-nacionales de Bienestar en perspectiva comparada

espanet SPAIN

Resumen

La Comunidad Valenciana padece un atraso legislativo y planificador en Servicios Sociales que hace que sea clasificada como la última en nivel de desarrollo del sistema según todos los *Índices DEC* publicados hasta el momento.

El desarrollo de la Ley 5/97 de Servicios Sociales nunca se ha producido, se ha legislado en estos últimos veinte años al margen de la misma, y en múltiples ocasiones en contradicción a ella. El nivel autonómico y su capacidad legisladora ha desatendiendo la obligación constitucional de igualdad de oportunidades, de cohesión social y territorial, y además, ha involucionado hacia un sistema totalmente benéfico y clientelar. Los Ayuntamientos y las entidades sociales protagonizan acciones no sujetas a ninguna racionalidad planificadora ni normativa.

Ante estas realidades se planteó el inicio de un proceso investigación-acción participativa entre profesionales e investigadores de los servicios sociales (grupo nominal). El resultado de este proceso participativo ha dado como frutos resultados analíticos del sistema desde su creación, y resultados dialógicos que sienten las bases para una nueva Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.

El modelo valenciano ha sido clasificado de benéfico-asistencialista, desestructurado, alienador, clientelar e ineficaz. Más un "antimodelo" que un modelo a considerar o seguir por cualquier otra Comunidad Autónoma.

La propuesta para una nueva ley debe basarse en hechos como: derecho subjetivo, universalidad, creación de un catálogo y cartera de prestaciones, nueva organización funcional y territorial, creación de una coordinación y cooperación inter e intra institucional, participación directa, financiación estable, calidad,…

Palabras clave

Investigación-acción participativa, grupo nominal, derecho subjetivo, organización funcional y territorial de los servicios sociales.

1.- Antecedentes del Sistema Valenciano de Servicios Sociales

El actual sistema de Servicios Sociales Valencianos[1] tienen su origen en la suma de tres hechos históricos: las transferencias del Estado en materia de acción social a las Comunidades Autónomas[2], la aprobación de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, y el impulso estatal del Plan Concertado de Prestaciones Básicas (PCPB) de 1987. En la Comunidad Valenciana[3] a partir de este año 1987 inician una etapa de fuerte desarrollo, realizan acciones innovadoras y creativas, y su normativa es tomada en ocasiones como referencia en otras Comunidades Autónomas (Andrés y Uceda, 2007).

En pocos años aprueban instrumentos y legislación como: el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente de 1988, el Plan de Ordenación de los Servicios Sociales en la C.V. de 1987, el Plan de actuación de los Servicios Sociales Generales de 1989, el Plan de Medidas de Inserción Social de 1990, la Mapificación de los Servicios Sociales de la C.V de 1991, y dentro de esta etapa la Ley 5/1989 de Servicios Sociales de la C.V.

Esta primera ley de Servicios Sociales de la C.V (Ley 5/1989) es similar a todas las de primera generación que "tienen la virtud de conseguir institucionalizar un nuevo sistema de protección social" (Santos, 2012: 106). Con ellas "se busca diseñar un sistema claramente diferenciado de la herencia benéfico-asistencial propia del periodo franquista" (Carbonero y Caro, 2013: 123).

En prácticamente una década, los Servicios Sociales Valencianos se hicieron presentes en todo el territorio autonómico llegando a cubrir el 99,5% de toda la población en 1996 (Andrés y Uceda, 2007), y se definieron los principales ejes de su marco normativo. A partir de estas bases, como en el resto de CC.AA, cabía desarrollar el sistema, no tanto en extensión, sino en intensidad y calidad protectora.

2.- Los actuales Servicios Sociales Valencianos

En el año 1997 se aprueba la segunda ley, la Ley 5/97 de Servicios Sociales de la C.V, que pertenece al grupo de las leyes de segunda generación. Para Vilà (2012) no aportan nada nuevo o substantivo a las anteriores, y en el caso de la C.V incluso supuso un retroceso para el sistema.

Esta nueva ley, en vez de abordar la extensión e intensidad protectora del sistema sobre la base de la responsabilidad pública y el derecho subjetivo, en realidad dota de un marco estable al proceso de privatización del sistema público de Servicios Sociales. Ante esta situación se crea la *Plataforma*

[1] Como para el resto de Comunidades Autónomas.
[2] A partir de ahora CC.AA
[3] A partir de ahora C.V

por la mejora y defensa del sistema público de Servicios Sociales Valenciano (1996) que alegará que la nueva ley supondrá un paso atrás ya que en ella se plantean una serie de modificaciones que van a suponer una irresponsabilidad de la administración en esta materia, no suponiendo una mejora en el Sistema Público, ni garantizando los derechos sociales de la ciudadanía, puesto que la participación y gestión se identifica con la iniciativa privada, particularmente con la de ánimo de lucro, y desarticula otras participaciones individuales y colectivas, tanto en las decisiones como en la gestión y la acción, dentro de los Servicios Sociales.

A pesar de todo ello, como indican Belis y Moreno (2002), la nueva ley aporta algunos elementos que pueden mejorar y estructurar el sistema: el Plan Concertado de Servicios Sociales Generales (preámbulo II), el Plan General de Servicios Sociales (art. 5), el Plan de Financiación Concertado con las Entidades Locales (art. 6.2), el Plan Valenciano de Servicios Sociales (art. 39.3), el Plan Integral de Servicios Sociales (Disposición adicional 1 ª), el Plan de Desarrollo Integral de Minorías étnicas (art. 25), la Comisión de participación del Plan Concertado con las Entidades Locales (art. 8.2), la Comisión Mixta de carácter Interdepartamental (Disposición adicional 2ª)…

Estos aspectos, que podían haber aportado alguna novedad y mejora al sistema, después de veinte años, no han sido desarrollados, ni ha existido ningún interés por ello, ya que se ha legislado al margen de las disposiciones propias de la ley. Esta ley no ha alcanzado las expectativas y mandatos establecidos en ella, y su desarrollo ha sido deficitario, entre otras razones, por la realidad de desestructuración y privatización de los servicios sociales, y sobre todo por la falta de voluntad política para aplicarla, a pesar de que nació del propio Govern Valencià.

En los años siguientes el Consell inicia una etapa de aprobación de normativas que lejos de armonizar el sistema, lo fragmentan y diluyen, incluso contradicen a la Ley 5/97 (Uceda *et al*., 2012). Se puede indicar que el Sistema de Servicios Sociales se desarrolló en sus inicios desde la lógica territorial anclado a lo local y en las necesidades de su población, posteriormente el sistema se fragmentó y el nuevo impulso que se dio desde la Generalitat Valenciana fue desde lógicas sectoriales y entramados de gestión privada que se han mantenido durante dos décadas, donde el territorio local y las necesidades sociales que presenta, ya no han sido el referente del sistema.

Este nuevo modelo que comienza a surgir a partir de 1995, no cumple sus propias normativas, es desestructurado y disperso, y sobre todo oscuro y graciable, es lo que ha sido denominado en múltiples ocasiones *El Modelo Valenciano de Servicios Sociales*, que en realidad debe ser considerado un "antimodelo". Este antimodelo se caracteriza por "haberse desarrollado de forma centralizada, desordenada, con escasa calidad y al margen del territorio" (Uceda *et al*., 2015a: 111).

En base a este nuevo modelo parecen, promovidas y gestionadas directamente por la Generalitat, nuevas ayudas económicas individuales[4]; heterogéneas, inconexas, dispares y en algunos casos duplicadas, que van sustituyendo a los servicios sociales y a las intervenciones profesionales que hasta entonces se realizaban desde las entidades locales. Estas ayudas económicas ya pueden solicitarlas directamente los/as usuarios/as, sin que sea necesario informe social, ni formen parte de un programa de intervención social, lo que supone un retroceso en cuanto a las políticas sociales y la metodología de trabajo social que se habían ido implantando.

Todo ello supone que el sistema de Servicios Sociales de la C.V presente escasa legislación básica que establezca y ordene el sector, en cambio presenta gran cantidad de legislación de menor rango (decretos, órdenes, resoluciones y circulares) que propician la desestructuración y dispersión del sector, y que se modifica de forma constante en función del capricho del legislador, no en función de la necesidad real de las mismas.

Como legislación básica existen las siguientes: Ley 5/97 de Servicios Sociales de la C,V, Ley 9/2007 de Renta Garantizada de Ciudadanía de la C.V[5], Ley 12/2008 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la C.V, Ley 13/2008 reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la C.V (que prácticamente han desaparecido), Ley 7/2012 Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el ámbito de la C.V, y Ley 11/2003 sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad. En la legislación básica no aparecen temas tan necesarios como: ordenación funcional de los servicios sociales (generales y especializados); una ordenación territorial; una cartera de recursos de sistema; calidad; financiación del sistema; etc.

Uceda y García (2010), realizan un análisis de las investigaciones publicadas sobre los Servicios Sociales Valencianos (Felipe, 2004; Belis y Lillo, 2007; Jabbad, 2008; Barriga *et al*., 2010) siendo la conclusión que, son los menos desarrollados del Estado, con menor financiación por habitante y de marcado carácter asistencial. Posteriormente y corroborando estos hallazgos se pública el Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales 2013 (Índice DEC)[6], que sitúa a la C. V en el último puesto de desarrollo del sistema del conjunto de Comunidades Autónomas, calificando el sistema

[4]Nos referimos, entre otras, a: Ayudas para el cuidado de ancianos y ancianas desde el ámbito familiar, Ayudas para alquiler de la vivienda habitual a familias con menores, Ayudas para la adquisición de libros de texto, Ayudas para financiar estancias en residencias de 3ª edad (BONO-RESIDENCIA) de las cuales existen dos modalidades diferentes para un mismo fin, para personas con discapacidad (BONAD), Bono-RESPIRO, Ayudas de Protección a la Maternidad, etc.

[5] Ambas legislaciones están actualmente en proceso de revisión pues se está trabajando en nuevas leyes de Servicios Sociales y de Renta de Inclusión Social desde el mes de Septiembre de 2016. Otras leyes básicas existentes ya se han derogado a fecha de hoy como la Ley 5/2009 de Protección de la Maternidad ya que como indicaban Girva y Cano, "lejos de avanzar en la igualdad de género, representa un importante retroceso en cuanto a estereotipos se refiere y delega toda la responsabilidad, tanto del nacimiento como del posterior cuidado de las/os hijas/os, en las mujeres" (2010: 36).

[6] Realizado por la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. http://www.directoressociales.com/images/documentos/idec%2007.06.2013.pdf

valenciano como "irrelevante"[7]. Desde entonces se han elaborado dos Informes DEC más (2014 y 2015) y seguimos en la misma situación.

Asimismo, el conjunto de las investigaciones citadas señalan la carencia de datos sobre: la cobertura; distribución de recursos; titularidad; modalidad de gestión del sistema; unidad y coherencia legislativa; etc, siendo imposible determinar desde que parámetros la Generalitat Valenciana decide la creación o supresión de servicios, su ubicación en una comarca u otra, la forma de gestión, la duplicidad de servicios, la legislación y normas aplicables para las diversas prestaciones técnicas o económicas,…, es decir, desde que parámetros se realiza la planificación del sistema.

Los Servicios Sociales Valencianos se desarrollan así permanentemente desde la desestructuración, ya que la carencia de legislación que concrete el desarrollo de la Ley 5/97 de Servicios Sociales posibilita que se supriman servicios, que se reduzcan a voluntad prestaciones y equipos, los impagos a los ayuntamientos y las entidades de acción social, la no atención a determinadas necesidades sociales, etc. Esta situación de dejación de responsabilidades públicas ha propiciado que la ciudadanía sienta una gran desafección por el sistema, pues es un sistema de beneficencia y no de derechos y, que ante los derechos subjetivos que reconoce la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, tengan que acudir de forma constante ante los tribunales a exigirlos.

Todas estas situaciones han provocado que exista una desatención de la obligación constitucional de igualdad de oportunidades, de cohesión social y de derechos sociales exigibles.

3.- La metodología de la investigación

> …hay que escuchar lo que dice y hace la gente, y las preguntas que surgen de su praxis, pero no de cualquier forma. Son muchas las verdades parciales que se construyen cotidianamente (…) debemos aplicar un cierto rigor que haga emerger la construcción colectiva de verdades más profundas, más transformadoras, y no tanto lo primero que se nos ocupa. (Rodríguez Villasante, 2002: 13)

El trabajo de tipo investigativo realizado se planteó bajo el paradigma de la investigación-acción participativa (IAP).

Desde el inicio de los trabajos investigativos se tenía clara la idea de realizar una investigación aplicada, y que contara en todo momento con la participación de las y los profesionales del sistema en el diseño y ejecución de la misma. Esta metodología participativa era imprescindible y requirió

[7] Página 109 del Índice DEC.

un diseño previo y un esfuerzo de saber transmitir ilusión por la misma al mundo profesional. Se consiguió reunir un grupo no académico, pero de reconocido prestigio en el mundo profesional, para que participara en "la producción de conocimiento, en las formulaciones de las acciones" (Montañés, 2009: 42).

En este grupo de expertas/os (*grupo nominal*), los y las profesionales del sector ejercen no sólo el papel de informantes clave de las necesidades sociales del momento sino también como agentes protagonistas de las propuestas de mejora en el seno del sistema de Servicios Sociales. Así, la investigación ha adoptado gran parte de las líneas básicas de la IAP propuestas por Pereda *et al* (2003): a)Pasar de la relación sujeto/objeto (gestores/clientes) a la relación sujeto/ sujeto; b)Partir de las demandas o necesidades sentidas por los afectados, como condición necesaria para que sean ellos los principales protagonistas del proceso; c)Unir la reflexión y la acción; d)Comprender la realidad social como una totalidad, concreta y compleja a la vez; e)Plantear el proceso de IAP como una vía de movilización y emancipación de los grupos sociales en situación de dependencia.

Desde éste postulado se creó el grupo nominal, conformado por expertas/os que desarrollan su labor en los Servicios Sociales de diversas instituciones: Generalitat Valenciana, Diputación de Valencia, Ayuntamientos y entidades del tercer sector, y que trabajan en planificación, evaluación de las acciones y gestión de las mismas.

El grupo nominal propuso las siguientes líneas maestras de acción: conocimiento de otros sistemas de servicios sociales, análisis del funcionamiento del sistema valenciano y presentación de propuesta de las líneas bases para un nuevo modelo de sistema y legislación para su desarrollo.

Desde una estrategia cualitativa se han utilizado dos técnicas de investigación: el análisis documental y el panel de expertas/os.

En el análisis documental se han recogido solamente los ítems substantivos de las diferentes leyes de servicios sociales seleccionados que permiten trazar un panorama global. Estos ítems substantivos son: a)las formas de acceso al sistema, b)la estructura funcional y territorial del mismo, c)las metodologías de trabajo y participación, d)la coordinación y cooperación, e)calidad y f)financiación, y todo ello bajo la existencia, o no, de una planificación.

Los resultados de análisis se presentaron posteriormente al grupo nominal para que les sirviera de guía tanto para el análisis del actual sistema valenciano de servicios sociales como para una nueva propuesta legislativa para el sistema.

Como desarrollo temporal de las acciones del grupo nominal cabe indicar que tuvo cuatro encuentros: dos se dedicaron al diagnóstico del sistema, el tercero se dedicó a analizar la comparativa de las leyes de las diferentes CC.AA, y el cuarto a formular y consensuar las

proposiciones para una nueva ley. En cada uno de los encuentros, se realizó un registro por parte de los/as observadores/as que servía para la reflexión individual de cada informante y punto de partida del siguiente encuentro.

Realizamos así una propuesta metodológica basada en dos dimensiones; la analítica y la dialógica.

4.- Análisis de la Ley Valenciana de Servicios Sociales en referencia a otras legislaciones autonómicas

Para poder analizar el sistema valenciano se ha procedido a realizar un análisis documental de las legislaciones más modernas en servicios sociales[8] de España, es decir de las Leyes de tercera generación[9].

En éste análisis se ha recogido solamente los ítems substantivos de las diferentes leyes seleccionadas que permiten trazar un panorama global y que se ha comentado con anterioridad.

Sobre los resultados de ese análisis documental se presenta a continuación un extracto que nos sirve de base para la comparativa en legislación y hechos básicos de la misma.

Esta comparativa nos desvela que el ACCESO AL SISTEMA está definido de forma genérica como *acceso universal* para el conjunto de la población, aunque casi todas matizan que residentes legales o ciudadanos de la UE, dejando explícitamente fuera a los inmigrantes/residentes/extranjeros ilegales[10]. La C.V utiliza las denominaciones ambiguas y que atienden solo a la realidad de los residentes legales, y estos en ocasiones con periodos de carencia de residencia de más de 2 años según las numerosas órdenes existentes para el sistema.

El *derecho subjetivo* es contemplado por todas, pero enseguida aclaran que este derecho subjetivo solo es referente a las prestaciones que la propia ley o que sus catálogos de desarrollo determinen como esenciales o garantizadas. En la C.V. el derecho subjetivo es inexistente en todos los ámbitos de los servicios sociales. De hecho el índice DEC 2015 otorga a esta comunidad un cero absoluto en el apartado de derechos y decisión política. La implantación del derecho subjetivo supone un cambio de relación entre la ciudadanía y la administración proveedora de servicios, y ello implica un cambio de procedimiento y de metodología así como de conciencia ciudadana, es decir, los servicios sociales son exigibles ante el orden jurisdiccional. En la C.V permanecemos en el ámbito

[8] Navarra, Cantabria, Catalunya, Galicia, Euskadi, Illes Balears, Aragón, La Rioja, Castilla-La Mancha y Castilla-León y Extremadura
[9] Según Vilà (2012) son aquellas leyes de servicios sociales que incorporan el derecho subjetivo y una cartera de servicios.
[10] Algunas como Navarra, Aragón y Castilla-León si parece incluir en este acceso a los residentes ilegales, pero no queda muy claro en su redacción este supuesto.

benéfico-asistencial que supone limitaciones presupuestarias, organizativas y valorativas, aunque se repita desde las instancias políticas que este modelo se ha superado[11].

Con respecto a la existencia de un *Catálogo de Servicios Sociales* y de una *Cartera de Servicios Sociales,* cabe destacar que todas contemplan ambos instrumentos y casi todas los tienen bien desarrollados.

Sobre la existencia de Catálogo o Cartera de Servicios Sociales en la C.V, ni se menciona la posibilidad de su existencia en la Ley 5/97 ni en ningún otro documento/decreto/orden que se haya realizado en los últimos veinte años. Al no existir Catálogo y Cartera de servicios, no son visibles los recursos existentes, no se concreta el acceso a ellos, de quién dependen, etc. El sistema valenciano sigue anclado en el oscurantismo benéfico al no poder estar informada su ciudadanía de cuáles son los recursos que le asisten para hacer frente a sus necesidades

Sobre la existencia de una PLANIFICACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES se detecta la existencia de la misma en las diversas CC.AA. Casi todas disponen de planes estratégicos[12], bien de servicios sociales o sectoriales, que unificados pueden dar una planificación integral del sistema, pero la C.V aunque lo menciona en su art 5 de la Ley 5/97 de Servicios Sociales, como competencia de la Generalitat, nunca ha realizado ningún intento planificador. La última planificación conocida es del años 1990-1991, en Domenech y García (1990).

Sobre LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA todos tienen una similar *organización funcional* de servicios sociales de atención primaria o comunitaria, basados en atender a la ciudadanía en su entorno habitual y que en múltiples casos se subdividen en *básicos* -haciendo referencia a los que definía el Plan Concertado de Prestaciones Básicas- y *específicos* para mencionar aquellos que han ido apareciendo con los años y que se prestan con una mayor intensidad o especialización que los anteriores pero siempre dentro de un trabajo comunitario, y los servicios sociales especializados, que ya se prestan fuera del ámbito de residencia del ciudadano/a, basados en la asistencia un recurso de tipo más residencial y con una intensidad de prestación elevada.

Con respecto a cuál debería ser este *nivel específico* en la C.V, pensamos que debería recoger los programas que actualmente son de titularidad y resolución de la Generalitat, pero que han sido delegados en su gestión diaria a los municipios y en algunos casos a entidades privadas. Ejemplo de

[11] Nos encontraríamos con tres formas diferentes de relación entre la administración proveedora del bienestar y la ciudadanía: a) cuando la relación se basa en el derecho subjetivo, es decir, aquellas situaciones en las que al ciudadano que reúne los requisitos está obligada a otorgársele los servicios; b) cuando la relación se basa en que el ciudadano tiene legitimidad y el derecho de hacer saber sus circunstancias, y la administración tiene obligación de atenderlas, pero el ciudadano no tiene un derecho propio a exigir la prestación específica; y c) las acciones graciables o discrecionales, que la administración puede otorgar o no (Abramovich y Courtis, 2002), en el marco de estas dos últimas se mueven los diversos servicios sociales de la C.V

[12] No se han encontrado para Galicia, Castilla La Mancha y Extremadura.

ellos son la renta garantizada de ciudadanía (que actualmente no implica programas para su desarrollo), los servicios especializados de atención a la familia e infancia (SEAFI), las agencias AMICS (oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo de inmigrantes) y los SMAD (servicios municipales de atención a la dependencia), la medidas judiciales de menores en medio abierto, etc, así como otros servicios que han sido creados por diversos Ayuntamientos (pero mayoritariamente gestionados desde lo privado) y que por su complejidad e intensidad de prestación deberían ubicarse en este nivel[13], y para alguno de ellos con obligatoriedad de gestión pública.

Estos servicios en otras CC.AA se han planificado dentro del segundo nivel (específico) de los servicios sociales generales, o se han integrado en el primer nivel reforzando la estructura de atención primaria/comunitaria, pero siempre bajo la planificación del gobierno autonómico. En la C.V adquieren en ocasiones demarcaciones diferentes a las municipales (SMAD), o roles diferenciadores de los servicios sociales de atención primaria (SEAFI o AMICS), aunque todos ellos prestan servicios sociales generales, y en todo caso, se han creado como programas específicos (sin que adquieran el carácter de especializados) y sin formar parte de la red básica, todo ello por decisión de la Generalitat Valenciana, que solo aporta financiación de forma discrecional a los Ayuntamientos para estos servicios, y desde la inexistencia de la planificación estratégica necesaria para su implantación.

Son servicios que se integran débilmente en la estructura ya consolidada de servicios sociales generales, implicando grandes dificultades en la gestión y gran descohesión territorial. En la actualidad, debido a los recortes del anterior gobierno, muchos han desaparecido o reducido a la mínima expresión, sin que ello suponga una percepción de quebranto del sistema, tanto para las y los profesionales como para la ciudadanía, pues nunca formaron parte del sistema de los servicios sociales generales, aunque atendían necesidades sociales de tipo generalistas.

Es necesaria en la C.V una organización funcional urgente ya que el nivel intermedio de los servicios sociales específicos no existe de forma organizada y se está desarrollando por cada Ayuntamiento, creando por su cuenta servicios específicos que les es difícil mantener, o que en muchos casos ni siquiera se han creado, ya que no existe planificación que lo decida ni lo obligue, configurándose así una división entre pueblos de primera y segunda categoría en cuanto a servicios sociales. La subdivisión funcional de los servicios comunitarios en básicos, a prestar por los ayuntamientos o mancomunidades, y en comunitarios específicos, a prestar por comarcas, sería la

[13] Por ejemplo centros ocupacionales, centros de día, atención a la violencia de género, programas para menores en desprotección, absentismo escolar, puntos de encuentro, etc…, todos ellos creados y financiados por diversos Ayuntamientos, y solo para sus vecinos/as.

acertada a la realidad poblacional de nuestra Comunidad. La necesidad de planificación autonómica en el sistema de servicios sociales es abrumadora.

La *organización territorial* en el conjunto de las leyes de las diversas CC.AA se basa en la creación de *zonas básicas de servicios sociales* (con unos 20.000hab. y encargada de los servicios comunitarios básicos) y *áreas de servicios sociales* que contendrán varias zonas básicas de servicios sociales (la media poblacional para ellas que se menciona en la diversas leyes y planificaciones es de 100.000hab. y es donde se prestaran los servicios comunitarios más específicos). La prestación de los servicios sociales especializados que corresponden a las CC.AA está reflejada en las diversas planificaciones y se realiza en base al tipo de servicio y las necesidades de las zonas en concreto, observándose en el análisis documental realizado que casi siempre son fruto de una planificación estratégica donde han trabajado tanto ciudadanos/as como técnicos/as y administración pública. Esta organización territorial no está realizada en la C.V, y es algo fundamental, ya que el territorio es la base de ordenación del sistema, y la comarca podría ser la base para configurar las áreas de servicios sociales.

El apartado de *coordinación y cooperación* intra sistema o entre sistemas del bienestar es bastante escueto en las legislaciones y normas de desarrollo consultadas, ya que aunque se hace referencia a él y se habla de los distintos consejos o comités que se encargarán de su desarrollo, solo Navarra detalla cómo debe funcionar esa coordinación. En algunas legislaciones se establece que el principio de prevalencia de criterio de atención social lo poseen los servicios sociales comunitarios básicos, pero es la única norma de funcionamiento, que no coordinación, que se menciona concretamente.

Con respecto a las METODOLOGÍAS DE TRABAJO Y PARTICIPACIÓN analizadas destaca que los/as ciudadanos/as tienen derecho a un profesional de referencia y un plan de atención social individual/familiar, que el ratio es de un trabajador social por cada 5.000 habitantes (media para los servicios comunitarios básicos), que pocos mencionan el trabajo en red y que solo Castilla-La Mancha menciona la existencia de un servicio social de urgencia. Respecto a la C.V., no existen referencias, ni preocupaciones metodológicas que se hayan plasmado en ningún documento, ni legislativo ni orientativo.

Con respecto a la *participación de los/as ciudadanos/as en el sistema* todas las leyes la plantean de forma tradicional mediante representatividad en Consejos, pocos mencionan la participación ciudadana directa, y cuando lo hacen es para hablar de ello de forma difusa y posponerla a un desarrollo posterior.

El apartado de CALIDAD está bastante desarrollado en las legislaciones consultadas, en sus planes estratégicos, e incluso algunas CC.AA tienen legislación o planificación estratégica específica para

ello. Se puede ver que la preocupación por la calidad es una constante. En la C.V es preciso el establecimiento de estándares de calidad, inexistentes hasta hoy, y máxime cuando casi todos los servicios sociales específicos y especializados son prestados por entidades de titularidad privada pero pagados con fondos públicos.

Sobre la FINANCIACIÓN del sistema pocas CC.AA especifican en su legislación como la realizarán, remitiéndose casi todos a la frase de "se establecerá mediante convenios". Solo honrosas excepciones como Castilla-León y Galicia la detallan por ley. Estas legislaciones solo hacen mencionan de concreta a la necesidad de detallar la financiación de los servicios comunitarios (básicos y específicos) dejando los servicios sociales especializados "a cargo de la entidad que sea su titular", que en principio será la administración autonómica, pero no prevén explicitarla bajo una norma legal. Sobre la inexistencia de legislación de financiación en la C.V no cabe decir mucho, solo que no existe, y ello a pesar de que la Ley 5/97 de Servicios Sociales habla de establecer convenios plurianuales de financiación (art. 58). Esta situación es consecuencia directa de cómo se ha valorado este sistema en la agenda política de la Generalitat Valenciana en las últimas dos décadas.

5.- Análisis del modelo valenciano de Servicios Sociales

El grupo nominal conformado para la realización de este análisis del modelo valenciano de servicios sociales propuso los parámetros que se debían contemplar en el mismo. Se estimó que estos parámetros deberían tener un marco de concreción basado en la proximidad a la ciudadanía y la universalidad de la prestación, por lo que la referencia funcional y territorial para analizar las diversas implicaciones de los ítems fue el municipio, y los servicios sociales generales que se prestan desde los mismos.

Los parámetros que se han analizado son: planificación; coordinación y cooperación; participación; prestaciones y servicios; evaluación; apoyo técnico; financiación; reconocimiento de derechos; profesionales y equipos; organización funcional y territorial; ley de autonomía y dependencia; rentas mínimas.

El análisis resultante se presenta en la **Tabla 1** *Características del Modelo Valenciano de Servicios Sociales,* que se inserta como Anexo I dado que las normas editoriales en este texto así lo aconsejan.

Los resultados de dicha tabla hablan por sí solos, no necesitan mayor ampliación, aunque como una panorámica de acercamiento a este modelo observamos que los servicios sociales valencianos no están dentro del encuadre de los derechos sociales, fundamentalmente debido a las políticas

públicas de la Generalitat Valenciana, ya que no ha concretado un marco de derecho subjetivo como otras Comunidades Autónomas. La publicación de la Ley 4/2012 sobre los Derechos Sociales en la C.V es una muestra más de la ausencia de derechos subjetivos, porque esta "ley-acto" se limita a describir todo una cartera de servicios sin acompañamiento presupuestario, ni vinculación institucional, y sin garantías exigibilidad o justiciabilidad.

Los resultados de este grupo nominal se ven apoyados y contrastados en el informe emitido por el Síndic de Greuges titulado *Situación de los Servicios Sociales Generales en la Comunidad Valenciana* (2013), donde realiza recomendaciones concretas a la Conselleria de Bienestar Social. Estas recomendaciones son: revisión y actualización de la actual Ley de Servicios Sociales; instauración del derecho subjetivo; apuesta por la descentralización y desconcentración; realización de un Plan General de Servicios Sociales y otro de Financiación Concertada con entidades locales; trabajar en políticas preventivas transversales; elaboración de un catálogo de prestaciones y servicios; titularidad pública de los servicios; empleados públicos en los servicios como mínimo de atención comunitaria; establecer sistemas de control y supervisión tanto en lo público como en lo concertado; definir el papel subsidiario de las organizaciones sin ánimo de lucro,… .

También se observa que el irrelevante desarrollo de los servicios sociales valencianos por parte de la administración autonómica ha conllevado que los ayuntamientos, en función de su capacidad, compromiso y sensibilidad, hayan desarrollado y apoyado numerosos servicios y prestaciones, instaurándose una gran desigualdad entre vecinos/as de diferentes municipios, asentándose un modelo asistencial y clientelar, sin prevención ni intervención profesional, sin referencias territoriales, sin financiación estable, y con numerosas deficiencias que ha potenciado la descohesión territorial y la desafección ciudadana sobre el sistema.

6.- Propuestas para una nueva Ley Valenciana de Servicios Sociales

Ante la inexistencia de una ley valenciana de servicios sociales que estructure un verdadero Sistema de Servicios Sociales moderno y eficaz, solo queda una alternativa, construirlo mediante una reordenación completa del mismo, y como indica Aguilar (2013), superando las dificultades que tiene y que son arrastres del pasado benéfico-asistencial, y que presentan problemas en lo metodológico, lo ideológico-conceptual y lo organizacional. Para ello el grupo nominal planteó una serie de líneas maestras para la creación de un nuevo modelo para el sistema, que fueron concretadas en una serie de ítems que debería contener una nueva ley de servicios sociales

6.1.-Lineas maestras para un nuevo modelo de servicios sociales

El grupo nominal instauró como preceptos fundamentales: la necesidad de una mirada retrospectiva hacia el sistema mediante el análisis de la práctica institucional en los últimos veinte años; la gestión del conocimiento producido en el sistema desde el consenso científico y profesional; valorar los logros de las CC.AA más avanzadas; construir un nuevo modelo propio desde la participación del conjunto de sus actores.

Es imprescindible realizar un Plan Estratégico de Servicios Sociales en la C.V con la participación real de los actores implicados. Debe ser un plan del sistema, no sólo de la Generalitat, ha de incorporar una evaluación previa del estado (Diagnóstico). Son demasiados años sin evaluar, sin conocer las necesidades y sin incorporar a todos en el proceso.

El liderazgo del sistema ha de realizarse desde la responsabilidad pública, como elemento vertebrador del sistema, es indispensable para el éxito. Es necesario un liderazgo político (la legitimidad y la decisión de iniciar y mantener el proceso, la gestión del entorno interinstitucional), un liderazgo técnico que oriente y coordine el proceso, y un liderazgo ciudadano en la definición de los derechos y su articulación.

Ante las consecuencias de la actual crisis económica la **Inclusión Social** ha de ser una prioridad, nadie ha de quedarse excluido de la sociedad. Se ha de garantizar los mínimos vitales, desde el respeto y la normalización, excluyendo políticas sin prevención ni intervención social, y generando una red por la inclusión con los otros sistemas de protección social y las entidades de acción social. La atención integral del ciudadano/a debe ser el fin de la inclusión social, y no sólo la atención de causas colaterales y mediáticas.

La alianza entre los actores del sistema debe ser promovida de forma reglada, dado que la interdependencia es cada vez más visible y necesaria. Es imprescindible que adquiera una imagen de sistema coordinado que ayude a visibilizarlo como sistema estructurado y potente dentro del conjunto de los sistemas de protección a la ciudadanía.

La atención basada en la “centralidad de la persona” debe ser la máxima metodológica a seguir, garantizando sus derechos, acompañándola desde el profesional de referencia, y siendo su atención integral la base del mismo, ya que actualmente lo son las prestaciones, y no las personas y sus necesidades.

6.2.- Propuestas de articulación para una nueva Ley de Servicios Sociales

Es necesario aprobar una nueva ley de Servicios Sociales de la C.V, que articule un modelo sobre las líneas maestras señaladas en el punto anterior, y que sea fruto de un proceso participativo desde un Plan Estratégico.

La nueva Ley de Servicios Sociales ha de incorporar dentro del sistema a los Servicios Sociales (nivel local y comarcal –servicios generales y específicos- y autonómico –especializados-), al Sistema de Atención para la Autonomía Personal y la Dependencia, y a las Rentas de Inclusión social.

Consideramos que esta nueva Ley ha de basarse en:

a) Realizar una planificación estratégica basada en el territorio y que sea "de abajo hacia arriba" en el mismo, puesto que la base debe ser la participación de todos los actores implicados desde el conocimiento real y concreto.

b) Derecho Subjetivo, donde se reconozca y garantice la prestación a todas las personas que acrediten necesidad, y no condicionado a presupuestos.

c) Desde un Catálogo del sistema (prestaciones y servicios) y una Cartera, donde se defina la extensión e intensidad.

d) Se defina su organización funcional basada en tres niveles: Atención Primaria o Comunitaria, la Específica y la Especializada, definidos desde la proximidad al ciudadano/a. El territorio como eje planificador del sistema, articulado en dos niveles: servicios sociales generales (que incluyen comunitarios y específicos) y servicios sociales especializados.

e) Se estructure la organización territorial de prestación del sistema basada en zonas básicas y áreas de servicios sociales, o propuestas similares. La Zona Básica presta los servicios sociales de atención primaria y puede identificarse con el municipio o agrupación de municipios, y las Áreas para los servicios específicos pudiendo ser su referente territorial la comarca. Los servicios especializados deberían quedar como responsabilidad de la Comunidad Autónoma. Se debe prestar una atención especial a los municipios rurales.

f) Se elabore una mapificación de base territorial, donde se anclen los servicios y recursos específicos y especializados, desde criterios de proximidad y necesidad.

g) Se genere una estructura de coordinación interadministrativa e intra administrativa donde se recojan las conexiones locales, comarcales y autonómicas, así como con el resto de sistemas del bienestar y entre lo público y lo privado.

h) Se identifique y promueva un marco de participación de la ciudadanía en el sistema, y que la utilización del mismo sea real y efectiva. Se debe buscar al máximo posible la participación directa y mejorar la participación representativa.

i) Se acompañe de una financiación local para los servicios sociales básicos y específicos, (afectada y condicionada), y al 100% para los equipos profesionales. El resto de actuaciones a financiar por convenios que realmente se sujeten a las planificaciones estratégicas y sean seguidos y evaluados en su calidad y oportunidad.

j) Calidad, inspección, mejora continua, formación de profesionales, supervisión y control, (planes de calidad en dos ejes territoriales: local y autonómico), donde haya estándares definidos entre la administración local y la comunidad autónoma, y de cumplimiento obligado para todos aquellos que participen en la gestión del sistema.

k) Potenciar las sinergias y alianzas que se dan dentro del sistema y con el resto de sistemas.

l) Realizar Planes de Inclusión Social a nivel local y autonómico. Debe ser el eje vertebrador de las sinergias y colaboraciones de la atención centrada en las personas, el potenciador de alianzas para evitar las causas sociales de la exclusión, y el generador de empoderamiento de la ciudadanía en sus territorios.

m) Un sistema basado en los Servicios, como impulsores de la atención social, el desarrollo local y el empoderamiento, frente a un sistema basado en ayudas económicas individualizadas como ha sucedido en los últimos veinte años.

n) La prevención de las causas de la exclusión social por encima de la mera asistencia, que es lo único que se ha atendido y de forma parcial en estas dos últimas décadas en la C.V.

7.- Referencias bibliográficas

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles, Madrid, Trotta.

Aguilar Hendrickson, M. (2013). “Los servicios sociales en la tormenta”, Revista Documentación Social. nº 166, pp.145-167.

Andres Arseguet, F, y Uceda i Maza. F.X. (2007). “Aportaciones para la reconstrucción de los Servicios Sociales en el País Valencià”, en Pérez y Uceda. La red pública de servicios sociales municipales en la Comunitat Valenciana: retos y futuro del sistema Público de Servicios Sociales, Valencia. FSP-UGT.PV, pp. 11-52

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Índice DEC 2013. Disponible en http://bit.ly/1be0kBx

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Índice DEC 2014. Disponible en http://bit.ly/2cV8SXz

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Índice DEC 2015. Disponible en http://bit.ly/2cVa3WJ

Belis, V. y Moreno, A. (2002). "Evolución del sistema de servicios sociales en la comunidad valenciana", Revista Arxius de Ciències Socials, nº 11, pp. 8-29.

Carbonero Gamundí, M.A. y Caro Blanco, F. (2013). "Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis", Revista Documentación Social, nº 170, pp. 121-142.

Doménech Pastor, M. y García Roca, J. (1990). "Presentación y desarrollo de la ley", Revista de Servicios Sociales de la Generalitat Valenciana, pp. 3-33.

Girva, T. y Cano, Y. (2010). "Análisis de la ley de protección a la maternidad desde la perspectiva de género", Revista TS Nova, nº1, pp. 33-37.

Informe del Síndic de Greuges (2013). Situación de los Servicios Sociales Generales de la Comunitat Valenciana. Disponible en http://bit.ly/2dlEc1V

Montañes, M. (2009). Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa, Barcelona, UOC.

Peresa, C. De Prada, M.A. Actis, W. (2003). "Investigación- acción participativa. Propuesta para un ejercicio activo de la ciudadanía", Conferencia; Encuentro de la Consejería de la Juventud. Córdoba. Disponible en http://bit.ly/2cAsIqv

Rodriguez Villasante, T. (2002). Construyendo ciudadanía, Madrid, El Viejo Topo.

Romero. J y Boix. A. (2015). Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local, Valencia, PUV.

Santos Martí. J. (2012). El cuarto Pilar. Un nuevo relato para los Servicios Sociales, Madrid, Paraninfo.

Uceda i Maza, F.X. y García Muñoz, M. (2010). "Una radiografia dels Serveis Socials Valencians", Revista TsNova, nº 1, pp 9-22.

Uceda i Maza, F.X., Pitarch Garrido, M.D., Pérez-Cosín, J.V. y Rosaleny Castell, R. (2012). "La evolución de la estructura básica de los Servicios Sociales en la Comunitat Valenciana. Treinta años en el área metropolitana de Valencia", Revista Arxius, nº 27, pp. 83-100.

Uceda-Maza, F.X., Domínguez Alonso, F.J. y Martínez-Martínez, L. (2015). "Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana: el actual `modelo valenciano´ y una nueva agenda de construcción de un

modelo de derechos sociales", Revista Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social, nº 22, pp. 93-121.

Vilà Mancebo, A. (2012). "La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo", Revista Azarbe. nº 1, pp. 143-155.

Anexo I

Tabla 1 *Características del modelo valenciano de servicios sociales*

Parámetros	Situación Valenciana	Implicaciones en el ámbito local	Observaciones
Planificación	Los únicos documentos existentes son el *Plan de actuación de Ss.Ss* (1989) y la *Mapificación de Ss.Ss* (1991)	Se desconocen las necesidades en su conjunto, la adecuación de los recursos y la justificación de su ubicación. Graves desequilibrios territoriales en la distribución de los recursos. Inexistencia de previsión y prevención en las actuaciones.	Las CC.AA, publican cada cinco años su planificación estratégica.
Coordinación y cooperación	No existen niveles, instrumentos, ni protocolos que favorezcan la coordinación y cooperación entre la Generalitat, las Diputaciones y los Ayuntamientos. Tampoco entre lo público y lo privado.	No es posible racionalizar ni optimizar los escasos servicios y programas existentes. La ciudadanía sufre la descoordinación pues la resolución de múltiples situaciones y expedientes requiere de la cooperación institucional.	Otras CC.AA, han aprobado normativas para garantizar la coordinación y cooperación institucional.
Participación	El Consejo Valenciano de B.S., existe formalmente pero sin contenido. Se han creado consejos sectoriales (mayor, etc.), pero sin contenido.	Existen Ayuntamientos donde se han creado estructuras de participación (p.e. Ayto Valencia Taules de Solidaritat) pero en la mayoría no se han creado, o sólo formalmente.	Cada grupo de interés (asociaciones, etc.) impulsa sus acciones y acuerda su financiación, perdiendo la visión holística.
Prestaciones y Servicios	Inexistencia de Catálogo y Cartera de Servicios y prestaciones del sistema, donde se regula la extensión e intensidad.	En cada Ayuntamiento y en función de sus posibilidades, sensibilidad política, impulso profesional, etc., se implantan unos programas o servicios, se desarrollan de una manera u otra, o no se desarrollan.	En las CC.AA se han publicado catálogos y carteras de Servicios y Prestaciones donde se identifican titular, extensión e intensidad. Los niveles básicos y complementarios de las prestaciones.
Evaluación y Calidad	No existe ningún documento que evalué el sistema. No se han implantado sistemas de calidad, donde se recaben las aportaciones de los grupos de interés: profesionales, usuarios/as y entidades de acción social. La C.V es la única que no dispone de un análisis de datos del SIUSS.	Los ayuntamientos no disponen de estándares de calidad sobre los que analizar y evaluar sus servicios y prestaciones. Cada Ayto elabora su propia forma de recoger los datos, y analizarlos. Existen Ayuntamientos en los que no se ha implantado o se ha hecho muy deficientemente el SIUSS.	Las CC.AA, han implantado el SIUSS en todos los ayuntamientos y las memorias se elaboran a partir del mismo. Existen planes de Calidad, para reconocer y aplicar estándares.
Apoyo Técnico, soporte y supervisión	No existen mapas de procesos ni procedimientos unificados. No existen equipos de supervisión profesional y de análisis del sistema.	Cada ayuntamiento ha desarrollado sus procesos y procedimientos. Se ahonda cada vez más en la desigualdad entre los municipios y por ende entre la ciudadanía.	Otras CC.AA, han desarrollado mapas de procesos y procedimientos para cada uno de los Servicios y prestaciones. Existen equipos de supervisión profesional.

	Sólo existen para actuaciones sectoriales: violencia de género, maltrato infantil, …	Prevalencia de la inercia institucional y burocrática.	
Financiación de los SS.SS de las Corporaciones Locales	No existen convenios plurianuales para el sostenimiento de estructuras y equipos permanentes. Incumplimiento del sistema pactado en el Plan Concertado del 33% de cada administración. Se invierte 207.23€/año/hab. en servicios sociales (2015)	Los ayuntamientos cada año se encuentran con la incertidumbre, de cuanta financiación dispondrán para los servicios y prestaciones. Los ayuntamientos sostienen el 70% el sistema, frente al 20% la Generalitat y el 10% el Ministerio. Cada ayuntamiento destina en función de su capacidad, compromiso y sensibilidad. Infrafinanciación e inestabilidad en el sistema.	En otras CC.AA (p.e. Extremadura, Castilla y León, etc.), es la CA la principal financiadora del sistema (aprox. 60-70%). La media anual de inversión en España (2015) es 309.28€/año/hab. En el País Vasco alcanza los 610.92€/año/ hab.
Reconocimiento de derechos y modelo	Prácticamente todas las prestaciones se hallan dentro de un modelo de asistencia social, es decir, vinculadas a que haya presupuesto y más basadas en lo económico que en las intervenciones profesionales	Los ayuntamientos necesariamente han de desarrollar un modelo prestacionista y asistencial. Cada vez existen menos intervenciones profesionales y más prestaciones dinerarias.	Las CC.AA, más avanzadas se han decantado por un modelo basado en el derecho subjetivo y por la intervención profesional y en red.
Profesionales y equipos	No existe por parte de la Generalitat ningún análisis sobre la ratios necesarias, en función de población etc. La Ratio de población por UTS es en la C.V. de unos 22.000 hab. (2012)	Cada ayuntamiento destina en función de su capacidad, compromiso y sensibilidad. Sobrecarga y saturación profesional.	La ratio de UTS (2012) (media española) es de 9.000 hab. La Rioja es la mejor posicionada con 1.185 hab x UTS y Catalunya la más cercana con 12.500 Hab x UTS.
Organización funcional	Solo existen dos niveles; generales y especializados. El salto de la atención de lo primario a lo especializado/ residencial es excesivo, sin un nivel que ayude a que las actuaciones no deban salir del ámbito de residencia habitual del ciudadano/a	El necesario nivel intermedio ha tenido que ser impulsado y financiado por los Ayuntamientos. Tiene escaso apoyo o reconocimiento por parte de la Generalitat. La gran mayoría de municipios de la C.V carecen de este nivel intermedio.	Todas las CC.AA disponen de tres niveles; comunitarios, específicos y especializados. El pase de una atención primaria a una muy especializada es un sobre coste del sistema actual y potencia su mercantilización
Organización territorial	No existe	Cada ayuntamiento o agrupación de los mismos se ha desarrollado a su libre albedrío. Abandono de los municipios rurales.	Todas las CC.AA lo han legislado estableciendo *Zonas* de Ss. Ss (con unos 20.000hab) y *Áreas* de Ss.Ss (con unos 100.000hab)
Autonomía y Dependencia	Creación de un sistema paralelo al de Ss.Ss. Irrelevante implantación del sistema: prevalencia de la prestación económica sobre los servicios, el limbo de la dependencia. Normativa propia más	Los Smad´s no se adaptan a la demarcación de los servicios sociales municipales. La atención se escora hacia prestaciones vinculadas al servicio en lugar de servicios públicos propios que generarían empleo.	Otras CC.AA han implantado la dependencia dentro del sistema de Ss.Ss. Tenemos una puntuación de 0,4 sobre 10, mientras que la media de las CC.AA es de 4,7, y la mejor valorada, Castilla y León, cuenta con

	restrictiva que la estatal. La C.V invierte 62.21€xhab/año en el sistema. (2014)		un 9,6. La media de inversión de las CC.AA hab/año es de 109.25€, y la de mayor inversión es Cantabria con 174.35€. Todos datos del 2014
Rentas Mínimas: *renta garantizada de ciudadanía*	Derecho subjetivo no garantizado. Criterios de inclusión restrictivos. Sin profesionales ni programas de acompañamiento.	Diferentes decisiones políticas: municipios con convenio y otros sin convenio, con repercusiones importantes en el abono de la prestación a las personas. Sobrecarga de los profesionales.	Según datos de 2011 la C.V tenía 16.982 beneficiarios frente a los 52.425 de Madrid que tiene una población similar a la valenciana y menor tasa de pobreza

Fuente: Andrés Arseguet, F., García Aya, M., Martínez-Martínez, L., Martínez i Llopis, M., Moreno Vaño, A., Rovira Prats, J., Sánchez Menaya, J.E., Soriano Mira, M.J., Uceda i Maza, F.X., en Romero. J y Boix. A. (2015). *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local.* Pp. 218-220

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

Grupo 8.2

El papel de las políticas sociales municipales en la reconfiguración del Estado de Bienestar.

Coordinación:

José Vicente Pérez Cosín (UV)

Diana E. Valero López.

espanet SPAIN

El encuadre municipal y comunitario de la política social se enfrenta en la actualidad a importantes retos de (re)orientación y (re)diseño. La crisis ha dejado a los municipios españoles en una situación caracterizada por elevadas tasas de pobreza y exclusión e importantes restricciones -especialmente fiscales y financieras- para llevar a cabo las políticas sociales necesarias. A ello hay que sumar una restricción competencial sin precedentes en materia de servicios sociales de mano de la reforma local. Esta cuestión, a pesar de las soluciones temporales dadas por las CCAA y la reciente jurisprudencia constitucional sobre la inconstitucionalidad de la asunción autonómica de las competencias municipales en servicios sociales y promoción social, ha puesto en entredicho el papel de los Ayuntamientos y los agentes públicos locales como actores clave en las políticas sociales. Además, todas estas amenazas a la autonomía local para la planificación e implementación de una política social propia se desarrollan en un contexto de profundos cambios en nuestro Estado del Bienestar con políticas de austeridad de corte neoliberal y el impulso a la movilización de recursos sociales y estrategias de resiliencia social más allá del ámbito únicamente público (inversión social, coproducción de bienestar, etc.).

Consideramos pues importante dedicar un espacio de reflexión acerca del rediseño del papel que las políticas sociales locales tienen en la configuración del Estado de Bienestar en España, bien sea encabezando de forma renovada la provisión de servicios y medidas tradicionales o como agente catalizador de innovaciones sociales, así como su impacto en la cohesión social y el bienestar comunitario.

De manera general los objetivos de este panel son perfilar cuál es el presente y futuro de las políticas sociales municipales, y explorar su papel en la configuración del Estado de Bienestar post-crisis. Para ello, se pretende analizar contribuciones de naturaleza teórica o aplicada tanto sobre estudios de caso como comparativos, que permitan reflexionar acerca de las políticas sociales municipales, políticas de inclusión comunitaria, y/o el papel de los agentes locales en la política social española actual.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Xavier Montagud Mayor: Sostenibilidad de los servicios sociales en el ámbito local en la Comunidad Valenciana: las otras consecuencias de la crisis
- Joseba Zalakain: La situación de los Servicios Sociales municipales en la CAPV
- Quim Brugué, Xavier Casademont, Serra Macià: Políticas locales innovadoras en contextos de crisis y austeridad
- María Rosa Herrera-Gutiérrez, María Jesús Rodríguez-Garcia, Enrique Pastor Seller: Estructura de gobernanza en los sistemas locales de bienestar en España: una aproximación a partir del diseño de los programas de regeneración urbana
- Carmen Verde, Enrique Pastor, Ana Isabel Lima Fernández, Encarna Peláez: Impacto Políticas austeridad en España

Comunicaciones:

- Norma Jordana, Carles Alsinet, Luisa F. Cabeza, Teresa Botargues: Los sistemas socio-ecológicos y el grado de bienestar en la generación de territorios corresponsables
- Lourdes Belén Espejo Villar, María Isabel Calvo Álvarez: ¿Son sociales las políticas públicas de inclusión? La instrumentalización institucional del bienestar en un contexto de gobernanza y…. el fracaso de la protección social

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

8

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

¿SON SOCIALES LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN? LA INSTRUMENTALIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL BIENESTAR EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA Y…. EL FRACASO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

Espejo Villar, L. Belén
lbev@usal.es
Calvo Álvarez, Mª Isabel
isabelc@usal.es

Grupo 8.2

El papel de las políticas sociales municipales en la reconfiguración del Estado de Bienestar

espanet SPAIN

Resumen

El presente trabajo pretende analizar la decadencia que ha ido experimentando el carácter social de las prestaciones públicas en materia de inclusión, en contraposición a la reconstitución que los conceptos de discapacidad están alcanzando en el marco de determinadas regulaciones, y que obedece más a parámetros de individualidad que a actuaciones de responsabilidad comunitaria.

En este sentido, el estudio se construye sobre tres pilares, uno conceptual, en el que tratamos de superar las implicaciones formales del término discapacidad, cimentado en prácticas asistenciales y sin ninguna significación educativa desde la que establecer congruencias intersectoriales con el sistema de bienestar social, para situarnos en la necesidad de articular una noción de inclusión como paradigma legitimador de políticas públicas que sean representativas de las necesidades sociales desde elementos socioeducativos democráticos.

Partiendo de esta premisa, el segundo eje pretende analizar el desarrollo de las actuaciones administrativas que en materia de inclusión socioeducativa se viene realizando en los últimos años. De este modo, el trabajo pone el punto de atención en el marco de dos administraciones locales (Bilbao y Valladolid) seleccionadas de acuerdo a criterios de excelencia en el bienestar social de las Comunidades Autónomas en las que se incardinan (García et al., 2016) y a parámetros de gestión política.

Finalmente, nuestra reflexión intenta comprobar si el desgaste social de las políticas relativas a la inclusión se está viendo reforzado en un escenario de gobernanza a nivel mundial en el que se priorizan las estrategias institucionales sin conexión con valores comunitarios y educativos.

Palabras clave: desarrollo social, inclusión, política institucional, gobernanza, discapacidad.

1.- Inclusión, discapacidad

La diversidad presente en la sociedad conlleva procesos de cambio que está exigiendo tanto a las asociaciones y organizaciones de personas con discapacidad como a los servicios públicos replantear sus servicios, procesos, organización, etc. para mejorar su calidad de vida y su inclusión. Estamos ante un reto que debemos plantear a corto y medio plazo para poder así hablar de igualdad de oportunidades y de plena inclusión.

Actualmente hablar de discapacidad e inclusión social nos lleva a hablar de la evolución que ha sufrido la atención a la diversidad y su tratamiento en la escuela y en la comunidad; el cambio ha sido profundo a nivel conceptual y teórico: evolución del concepto, derechos, papel en la sociedad, etc., pero no suficiente a nivel práctico, queda todavía camino por recorrer donde las personas con

discapacidad se hagan visible y donde todos tengan las mismas oportunidades. Podemos afirmar que la evolución del concepto de discapacidad y la atención a la diversidad han seguido los mismos pasos en nuestro país que a nivel internacional, iniciativas y movimientos sociales han ido promoviendo un cambio significativo en este campo, han ido desde los modelos donde las personas han sido excluidas, rechazadas y marginadas hacia el modelo asistencial, modelo del déficit centrado en el diagnóstico médico en el que la persona con discapacidad no participaba en el contexto hasta los sistemas paralelos de atención e intervención para finalmente situarse en el paradigma de la inclusión y en el modelo centrado en la persona donde la persona es el motor de su vida; el Informe Mundial sobre la Discapacidad (OMS, 2011) señala que el fin es que las personas con discapacidad puedan participar en todos los contextos (económico, social, político, educativo, empleo, sanitario), preparadas y formadas para ello. Pero la realidad indica que habiendo leyes y normativa que han ido regulando la participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos la puesta en práctica de la misma está lejos de alcanzarse (Ortíz, 1995, Arnáiz, 2001, Llevó 2012 y Rodríguez Cabrero, 2012).

En este camino hacia la inclusión las organizaciones que trabajan *con, por* y *para* las personas con discapacidad han cambiado su respuesta desarrollando cuatro funciones: reinvidicativa, prestacional, visibilidad e identitaria "asegurar el derecho de las personas con discapacidad en todos los ámbito de su vida fortaleciendo, mejorando la calidad de vida, lo que conlleva nueva formas de cohesión y unidad (Rodríguez Cabrero, 2012, p. 168).

El fin de la educación y de la escuela es reducir y/o eliminar la exclusión social basada en la integridad y honestidad, la justicia y equidad, la promoción del respeto por todos los individuos, el reconocimiento de que todos los estudiantes tienen derecho a una educación basada en la igualdad de oportunidades, la preocupación por el bienestar y el desarrollo integral de los profesores y los estudiantes, la consideración de que todos los estudiantes pueden aprender, la escuela debe responder a las necesidades particulares de cada estudiante, el punto de vista de los estudiantes es importante y tomado en cuenta y la diferencia es vista como una oportunidad para aprender y como una fuente de enriquecimiento (Murillo et al, 2010). "El cambio cultural se dirige hacia una visión transformadora de la inclusión, en la que la diversidad es vista como una contribución positiva a la creación de centros educativos" (Ainscow, Both y Dyson, 2006, p. 15).

Uno de los requisitos de la escuela inclusiva es la colaboración de todos los miembros de la comunidad educativa, debe ser una participación tanto en la organización como en la gestión, crear una escuela que trabaja en, por y para la igualdad y la justicia social (Ainscow, 2009; Murillo, 2009). Los cambios se plantean en todos los niveles a través de prácticas y procesos inclusivos que responden a las necesidades del alumnado, del profesorado y de la escuela. Para que se produzcan los cambios todos los elementos que forman parte de la vida de los centros educativos y de sus agentes deben ser

promotores del cambio. Algunos de los elementos clave para trasformar centros en centros inclusivos son el equipo directivo, la comunidad educativa y social, el profesorado, el alumnado, la familia, el clima del centro educativo, el liderazgo y la dirección y gestión de centros educativos (Ainscow, 2008; Murillo y Hernández, 2011, León, 2012 y Gómez, 2013).

El movimiento de Educación para Todos surgido a principios de los años 90 presenta una concepción amplia de la inclusión que tiene que ver con la participación en la educación de todos lo que conlleva su participación en la comunidad. Booth y Ainscow (1998) definen la inclusión como "El proceso de aumentar la participación de los alumnos en el currículo, en las comunidades escolares y en la cultura, a la vez que se reduce la exclusión en los mismos" (p. 2) y Barrio de la Puente (2009) señala que "La Educación Inclusiva aparece como la posibilidad de construcción de una sociedad inclusiva en la que se reconozcan y participen todos los ciudadanos, eliminando todo tipo de exclusiones sociales, económicas y culturales. Aunque, a veces, la defensa de las escuelas inclusivas se ha vinculado a la defensa de determinados grupos y colectivos específicos con necesidades educativas especiales, la inclusión se refiere a todas las personas y a todos los colectivos. La educación inclusiva pretende educar junto a todo el alumnado, prestando especial atención a aquellos alumnos que tradicionalmente han sido objeto de exclusión en la escuela" (14). El fin último de la inclusión en la inclusión social participar por tanto en el contexto social en que cada persona vive. Por tanto las conferencias internacionales, la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2020 y el Plan Estratégico de la ET 2020 reconocen la educación como un derecho, la diversidad como un valor y trabajan por y para la educación inclusiva.

A continuación se enumeran algunas de las características que se consideran tienen el concepto de educación inclusiva: Participación, Comunidad, Calidad, Diversidad, Interculturalidad y Equidad. Asumir un modelo inclusivo ayuda a los centros educativos a ser más sensibles, abiertos a la diversidad, minimizando actitudes negativas y discriminantes trabajando por la igualdad, ofreciendo una respuesta de calidad, seleccionando recursos que dan respuesta a los aspectos que lo requieren, etc. Así mismo la educación inclusiva es un elemento clave para crear sociedades inclusivas, somos conscientes que es un proceso escalonado donde los cimientos se basan en los principios de igualdad y derechos que mejoren el sistema donde todos, profesionales del ámbito educativo del ámbito social, familias, comunidad y responsables políticos trabajen para mejorar la inclusión de todos en todos los ámbitos, todos son recursos para la inclusión.

Las organizaciones de personas con discapacidad en las últimas décadas han trabajado y siguen trabajando para cumplir este objetivo a través de proyectos, creando redes, buenas prácticas y lo que es más importante cambiado los modelos de organización e intervención ajustándose a los cambios

en los modelos de atención a la diversidad. Estos modelos plantean la necesidad de políticas sociales que den respuesta al colectivo eliminando los diferentes obstáculos. Ello supone innovar, trabajar juntos (personas con discapacidad, asociaciones, profesionales, investigadores, etc.) desde los derechos de las personas con discapacidad, no desde la caridad o el voluntarismo. Trabajar juntos en estrategias para alcanzar las metas.

Son y han sido las propias personas con discapacidad las que han logrado muchos de los hitos alcanzados en las últimas décadas en el camino hacia la inclusión y la mejora de su calidad de vida no sin antes superar obstáculos que limitan y siguen limitando la adaptación del entorno a las personas con discapacidad: Políticas y norma insuficientes; Actitudes sociales (negativas); Financiación insuficiente; Faltad de consulta y participación de las personas con discapacidad; Ausencia de información y limitada accesibilidad (Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020).

En estos últimos años se están impulsando proyectos de atención al colectivo más vulnerable en el contexto escolar siguiendo las recomendaciones, declaraciones y conferencias internacionales que avalan un modelo de Educación Para Todos. Las escuelas deben ser las promotoras del cambio junto con otros servicios y programas, son un espacio privilegiado para la inclusión. Tanto en la comunidad Autónoma Vasca como en la Comunidad de Castilla y León se han puesto en marcha distintos Planes de Atención a la Diversidad dentro de la corriente promovida por la UNESCO, Educación Inclusiva, Educación de Calidad para Todos impulsando y apoyando tanto a los agentes educativos como sociales a desarrollar las líneas estratégicas señaladas para alcanzar los fines establecidos.

Promover la inclusión, generar cambios legislativos, transformar las políticas, prácticas y cultura de los centros, organizaciones con el fin de que se respeten los derechos de las personas con discapacidad mejorando su calidad de vida y mejorando la calidad de los servicios es tarea nuestra y nuestra meta.

Son diversos los estudios que ponen de manifiesto la necesidad de un cambio en la actitud hacia la diversidad, la discapacidad y la inclusión para que se lleven a cabo es necesario disponer de datos (cuantitativos y cualitativos) que ayuden a identificar las barreras que limitan la participación; la diversidad es una oportunidad, es enriquecimiento para todos dentro y fuera del contexto escolar.

2.- Metodología

Metodológicamente el trabajo que se presenta contempla elementos de carácter cualitativo que proporcionan una visión crítica de las actuaciones institucionales en materia de prestaciones sociales. Para ello se ha establecido una secuencia triangular que tiene como punto de arranque el ámbito regional del que se ha tomado como referente el desarrollo normativo mediante el que los gobiernos regionales formulan las directrices que han de conformar la política social territorial.

Este proceso tiene su continuidad en el régimen social que articula la administración local a través de herramientas de planificación como son las memorias de acción social desde las que se gestiona el bienestar de los grupos de población, condicionado en todos los casos por un contexto global de discursos políticos hilvanados desde imperativos de gobernanza mundial.

El último vértice está representado por el estudio de la conceptuación social que se hace de la discapacidad tanto en el escenario regional como en el local, pero también por el grado de confluencia que presentan las administraciones en políticas de inclusión. Punto este con el que tratamos de dar respuesta a las preguntas: ¿Son inclusivas las políticas sociales de discapacidad? ¿Hacia dónde se dirigen las intervenciones institucionales que subyacen en el ámbito de la discapacidad? ¿Cumplen una función asistencial o tienen una función social y educativa?

En este sentido se ha partido de un enfoque comparativo que plantea el estudio de dos unidades locales de correlación, Bilbao y Valladolid, seleccionadas porque se enmarcan en una línea de gestión regional que representa una política de servicios sociales consolidada en cuanto a índice de desarrollo del bienestar, tal y como se pone de manifiesto en los trabajos que de una manera sistemática se han venido realizando en estos últimos años (García, et al, 2016).

En un segundo nivel de análisis, el auge que están teniendo las tendencias descentralizadoras en la gestión de las políticas públicas nos ha llevado a poner el foco de atención en la intervención social realizada desde estructuras locales de poder, que aunque enmarcadas en un liderazgo regional pueden presentar divergencias en las formas de organización social (Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2016).

Es por ello que buscando un mayor nivel de concreción se ha realizado un mapeo de la discapacidad en uno de los instrumentos centrales de planificación como son las memorias de servicios de acción social. Desde estas unidades de ámbito local se ha examinado la configuración de cada uno de los documentos que han sido objeto de análisis y el tratamiento de la inclusión y la discapacidad en los mismos en el último año publicado. En este marco, los indicadores que han servido de referente han sido tres elementos relativos a cuestiones de forma como de contenido:

1.- La ubicación. En qué capítulo o bloque del informe se incardinan las referencias relativas a los siguientes aspectos: discapacidad, inclusión.

2.- El colectivo o colectivos a los que van dirigidas las actuaciones.

3.- Las funciones que se derivan de las intervenciones.

3.- ¿Son inclusivas las políticas regionales de inclusión?: Las leyes de servicios sociales y el influjo asistencial de las políticas de tercera edad de los 70.

El marco de estudio que proporcionan las administraciones territoriales y las derivaciones que su gestión política tiene en indicadores sociales se inserta, como es bien sabido, en un modelo formal de descentralización regional en el que se ha ido reforzando la visibilidad de los gobiernos territoriales en materia social, a medida que se ha consolidado el discurso descentralizador iniciado en la Constitución de 1978.

Este poder político del que gozan en nuestro país las administraciones regionales, y en virtud del cual se ha ido configurando un mapa territorial diferenciado y desigual tanto en el plano social (García et al., 2015) como en el campo educativo (Jiménez, 2014), constituye en este trabajo uno de los parámetros desde los que analizar el determinismo gubernativo del Estado de las autonomías en la configuración de las políticas sociales de inclusión. Su sentido es claro en enfoques asociados con nuevos modos de gobernanza social (Ball, 2011) que hacen de la búsqueda de fórmulas de descentralización y del rendimiento comparativo prioridades políticas.

En el contexto nacional, el marco jurídico que sustenta las políticas de actuación en materia de acción social viene marcado, como decíamos con anterioridad, por la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía que atribuyen a los poderes públicos territoriales competencias exclusivas en la organización de los servicios sociales, al tiempo que obligan a su regulación. De ahí que uno de los ejes centrales de este apartado sea examinar el imaginarium sobre el que se han ido construyendo las últimas leyes de servicios sociales en dos Comunidades Autónomas, la del País Vasco y la de Castilla y León, por ser ambas el escenario intermedio en el que se producen las dinámicas sociales de poder con influencias a otras escalas.

Ahora bien; ¿Qué discursos políticos sustentan las referencias normativas de la discapacidad y la inclusión en el marco de los servicios sociales? ¿Es posible hablar de convergencia jurídica entre administraciones territoriales en la atención a sectores y grupos de población que han estado en el punto de interés gubernamental a partir de la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia?

Una mirada analítica y general a la evolución que han experimentado las leyes de servicios sociales, de segunda y hasta de tercera generación en algunas Comunidades Autónomas (es el caso de Asturias, Baleares, Galicia, País Vasco, La Rioja) sitúa el panorama territorial de la acción social en una cultura compartida en torno a los modos de gestión, mayoritariamente privados y de iniciativa social, y a la reconceptualización de niveles de intervención (atención básica y atención especializada), que como tendencia en los nuevos desarrollos legislativos pasan a incrementar las competencias del primer nivel, subsumiendo en muchos casos la línea de trabajo comunitaria por otra más individualista y

asistencial de la acción social. Hecho éste que supone la pérdida de la función educativa en las políticas sociales y que como hemos apuntado en trabajos anteriores (Espejo, 2016) forma parte de una estrategia planificada institucionalmente y dirigida, primero, a minimizar las funciones de representación y, segundo, a burocratizar las políticas socioeducativas en detrimento de modelos de representación y de gestión comunitaria. En ese sentido, criticamos con Varela (2015) la utilización de formas y funciones en el ámbito social cada vez más clientelares, refrendadas incluso por los propios profesionales. Tal y como se pone de manifiesto con el testimonio de los mismos: "Creo que la educación social se está convirtiendo más, o nos demandan más desde la Administración que se convierta en un tema burocrático, en meros tramitadores de servicios y que la tarea educativa cada vez cuesta más implementarla porque ninguno le ve valor (..) Los políticos no nos demandan eso" (E26: 26:27) (Varela, 2015, p.76).

En cuanto a la reconceptualización de los niveles, dos ejemplos pueden servir para ampliar estas ideas. Por una parte, presentamos gráficamente la configuración competencial que realiza la nueva Ley de Servicios Sociales (Ley 14/2015) de la Comunidad de Extremadura en la que comparativamente se aprecian cambios sustanciales con respecto a la primera ley (Ley 14/2015de Servicios Sociales de Extremadura), que mantiene una estructura clásica heredada del marco legal del País Vasco (Tabla 1).

De otra parte y atendiendo al plano conceptual, comprobamos que los nuevos escenarios de intervención en los que se articulan los servicios sociales contemplan una línea de trabajo en torno al empoderamiento. Así se constata en la actualización legislativa que ha realizado Andalucía (Ley 9/2016, de 27 de diciembre) en la que se plantean varios contextos de intervención. Uno de empoderamiento personal, promoviendo para ello la capacitación y la autonomía personal, así como la participación en la vida comunitaria. Otro de compensación para situaciones y colectivos vulnerables y una doble vía, de prevención y tratamiento para procesos de exclusión.

Sin embargo, las referencias explícitas a la discapacidad en los marcos normativos no son frecuentes y cuando lo hacen aparecen vinculadas al ámbito sociosanitario. Escribían Sancho y Rodríguez (2002) en un trabajo relativo al envejecimiento y la protección social de la dependencia en España sobre la distancia que en la década de los 70 y en cultura de bienestar social nos alejaba de nuestros vecinos europeo y expresaban al respecto que: "mientras en los países más avanzados de Europa llevaban años librando con dureza la batalla de la desinstitucionalización (Townsend, 1962 y Tibbitts, 1963) y se aireaban evaluaciones demoledoras sobre las instituciones psiquiátricas y las de ancianos, en España vivíamos la época dorada de construcción de residencias de gran capacidad, destinadas a personas que se valían por sí mismas y que sufrían múltiples carencias socioeconómicas. Se trataba de instalaciones hoteleras de calidad dependientes del sistema público y estaban presididas por el

objetivo de "dar a nuestros mayores lo que nunca tuvieron en su época de duro trabajo". El principio conceptual de partida podría resumirse así: "ellos ya trabajaron suficientemente, ahora les toca descansar: nosotros se lo daremos todo hecho" (Sancho y Rodríguez, 2002, p. 263).

Tabla 1 *Configuración competencial Ley 14/2015- Ley 14/2015 de Servicios Sociales de Extremadura*

Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura	**Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura**
Primer Nivel: - Servicio Social de Información, Valoración y Orientación - Servicio Social de Animación Comunitaria - Servicio Social de ayuda a domicilio - Servicio Social de Convivencia e inserción Social	Ofrecer información, orientación y asesoramiento social a las personas, familias y grupos sociales en relación a las prestaciones de servicios sociales. b) Acometer actuaciones preventivas a nivel individual, grupal y/o comunitario, actuando sobre factores de riesgo que generan las necesidades sociales. c) Detectar, valorar, diagnosticar situaciones de necesidad personal y/o familiar, así como elaborar el plan de atención social al efecto. d) Realizar el seguimiento del plan de atención social y desarrollar aquellas intervenciones que les sean propias en función de las prestaciones de servicios sociales que el catálogo del Sistema Público de Servicios Sociales, les atribuye. e) Poner en conocimiento de la autoridad judicial o administrativa competente, las situaciones personales de aquellas personas usuarias de los servicios sociales, cuya actividad o conducta represente graves riesgos, previsibles o inminentes, para su integridad física o de las otras personas, pudiendo proponer a la autoridad competente la limitación cautelar de su capacidad, en los supuestos previstos legalmente. Para ello se llevarán a cabo las medidas de coordinación que fueran necesarias con aquellas Administraciones Públicas con competencias relacionadas con la actividad o conducta de estas personas. f) Organizar, gestionar, coordinar y evaluar las prestaciones que el catálogo del Sistema Público de Servicios Sociales les atribuye, así como colaborar con los servicios sociales de atención especializada en la forma que se determine reglamentariamente. g) Desarrollar un conjunto de actuaciones articuladas en torno a las personas, los grupos y la comunidad, orientadas al desarrollo socio-comunitario, que actúen en la promoción de las capacidades sociales y en la acción contra todo tipo de relaciones de dependencia y exclusión, ya sean generando estrategias de cohesión o en la eliminación de los factores generadores de desigualdad. h) Desarrollar actuaciones de sensibilización social, fomentar la participación social en el desarrollo de la vida comunitaria, promocionar el voluntariado y fomentar el trabajo en red con las instituciones y organizaciones que intervienen en su ámbito territorial. i) Colaborar con las unidades y órganos de la administración de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las funciones de autorización, acreditación e inspección en materia de servicios sociales. j) Coordinar y complementar las intervenciones con las prestaciones que ofrece el sistema público, así como los que ofrecen otros sistemas de protección social, en especial, el sistema sanitario, promoviendo y desarrollando la coordinación sociosanitaria. k) Participar en los órganos que, en materia de servicios sociales, así como en otras materias como la salud, la educación, la vivienda y el empleo, se creen en su ámbito territorial, conforme se determine reglamentariamente.
Segundo Nivel: - Servicio Social especializado de Atención a la Familia, Infancia, Adolescencia y Juventud. - Servicio Social especializado de atención al Toxicómano. - Servicio Social especializado de prevención de la Delincuencia y atención a los Reclusos y ex Reclusos. - Servicio Social especializado de atención a Minusválidos. - Servicio Social especializado de atención a los Ancianos. - Servicio Social especializado de Minorías Étnicas. - Servicio Social especializado de no Discriminación Social. - Servicio Social especializado de situaciones de Emergencia Social.	A) Planificar, gestionar, coordinar y evaluar las prestaciones que conforman la atención especializada, en el marco de la normativa que las regule. b) Informar, orientar, asesorar y apoyar en la intervención especializada. c) Prestar apoyo técnico a los Servicios Sociales de Atención Social básica y colaborar con los mismos. d) Coordinar y complementar las intervenciones que se desarrollen con otros sistemas públicos de protección social, especialmente en el ámbito sociosanitario. e) Acometer actuaciones preventivas a nivel individual, familiar, grupal y/o comunitario, actuando sobre factores que provocan situaciones de necesidad o exclusión social del sector de población al que se dirige su atención. f) Detectar, valorar, diagnosticar situaciones de necesidad personal y/o familiar, así como elaborar el programa de atención especializada al efecto, realizando su ejecución y seguimiento en coordinación, si procede, con los servicios sociales de atención social básica.

Esta situación que puede parecer notoriamente superada es perfectamente identificable en el colectivo de las personas con discapacidad y se ampara en la corresponsabilidad intergubernamental que desde hace unos años se viene produciendo en España. De este modo y centrando el foco de atención en la Ley de Servicios Sociales del País Vasco, aprobada en el año 2008, las premisas que sirven de punto de partida en la conformación legal de la discapacidad son las que se recogen a continuación:

1. La tecnocracia de la discapacidad o lo que es lo mismo el interés por cuantificar la discapacidad, esto es, la valoración y el diagnóstico de la misma. De tal manera que el término sólo aparece en contadas ocasiones y enmarcada en prestaciones de atención especializada (Artículo 22. Catálogo de prestaciones y servicios del sistema vasco de servicios sociales).
2. El enfoque sociosanitario que aparece ampliamente desarrollado en el artículo 46 y que se atribuye a personas con patologías, integrando la discapacidad en este bloque. Y ello a pesar de que las referencias a la noción de inclusión social se plantean con una finalidad compartida entre sistemas y políticas públicas de protección social. ¿Dónde queda la función educativa de los servicios sociales?

El caso de Castilla y León (Ley 16/2010, de 20 de diciembre de Servicios Sociales de Castilla y león) no es muy diferente, las menciones a la discapacidad son escasas y se recogen como categorías excluyentes y diferenciadas de otros colectivos como el de niños y el de las personas mayores.

No obstante, la discapacidad no se construye desde la especialización como en el caso del País Vasco, sino desde un ámbito esencial. La ley de servicios sociales de Castilla y León aprobada en el año 2010 diferencia entre prestaciones esenciales y no esenciales y la discapacidad se configura como un derecho subjetivo, obligatorio en su provisión y públicamente garantizado (prestación esencial).

De este modo, en el bloque de prestaciones esenciales se hace referencia a: “La atención temprana dirigida a niños con discapacidad o con riesgo de padecerla, que comprenderá como mínimo la prevención, la detección precoz, el diagnóstico y la atención de casos”. Artículo 19.

Sin embargo sistemas públicos como el educativo cuyo nivel de complicidad y coordinación debe ser permanente y sistémico, sólo aparece mencionado y de manera subsidiaria, como se pone de manifiesto: “La atención en centro de día que garantice, con continuidad a la del sistema educativo, el proceso de integración social y laboral de las personas con discapacidad una vez culminados los ciclos educativos a los que puedan acceder”.

4.- La gestión local de la inclusión

Además del entramado orgánico que establecen las políticas regionales en materia de acción social, en las últimas décadas el contexto local se ha ido posicionando como un ámbito de intervención fundamental (Subirats, 2010 y Las Heras, 2011) determinado jurídicamente a nivel nacional, por el marco de la Constitución española y a nivel territorial, por la legislación autonómica, sin obviar que en escenarios supranacionales se fijan cada vez más recomendaciones en servicios sociales de interés general dirigidas a potenciar fórmulas de descentralización de la organización de servicios a otras escalas de poder de la administración (COM, 2006).

De acuerdo con estos preceptos, en España la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del régimen local vino a representar como bien señala López (2013, p. 70): "la consagración de los principios constitucionales" y el escenario más directo y regular para la gestión de los servicios sociales. A partir de este momento, se puede empezar a hablar en nuestro país de un sistema público de servicios sociales coordinado a diferentes niveles de la administración, y en cuyo reparto competencial las corporaciones locales se erigirán en responsables de la programación, coordinación y, en definitiva, del gobierno de servicios de nivel primario (Guillén y Vilá, 2007).

En consecuencia, en este nuevo modelo de ordenamiento territorial las actuaciones públicas locales se van convertir en un espacio de poder desde el que conciliar intereses de diferente nivel y representatividad (Roldán y García, 2006) y desde el que garantizar derechos sociales fundamentales cuya legitimación será el resultado de los procedimientos de gestión que ponga en valor la administración municipal.

De acuerdo con Pastor: "Los gobiernos locales ocupan una posición central en las políticas de proximidad, como son las políticas sociales, y numerosas demandas sociales y económicas acaban encontrando mejor respuesta en ésta ámbito territorial y de poder. El escenario local se revela como ámbito apropiado para aprovechar nuevas oportunidades e iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno" (Pastor, 2009, p. 85). Por tanto, en el proceso de articulación de estas responsabilidades sociales, las corporaciones locales van a ir construyendo las bases políticas de los servicios sociales a través de herramientas de planificación que permitirán poner en relación dos planos, el discursivo y el operativo, con frecuencia muy diferenciados, a pesar de que los compromisos políticos no pueden desvincularse de marcos de proyección en los que se compendian. Por ello en este trabajo partimos de la idea de que las memorias de acción social constituyen un elemento central en la concreción de las políticas públicas de servicios sociales, a pesar de que a lo largo de todos estos años no han conseguido consolidar el protagonismo que debería otorgársele a un instrumento que contiene un elevado grado de responsabilidad municipal en el contexto de los servicios sociales (Casado, 2015).

Bajo estas premisas y adoptando por tanto un punto de vista estratégico, hemos asumido las memorias de acción social como un foco de interés principal, al entenderlas como coordenadas claves acerca de la gestión que realizan las administraciones locales de las necesidades y demandas de protección social, pero también por el valor que supone comprobar los niveles de autoridad de los que gozan y sobre todo ejercen los gobiernos municipales en sus responsabilidades competenciales en materia de bienestar social.

De una manera más concreta, queremos conocer el grado de correlación que existe entre la conceptualización de términos como inclusión y discapacidad y su proyección en la planificación de actuaciones dirigidas a tal fin. Este interés se incrementa en un marco, como el del momento actual, de derrumbamiento de las garantías prestacionales (Losada, 2013; Castro, Gómez y Seiz, 2014; Torres, 2015 y Moreno, 2016) que nos lleva a preguntarnos por la significación política de la discapacidad y si esta gira en torno al utilitarismo capitalista que muestra en estos últimos años la producción del bienestar social.

Como apuntábamos con anterioridad, hemos tratado de conjugar variables regionales con indicadores locales, centrándonos en las memorias de acción social de dos ciudades, Bilbao y Valladolid que aglutinan algunas de las premisas explicativas en la construcción del bienestar social (por ejemplo, mayores índices regionales de desarrollo social) (García et al., 2016) aunque también han sido objeto de atención por encarnar contextos políticos divergentes (en la aprobación de estatutos de autonomía y en la regulación de servicios sociales).

4.1.- La invisibilidad social de la discapacidad….

La memoria de acción social de Bilbao correspondiente al año 2015 se fragua en un contexto de cambios políticos que resultan de la celebración de elecciones municipales y de avances legislativos de carácter regional, como es la aprobación del Decreto 185/2015 de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Los nuevos compromisos que asume el equipo de gobierno en el área de acción social aglutinan líneas de actuación dirigidas a personas mayores y menores principalmente. Estas son (Memoria 2015, p. 7):

- Crear un servicio de asesoría jurídica para personas mayores sin recursos económicos.
- Desarrollar un programa que permita a Bilbao entrar a formar parte de las Ciudades Amigas de la Infancia que coordina UNICEF.
- Poner en marcha el segundo Plan “Bilbao amigable con las personas mayores”.
- Elevar una propuesta de trabajo para el Consejo Municipal de Servicios Sociales y las posibles reformas de su Reglamento.

- Realizar colonias diurnas de verano para niños y niñas de Bilbao, garantizando ocio y alimentación saludables a las niñas y niños que lo necesiten.
- Organizar una jornada técnica sobre "sinhogarismo" en colaboración con el Gobierno vasco y los Ayuntamientos de Donostia y Vitoria-Gasteiz.
- Extender el Programa "Mirada Activa" de prevención de las situaciones de soledad en las Personas Mayores.
- Apertura de dos viviendas tuteladas para personas mayores en el barrio de Rekaldeberri.

Una primera aproximación a la memoria de acción social de Bilbao nos permite dibujar un mapa de prestaciones que contempla intereses de largo recorrido pero con una dirección muy focalizada a colectivos singulares como son: el de los mayores, los menores y las familias, tal y como aparece recogido en la figura 1.

Servicios sociales comunitarios	Servicios Sociales de Base.
	Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS)
	Promoción comunitaria en el ámbito de las personas mayores
	Programas y servicios para el envejecimiento activo y la participación social Fomento del asociacionismo de las personas mayores
	Programas comunitarios
	IV Plan para la Igualdad de las mujeres y hombres de Bilbao (2014-2017)
	II Plan Estrategia Municipal de Gestión de la Diversidad (2014–2017)
	IV Plan local de Drogodependencias del Ayuntamiento de Bilbao (2011-2014)
	Apoyo a programas que promueven el asociacionismo y la participación social: - Programas dirigidos a la promoción del asociacionismo y a la participación social de personas en situación de vulnerabilidad física, psíquica o sensorial y/o de sus familiares
Protección de personas y familias	Prevención y protección para menores, adolescentes y sus familias
	Programas de intervención socio-educativa y Comunitaria (PISECOs
	Programa de intervención psicosocial
	Programa de detección del absentismo escolar
	Valoración a la dependencia
Programas y servicios para la promoción de la autonomía y el apoyo a la dependencia	Servicio de ayuda a domicilio
	Programa de acompañamiento
	Estancias para convalecientes
	Ayudas económicas
	Teleasistencia
	Programas alojamiento alternativo y de atención diurna para personas mayores
	Programas subvencionados dirigidos a personas discapacitadas
	Servicio de apoyo y compañía para personas incapacitadas en sus lugares de residencia por personal voluntario
	Ayudas de emergencia social
Inserción social, promoción de la inclusión social y atención a la exclusión	Ayudas especiales municipales
	Plan de pobreza
	Banco de alimentos
	Otros programas preventivos de vulnerabilidad (para jóvenes en desventaja social e intervención socioeducativa para jóvenes en desventaja social
	Intervención en calle con personas sin techo
	Programa de atención psiquiátrica a personas sin hogar
	Programa de acceso a necesidades elementales

Figura 1: Memoria de acción social de Bilbao. 2015

En este sentido, Bilbao siguiendo las directrices establecidas en el marco normativo de la política regional de servicios sociales plantea un desarrollo comunitario específico, pero al mismo tiempo muy amplio y consolidado, en el que se recogen prestaciones de atención inmediata, como son las emergencias sociales, así como programas de promoción comunitaria dirigidos a colectivos de interés prioritario como el de los mayores.

Hay también programas comunitarios que bajo la denominación de genéricos engloban acciones de igualdad para hombres y mujeres, actuaciones de gestión de la diversidad, que se realizan circunscritas a una perspectiva intercultural, planes de drogodependencias, de calidad de vida, relaciones ciudadanas, estructuras y proyección económica, ciudades amigas de la infancia y programas que promueven el asociacionismo.

Otro bloque importante de intervención es el relativo a la protección de personas y familias que incluye la atención a menores en situación de riesgo y a sus familias, así como acciones específicas de prevención, detección y control del absentismo escolar.

No deja de resultar significativo y revelador comprobar cómo en esta categoría se empiezan a plantear programas de acción social que tienen proyección en los centros educativos, aunque estos estén concebidos desde un prisma asistencial que prioriza necesidades básicas como la higiene escolar, lo que resta espacio a otras dimensiones.

Asimismo, se diseñan programas con un marcado perfil preventivo (y también compensador) como colonias de verano, programas de acompañamiento de menores y de jóvenes, entre otros. No obstante, produce cierta preocupación la ausencia de referencias en estas categorías al colectivo de personas con discapacidad y aunque pudiera parecer que la omisión de referencias obedece a la inclusión de estas personas en el resto de grupos de población, la realidad muestra que su invisibilidad está en relación con una visión estereotipada del colectivo.

En general, la mención a personas con discapacidad es prácticamente inexistente en la memoria, aunque es un valor a destacar el hecho de que aparezca vinculada inicialmente al asociacionismo y a la participación social para, lamentablemente, instalarse con posterioridad en el capítulo de la autonomía y el apoyo a la dependencia desde el que se brinda una orientación meramente económica y asistencial.

Otro concepto que resulta crucial en la construcción de las políticas de discapacidad es el tratamiento que se hace de la noción de inclusión social. En el contexto de estas políticas municipales aparece articulada a las necesidades básicas o elementales y a las enfermedades psiquiátricas. De tal manera que si tratamos de combinar las tres categorías formuladas; ubicación, colectivo y funciones, el resultado que obtenemos es el que se recoge en la figura 2 que vendría a poner de manifiesto el reduccionismo de las actuaciones administrativas dirigidas al colectivo de personas con discapacidad cuya disposición en la memoria las relaciona con los programas de apoyo a la dependencia y en este caso con una función únicamente económica.

En la misma línea, las referencias a la inclusión social están en relación con colectivos en situación de necesidad extrema y las intervenciones tienen una naturaleza correctora y económica.

Por último, destacamos la identificación del asociacionismo con personas en situación de vulnerabilidad física, psíquica o sensorial cuyo desarrollo contiene una vertiente social.

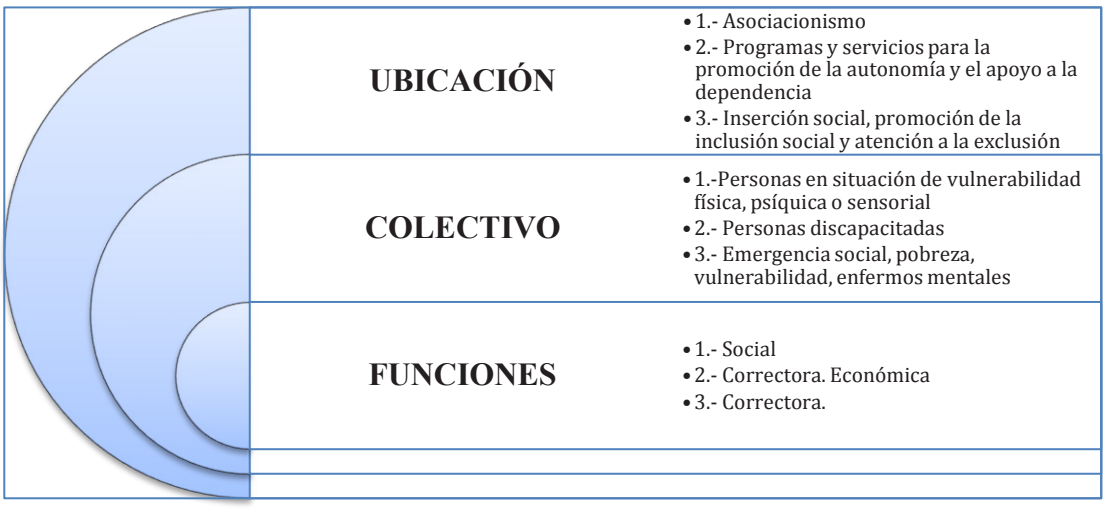


Figura 2: La gestión de la discapacidad

4.2.- Y la insustancial función educativa de las políticas sociales

En el segundo caso, la unidad local que ha sido objeto de análisis está incardinada en una Comunidad Autónoma que ha alcanzado en los últimos años un índice de bienestar destacado en el conjunto del desarrollo nacional, ocupando el tercer puesto en la clasificación de las Comunidades Autónomas, de acuerdo al informe realizado por García Herrero y Ramírez Navarro (2016) y el primero entre las Comunidades de régimen común.

En este sentido, Castilla y León presenta un modelo social muy cohesionado en derechos reconocidos, inversión económica y cobertura de servicios, tal y como se constata en el documento referenciado.

En cuanto a la articulación de prestaciones recogidas en la memoria de acción social, el documento distingue, tal y como se recoge en la figura 3 entre el servicio de intervención social y el servicio de iniciativas sociales, siguiendo parámetros clásicos en la articulación del bienestar social. La discapacidad es un foco de atención principal en el bloque de la promoción y la autonomía personal, pero también hay referencias específicas a este colectivo en el ámbito comunitario, esto es en el marco del apoyo a familias en el que se ofrecen programas de apoyo para personas dependientes o discapacitadas, así como en el programa de formación para el empleo (mejora de empleabilidad de personas con discapacidad).

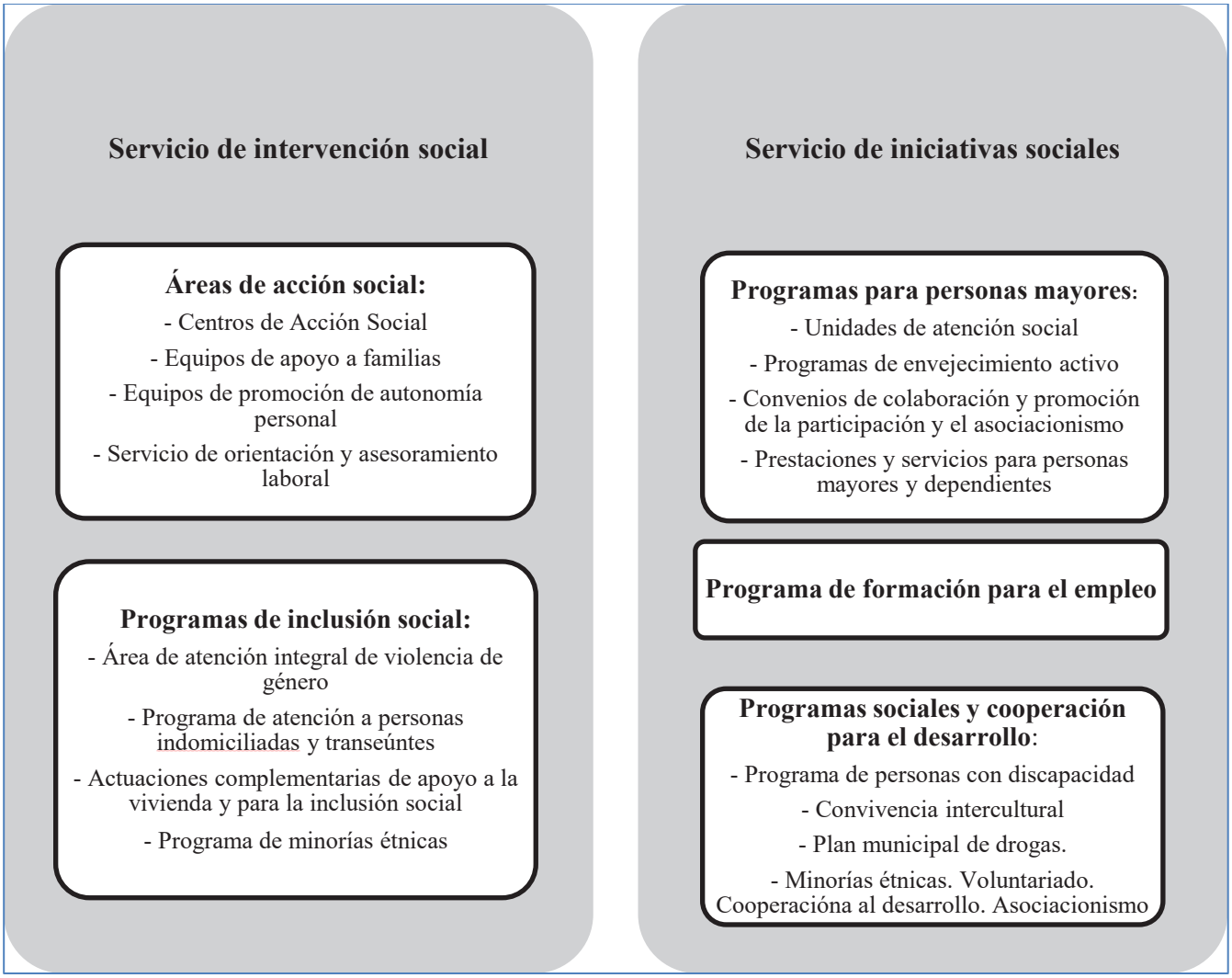


Figura 3: Memoria de acción social de Valladolid, 2015

Analizando la planificación y distribución de prestaciones sociales que se está realizando para este colectivo y la visibilidad que se le otorga a nivel municipal, no resulta difícil encontrar pautas comunes y líneas de continuidad con otras estructuras de poder territorial.

En una mirada más general, se puede constatar cómo la formulación estatal tanto administrativa (plan de acciones para personas con discapacidad) como normativa (Ley General de discapacidad, 2013), que se ha seguido en la configuración de las políticas de discapacidad continua dificultando las discapacidades (De Fuentes, 2016) sociales, económicas, institucionales, entre otras, que sigue teniendo este colectivo en su desarrollo personal y que es fruto en gran medida de la indefinición del propio término.

Recientemente, el Observatorio estatal de la discapacidad (2016) ha publicado un informe sobre la inclusión en la ciudadanía en el que se pone de manifiesto que las personas con discapacidad evidencian una desventaja en el ejercicio de derechos de ciudadanía, cuantificada en una distancia del casi un 31,4% respecto al nivel que alcanza la población general en los mismos indicadores.

En esta misma dirección, De Fuentes expresa que en materia normativa, la Ley General de Discapacidad "ha llevado a cabo una definición de discapacidad como un concepto jurídico indeterminado que tiene como núcleo de certeza o centro del concepto normativo las barreras sociales por un lado y, por otro, la inexistencia de medidas de apoyo ordinarias o comunes para sortear dichos obstáculos que le impiden a la persona con algún tipo de déficit previsiblemente permanente poder tener una participación real y efectiva en la sociedad" (De Fuentes, 2016, p. 84). Hecho éste que se refleja en la desubicación del colectivo en las políticas sociales que no terminan de superar un enfoque asistencialista y sanitario más propio de la década de los 60 y los 70 que del momento actual, como se evidencia en la figura 4.

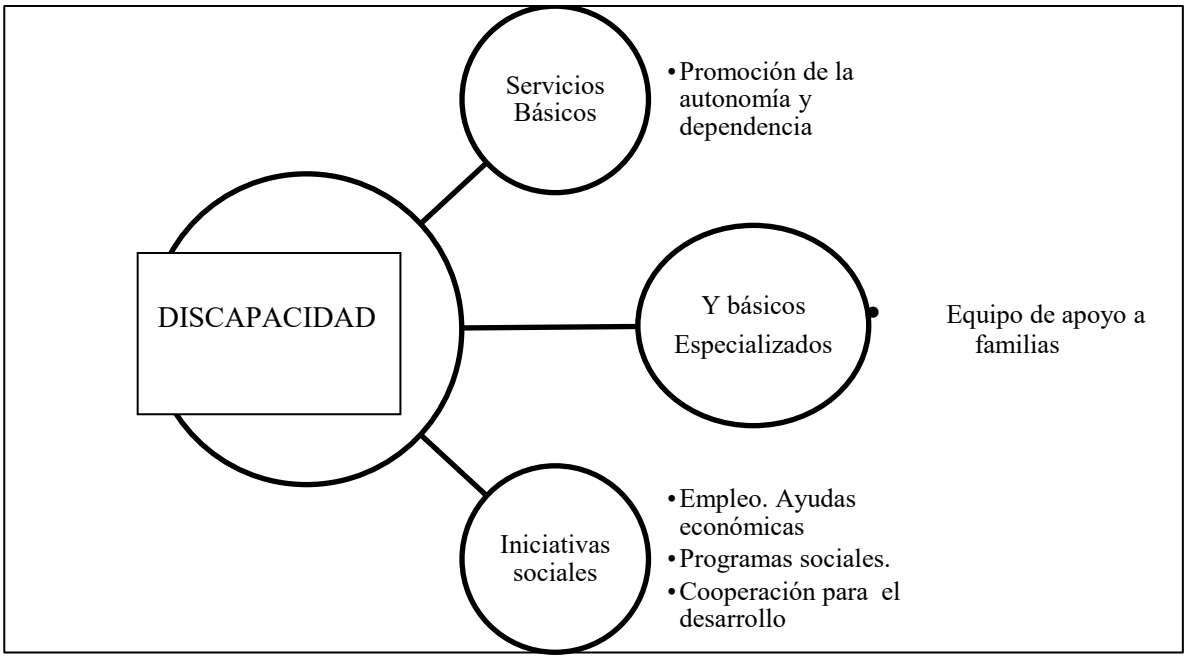


Figura 4: La confusa presencia de la discapacidad en los documentos

Una vez más, los programas de personas con discapacidad se sitúan en un espacio pensado y dirigido a colectivos que sufren exclusión (minorías étnicas, drogas, inmigración) así como actuaciones de voluntariado y cooperación al desarrollo.

La inclusión social se planifica en el caso de Valladolid contemplando la violencia de género además de programas de alojamiento para personas indomiciliadas y transeúntes, programas de minorías étnicas y de realojo de población.

5.- Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo hemos tratado de desvelar si existe una dimensión social en la configuración de las políticas públicas de discapacidad. El estudio de las actuaciones administrativas multinivel (en el marco regional como en el local), evidencia que la construcción institucional que en los últimos años se está haciendo de la discapacidad consagra enfoques asistenciales que se

suponían superados, porque instauran modos de gobierno del bienestar social y personal excluyentes y estigmatizantes, propios de etapas preconstitucionales.

El análisis ofrece su visión menos optimista al comprobar que el carácter asistencial de las políticas de discapacidad, más allá de ser el resultado de un contexto global marcado por la crisis económica y con una orientación política determinada por los imperativos de la gobernanza, responde a una conceptualización sesgada de la discapacidad que se sigue definiendo desde parámetros de anormalidad, hecho éste que condiciona el diseño planificador y gestor de las actuaciones sociales. En este sentido, las memorias sociales que en el trabajo se han referido como un instrumento emblemático y estratégico de la planificación institucional a nivel local, se siguen viendo muy condicionadas en materia de inclusión por un marco normativo regional que no termina de integrar las perspectivas plurales que sin embargo sí empiezan a articular intervenciones dirigidas a otros colectivos (mayores).

6.- Bibliografía

- Ainscow, Mell (2008) Desarrollo de escuelas inclusivas. Ideas, propuestas y experiencias para mejorar las instituciones escolares (2a Ed.), Madrid, Narcea.
- Ainscow, Mell (2009) Local situations for local contexts: the development of more inclusive education systems. En Rasmus, A. (red.). Den inkluderende skole I et ledelsesperspektiv. (Leadership perspectives on the inclusive school), Frydelund, Copenhagen.
- Ainscow, Mell (2013) “Developing more equitable education systems: reflections on a three-year improvement initiative” in V. Farnsworth & Y. Solomon (eds.). Reframing educational research: Resisting the 'what works' agenda, London, Routledge.
- Ainscow, Mell; Booth, Tony.; Dyson, A (2006) Improving Schools, Developing Inclusion, London, Routledge.
- Arnaiz, Pilar (2003) Educación inclusiva: una escuela para todos, Málaga, Aljibe.
- Ball, Stephen (2011) “Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas” en Propuesta Educativa, vol. 2, nº 36, pp. 25- 34.
- Barrio de la Puente (2009) Hacia una educación inclusiva para todos en Revista Complutense de Educación, vol. 20, nº 1, pp.13-31.
- Booth, Tony & Ainscow, Mell (Eds) (1998) From them to us, London, Routledge.
- Casado, Demetrio (2014) “Los servicios sociales en los Informe Foessa” en Miscelanea Comillas, Vol. 72, nº 140-141, pp. 59-73.

- Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006 Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea [COM (2006) 177 final - no publicada en el Diario Oficial].
- De Fuentes, Carlos (2016) "Sobre el concepto jurídico de persona con discapacidad y la noción de apoyos necesarios" en Revista Española de Discapacidad, vol. 4, nº 2, pp. 81-99.
- Edwards Jr. D. Brent (2014) "¿Cómo analizar la influencia de los actores e idea internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador". Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 22, nº 12, disponible en http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n12.2014.
- Espejo, L. Belén (2016) "La construcción política de la ciudadanía. El impacto de las políticas públicas en el capital social y la gestión democrática de la educación" en XV Congreso de Educación Comparada: Ciudadanía mundial y educación para el desarrollo, Universidad Pablo Olavide. Sevilla.
- Gómez- Hurtado, Inmaculada (2013) "Dirección y gestión de la diversidad en la escuela: hacia un liderazgo inclusivo" en Revista Fuentes, nº 14, pp. 61-84.
- Guillén, Encarna y Vilà, Antoni (2007) "Imparto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas" en Casado, D y Fantova, F (coords) Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia, Madrid, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociaología Aplicada, FOESSA, pp. 177-208.
- Jiménez, Jesús (2015) "La arquitectura territorial del sistema educativo" En Cuadernos de Pedagogía, nº 456, pp. 52-59.
- Las Heras, Mª Patrocinio (2011) "Importancia del Trabajo Social como forma de intervención municipal" en TS Nova: Trabajo Social y Servicios Sociales, nº 3, pp. 9-20.
- León, Mª José (2001) "La dirección de las instituciones educativas y la atención a la diversidad" en De Vicente Rodríguez, P.S. Viaje al centro de la dirección de instituciones educativas, Bilbao, Ediciones Mensajero, pp. 399-417.
- Lledó, Asunción (2012) *Luces y sombras en la Educación Especial. Hacia una Educación Inclusiva,* Madrid, CDS.
- López, Francisco Javier (2013) "El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España" en IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, vol. 7, nº. 32, pp. 58-85.

- Moreno, Luis (2016) Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe. Instituto de Políticas y Bienes Públicas (IPP) CSIC, Working Paper disponible en http://ipp.csic.es/es/workpaper/postcrisis-bronze-age-welfare-europe 148.
- Murillo, F Javier (2009) "Las redes de aprendizaje como estrategia de mejora y cambio educativo". Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 7, nº 3, pp. 3-6
- Murillo, F Javier y Hernández, Reyes (2011). "Una dirección escolar para la inclusión" En Revista de Organización y Gestión Educativa, nº 1, pp. 17- 21.
- Murillo, F. Javier; Krichesky, Gabriela; Castro, Adriana M; Hernández, Reyes (2010). "Liderazgo para la inclusión escolar y la justicia social. Aportaciones de la investigación" en Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva, vol. 10, nº 1, pp. 169-186.
- Organización Mundial de la Salud (2011) World Reporto Disability Ginebra, OMS-Banco Mundial.
- Ortiz, Mª Carmen (1995) "Las personas con necesidades educativas especiales. Evolución histórica del concepto" En Verdugo, M.A. (Dir.) Personas con discapacidad: perspectivas psicopedagógicas y rehabilitadoras, Madrid, Siglo XXI, pp. 37-78.
- Pastor, Enrique (2013) "Ciudadanía y Participación en contextos de fractura y exclusión social" en Pedagogía Social, Revista Interuniversitaria, nº 22, pp. 91-103.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (dir.) (2012) El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros, Madrid, Ediciones Cinca.
- Sancho, Mayte y Rodríguez, Pilar (2001) "Envejecimiento y protección social de la dependencia en España. Veinte años de historia y una mirada hacia el futuro" en Revista de Intervención Psicosocial, vol. 10, nº 3, pp. 259-275.
- Subirats, Joan (2010) "Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas" en Ekonomiaz, vol. 74, nº 2, pp. 16-35.
- Varela-Crespo, Laura (2015) "Los profesionales de la educación social en los servicios sociales comunitarios: un estudio de casos" en Estudios sobre Educación, nº 29, pp. 61-80.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

8

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

LOS SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS Y EL GRADO DE BIENESTAR EN LA GENERACIÓN DE TERRITORIOS CORRESPONSABLES.

JORDANA, NORMA
njordana@pip.udl.cat

ALSINET, CARLES
alsinet@pip.udl.cat

CABEZA, LUISA. F
lcabeza@diei.udl.cat

BOTARGUES, TERESA
info@ufp.cat

Grupo 8.2

El papel de las políticas sociales municipales en la reconfiguración del Estado de Bienestar

espanet SPAIN

Resumen del paper (máximo 250 palabras)

La investigación centrada en la sostenibilidad integra los órdenes sociales y ecológicos, denominados sistemas socioecológicos. Como proponen Salas, Ríos, y Castillo, (2011) estos sistemas se presentan en contraposición a las ciencias clásicas que defienden una visión fragmentada de la realidad y que han contribuido a la generación de problemas de insostenibilidad a partir de la separación del orden social y el orden natural.

Según Echeverría y Merino (2011), en los últimos años se ha producido un cambio de paradigma debido al giro social de las políticas europeas realizadas en las primeras décadas del siglo XXI. Así, parece que se ha conseguido un amplio consenso sobre como las innovaciones sociales surgen, en primera instancia de la sociedad civil, pero también pueden ser generadas o implementadas por el sector público y privado.

Para la innovación social parece evidente que la transferencia de conocimiento, la participación y la implicación de los diferentes actores del territorio son necesarias para establecer sinergias y espacios de creatividad y generación de ideas. La presente investigación conjuga las bases del bienestar y las del desarrollo sostenible con el fin de establecer los perfiles de territorios corresponsables.

Los objetivos de análisis son: 1) Detectar les características de los diferentes perfiles de actores de un territorio (cuádruple hélice). 2) Conocer si existen conexiones entre las diferentes dimensiones (sociales, económicas y ambientales) del desarrollo sostenible con el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Palabras clave: Bienestar, Calidad de vida, Territorio coresponsable, Políticas públicas locales, Innovación social

1. Introducción

La investigación centrada en la sostenibilidad integra los órdenes sociales y ecológicos, denominados sistemas socio-ecológicos. Como proponen Salas-Zapata, W. A., Ríos-Osorio, L. A., & Castillo, Á. D. (2011) estos sistemas se presenten en contraposición a las ciencias clásicas que defienden una visión fragmentada de la realidad y que han contribuido a la generación de problemas de insostenibilidad a partir de la separación del orden social y el orden natural.

Los acoplamientos entre sistemas sociales y ecológicos no son otra cosa que las interacciones que se dan entre estos dos dominios y que causan impactos y perturbaciones entre ellos. Dentro del dominio de sistemas sociales se encuentran subsistemas como la cultura, la política, la economía y la organización social, (la sociedad misma); mientras que en el dominio de los sistemas ecológicos se encuentran subsistemas como la naturaleza entorno no creado por el hombre- y el ambiente -en torno producido por las personas.

Estas son relaciones que se establecen entre los subsistemas a través de dos vías. La primera, mediante el conjunto de actividades y procesos humanos que generan impactos en los sistemas ecológicos, y la segunda, a través de las dinámicas de los ecosistemas que producen efectos sobre los sistemas sociales. Por este motivo los sistemas socio-ecológicos se consideren sistemas complejos adaptativos, ya que son sistemas que ante estas interacciones se reajustan y auto-organizan continuamente sin necesidad de un control centralizado (Salas, Ríos, & Álvarez, 2011).

El contenido de las interacciones puede ser de diferente naturaleza. Pueden ser de tipo material, como los flujos de recursos naturales y energéticos, dinero, materias primas, productos manufacturados, alimentos, residuos, y personas; y de características no materiales, como los flujos de información y conocimiento, las influencias de poder, la confianza, las normas, valores, las decisiones y las acciones públicas. Es por ello que, en el análisis de un sistema socio-ecológico se suelen mezclar consideraciones de orden ético, político, antropológico, psicológico, sociológico, económico, tecnológico, biológico y ambiental, entre otros.

Según Echeverría y Merino (2011), en los últimos años se ha producido un cambio de paradigma debido al giro social de las políticas europeas realizadas en las primeras décadas del siglo XXI. Así, parece que se ha conseguido un amplio consenso sobre como las innovaciones sociales surgen, en primera instancia, de la sociedad civil pero también pueden ser generadas o implementadas por el sector público y privado.

Para la innovación social parece evidente que la transferencia de conocimiento, la participación y la implicación de los diferentes actores del territorio son necesarias para establecer sinergias y espacios de creatividad y generación de ideas. La presente investigación conjuga las bases del bienestar y las del desarrollo sostenible con el fin de establecer los perfiles de territorios corresponsables.

Como ya apunta la estrategia Europa Horizonte 2020 (2013), Europa se enfrenta a enormes retos que afectan de manera significativa a su futuro común, como la creciente interdependencia económica y cultural, el envejecimiento y el cambio demográfico, la exclusión social y la pobreza, la integración y la desintegración, las desigualdades y los flujos migratorios, el aumento de la brecha digital, la sensación decreciente de confianza en las instituciones democráticas y entre los ciudadanos dentro y fuera de las fronteras. Se trata de retos de gran envergadura que exigen un planteamiento europeo común, basado en el conocimiento científico compartido que pueden ofrecer, entre otras cosas, las ciencias sociales. Estos retos deben abordarse de forma conjunta y multidisciplinar, ya que todos se encuentran interrelacionados entre ellos a través de las políticas públicas y su utilidad o aplicación real hacia el ciudadano y el territorio.

El objetivo específico de los desafíos es fomentar una mejor comprensión de la sociedad, ofrecer soluciones y apoyar acciones inclusivas, innovadoras y reflexivas en un contexto de transformaciones sin precedentes y una creciente interdependencia mundial. Uno de los retos más concretos es lograr sociedades inclusivas, se pretende conseguir una mayor comprensión de los cambios de la sociedad europea y de sus consecuencias en términos de bienestar social, y analizar y desarrollar la inclusión social, económica y política y una dinámica intercultural positiva en Europa y con los socios internacionales, a través de la ciencia de vanguardia y la interdisciplinariedad, los avances tecnológicos y las innovaciones organizativas.

Para avanzar hacia una sociedad que es capaz de garantizar el bienestar global de su ciudadanía, el Consejo del Plan de Acción Europeo para la Cohesión Social (2010) propuso integrar dos enfoques complementarios:

Por un lado, un enfoque ascendente que genere diálogo entre territorios, organizaciones y personas, para distribuir la responsabilidad social para facilitar el bienestar de todos a nivel local con la contribución de visión de futuro de los ciudadanos (planos regional, nacional y europeo para revisar las políticas públicas a la luz de la voluntad de la ciudadanía).

Y por otro lado, un enfoque descendente, para adaptar las políticas locales, nacionales y europeas, y desarrollar los indicadores, los instrumentos y las políticas establecidas a partir de las necesidades sociales descritas por los diferentes niveles territoriales.

Nuestra investigación se basará en la búsqueda del enfoque ascendente, con el que se estudiará el impacto de las políticas públicas en la sociedad y en el bienestar de las personas en la sociedad y cómo afectan de manera directa a la ciudadanía de las comarcas de Lleida.

El conocimiento cultural y social es una fuente importante de creatividad y de innovación del ámbito social, en definitiva la investigación quiere conocer cuáles son los impactos, estímulos, comportamientos y hábitos de la sociedad ante las políticas públicas. El conocimiento debe estar encarado el futuro desarrollo de políticas y acciones innovadoras que cuenten con el compromiso de las organizaciones, de las entidades de tercer sector, las empresas y los usuarios finales de todas las políticas públicas: las personas.

2. Objetivo de la investigación

Diseñar un índice que permita detectar cómo influyen las interrelaciones entre las políticas públicas y la sociedad en el bienestar de las personas.

2.1 Objetivos específicos

- Reforzar la evidencia basada en hechos (buenas prácticas) y explorar nuevas formas de innovación y creatividad sociales para las comarcas de Lleida.
- Comprender la manera en que las formas de innovación (política y sociedad) que se desarrollan a nivel local, consiguen sus fines.
- Detectar y establecer las características de los diferentes perfiles de personas (trabajadores, hogares, empresas, administración pública, personas mayores, niños, etc.) ante las políticas públicas.
- Sistematizar los procesos que siguen las políticas públicas (Europeas, Estatales, Autonómicas y Locales), desde su aprobación hasta que llegan en forma de acción al usuario final, las personas desde la perspectiva de la interoperabilidad.
- Detectar los estímulos, hábitos y comportamientos de la ciudadanía que permitan su empoderamiento y generen un cambio en la percepción de las políticas públicas.
- Analizar el grado de bienestar de las personas en función del conocimiento y de la percepción que tienen de las políticas públicas.
- Desarrollar un territorio corresponsable con los actores locales en las comarcas de Lleida.
- Diseñar una herramienta global que permita monitorizar los comportamientos de las personas frente a las políticas públicas en función de los perfiles detectados anteriormente.

3. Instrumentos y procedimiento

El Método Delphi se realizará con dos rondas de aplicación sucesiva y secuencial. En la primera ronda se pasará un cuestionario abierto o guía de preguntas (método cualitativo), y en la segunda ronda se aplicará un cuestionario cerrado (método cuantitativo) desarrollado con los resultados obtenidos anteriormente. Como es un caso de aplicación de un método cualitativo precede a la utilización de un método cuantitativo podemos afirmar que el proceso de investigación de este estudio será inductivo.

Las preguntas de investigación que se pretenden realizar a más de 30 personas expertas en el ámbito del bienestar y del desarrollo sostenible en relación con el capital social, la innovación y la participación social tienen como base la prospección de las bases en las cuales se deben sustentar los **territorios corresponsables** en un plazo de 10 años.

Referente al análisis del **bienestar social s**e utilizará la Escala de Bienestar Social (Social Well-Being Scales) de Keyes que está compuesta de las siguientes dimensiones e ítems:

1. Integración social. Definida como la evaluación de la calidad de las relaciones que mantenemos con la sociedad y con la comunidad (Keyes, 1998, p. 122). En esta dimensión se contemplan los siguientes ítems: 1) Siento que soy una parte importante de mi comunidad, 2) Creo que la gente me valora como persona, 3) Si tengo algo que decir, creo que la mayoría de la gente me escucharía, 4) Me siento cercano a otra gente, 5) Si tuviera algo que decir, pienso que la gente no se lo tomaría en serio, 6) No me siento pertenecer a ningún grupo social y, 7) La sociedad en la que vivo es una fuente de bienestar.

2. Aceptación social. El sentimiento de pertenencia a un grupo es esencial, y además este debe contemplar otros aspectos como la confianza, la aceptación del resto del grupo y las actitudes positivas hacía los otros. En este apartado se contemplan los siguientes ítems: 8) Creo que la gente no es de fiar. 9) Creo que las personas sólo piensan en sí mismas, 10) Creo que no se debe confiar en la gente, 11) Creo que la gente es egoísta, 12) Hoy en día, la gente es cada vez más deshonesta, 13) Las personas no se preocupan de los problemas de otros. 14) Creo que las personas son amables y, 15) Las personas no esperan nada a cambio cuando hacen un favor.

3. Contribución social. Es imprescindible sentirse útil para la sociedad y que eso que uno ofrece sea valorado por el resto del grupo. En esta dimensión se contemplan los siguientes ítems: 16) Creo que puedo aportar algo al mundo, 17) No tengo nada importante que ofrecer a la sociedad, 18) Mis actividades diarias no aportan nada que valga la pena a la sociedad, 19) No tengo ni el tiempo ni la

energía para aportar algo a la sociedad, 20) Pienso que lo que hago es importante para la sociedad, 21) Lo que hago tiene alguna influencia sobre otras personas.

4. Actualización social. La sociedad y las instituciones son entes cambiantes y dinámicos que focalizan su movimiento hacia un objetivo concreto de los que nos podemos beneficiar. En esta dimensión se contemplan los siguientes ítems: 22) Para mí el progreso social es algo que no existe, 23) La sociedad no ofrece alicientes para gente como yo, 24) Veo que la sociedad está en continuo desarrollo, 25) No creo que instituciones como la justicia o el gobierno mejoren mi vida, 26) La sociedad ya no progresa y, 27) El mundo es cada vez un lugar mejor para la gente.

5. Coherencia social. Se refiere a la capacidad que tenemos para entender la dinámica de la actualización social. Es la percepción de la cualidad, organización y funcionamiento del mundo social, e incluye la preocupación por enterarse de lo que ocurre en el mundo (Keyes, 1998, p. 123). En esta dimensión se contemplan los siguientes ítems: 28) No entiendo lo que está pasando en el mundo, 29) El mundo es demasiado complejo para mí, 30) No merece la pena esforzarse en intentar comprender el mundo en el que vivo, 31) Muchas culturas son tan extrañas que no puedo comprenderlas, 32) Los científicos son los únicos que pueden entender cómo funciona el mundo, 33) Me resulta fácil predecir lo que puede suceder en el futuro.

Para analizar el grado de bienestar subjetivo se utilizarán cuestionarios complementarios. En primer lugar, el que ha utilizado la OCDE (2011) en su Índice para una vida mejor, que engloba (a) los indicadores de condiciones materiales de la vida: trabajo, ingresos y vivienda, y (b) las condiciones básicas para una buena calidad de vida: vida comunitaria, educación, equilibrio laboral - personal, medio ambiente, participación ciudadana, salud, satisfacción con la vida y seguridad, conoceremos las características sociales del territorio estudiado. En segundo lugar, para estudiar la felicidad subjetiva se prevé utilizar la escala de Cummins (OLS) (Campbell, Converse y Rodgers, 1976; Casas, Fernández, Montserrat, Bravo, Bertrán y Valle, 2013; Cummins, 2013). Y en tercer lugar, para la obtención de los datos relacionados con el grado de bienestar se utilizará la escala de Satisfacción con la Vida (SWLS), (Diener y Diener 1995) que está formada por 7 ítems que reflejan cómo piensan o se sienten las personas respecto a su vida. A esta batería de cuestionarios nos planteamos la posibilidad de introducir o variar los cuestionarios a partir de resultados y obtenidos en la primera fase.

Para analizar la **participación social** se utilizará el cuestionario de Hevia y Vegara (2011) que contempla cuatro dimensiones; 1) electoral; 2) de opinión; 3) asociativa y; 4) cívica.

Las fuentes de datos utilizadas serán el Idescat, el INE y el Eurostat para los datos cuantitativos, las entrevistas, grupos de discusión para la obtención de datos cualitativos, así como, datos que se extraigan a través de cuestionarios estandarizados referentes al desarrollo social (formación, igualdad de oportunidades y desarrollo humano), al desarrollo económico (diversificación de sistemas productivos locales, calidad y diferenciación productiva, generación de puestos de trabajo y mejora del nivel de vida) y al desarrollo ambiental (mantenimiento de la biodiversidad, adaptación de la capacidad de carga, educación ambiental y valoración del patrimonio natural y ambiental). Todos ellos serán comparados con los niveles de bienestar y satisfacción con la vida.

Posteriormente se utilizará el método secuencial propio de la metodología espiral que se elabora a través del intercambio de información y de experiencias entre los participantes en la investigación y resaltando las innovaciones más relevantes e interesantes para integrarse en los grupos de corresponsabilidad con el objetivo de capitalizar en forma de una base de datos metodológica común que puede ponerse a disposición de todos los territorios que hemos definido como territorios, corresponsables.

Actualmente, existen más de 35 ejemplos locales en todo el mundo de territorios corresponsables entre ellos destacan, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Cabo Verde, Francia, Italia, Japón, Rumania y Estados Unidos.

A través de los territorios corresponsables creados hasta el momento se han coconstruido unas dimensiones y unos componentes del bienestar global de todos que se encuentran en permanente cambio a través de las aportaciones de los nuevos territorios corresponsables. Las dimensiones consensuadas hasta el momento son: el acceso a los medios de vida, las condiciones de vida, las relaciones con y entre las organizaciones, las relaciones personales, los equilibrios sociales, los equilibrios personales, el bienestar subjetivo, las actitudes y las iniciativas y las relaciones de las personas con la sociedad. Todas estas dimensiones se encuentran interrelacionadas entre ellas y lo que pretenden los territorios de corresponsabilidad es generar el equilibrio entre todos los componentes y dimensiones para la búsqueda del bienestar global.

El proceso de creación de territorios corresponsables consta de tres ciclos: el primero, la preparación, donde se desarrollarán las condiciones locales para la creación de un grupo de trabajo que dé lugar a un territorio de corresponsabilidad por el bienestar global de todos. El segundo, la movilización, búsqueda de actores que no se encuentren dentro del grupo de trabajo. Y el tercero, la

consolidación, sistematización de las herramientas, prácticas y metodologías concretas que se hayan generado por la creación del territorio de corresponsabilidad para el bienestar global de todos.

A la vez, estos tres ciclos constan de 8 etapas cada uno: 1. Movilización y organización de los actores del territorio, 2. Co-definición del objetivo para la generación del bienestar global de todos y todas, 3. Co- evaluación ex ante de la capacidad local para conseguir el objetivo, 4. Proyección y comparación, 5. Co-decisión del plan de acción y compromiso para pasar de las ideas a la acción, 6. Realización o ejecución conjunta del plan de acción para propiciar el mejor escenario para el territorio corresponsable para el bienestar de todos, 7. Co-evaluación ex-post de los impactos de resultado y detección de posibles potencialidades y 8. Relatoría y preparación del siguiente ciclo.

4. Procedimiento

La recogida de los datos a través de los cuestionarios estandarizados, con las preguntas complementarias se realizará de forma virtual enviándolo a través de *Ebando* a los diferentes municipios seleccionados y también paralelamente se recogerán datos de forma presencial a través de las tareas de una encuestadora.

El análisis de los datos se prevé que sea realizada, entre otros, a través del software SPSS (cuantitativo) y el ATLAS.ti (cualitativo).

5. Propuesta de análisis

Para el análisis de la interrelación entre los componentes del bienestar y los retos sociales se contemplará la estrategia europea. El documento Horizonte 2020 refleja las prioridades de la política de la Estrategia Europa 2020 y aborda las principales preocupaciones compartidas por los gobiernos de la Unión Europea.

Un enfoque basado en la creatividad y el espíritu de cambio reunirá los recursos y conocimientos a través de diferentes campos, tecnologías y disciplinas, incluidas las ciencias sociales y las humanidades. Esto cubrirá las actividades de investigación en el mercado con un nuevo enfoque en las actividades relacionadas con la innovación, como el monitoreo, el pilotaje, los bancos de pruebas, y el apoyo a la contratación pública y su impulso comercial.

Los retos sociales se definen en los siguientes bloques temáticos:

- La salud, cambio demográfico y bienestar;
- La seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y la silvicultura, la investigación de las aguas continentales y la bioeconomía marina y marítima;

- La energía segura, limpia y eficiente;
- El transporte inteligente, sostenible e integrado;
- La acción por el clima, el medio ambiente, eficiencia de los recursos y materias primas;
- La Europa en un mundo cambiante - sociedades inclusivas, innovadoras y reflexivas;
- Las sociedades seguras - que protegen la libertad y la seguridad en Europa y sus ciudadanos.

Cuando hablamos de innovación social nos referimos a innovación en las relaciones sociales y acción colectiva. La cuestión es la siguiente ¿si se generan nuevas interacciones entre los diferentes actores de un territorio se puede crear transformación social? *"La innovación social no sólo se refiere a un tipo particular de acciones (colectivas) sino también a los procesos de movilización-participación y a los resultados de acciones que dan paso a mejoras en relaciones sociales, estructuras de gobernanza, mayor empoderamiento colectivo, y más…"* (Moulaert et al. 2013, p.2). Según Constanza Parra (2015) existen tres características centrales de la innovación social: 1) La satisfacción de necesidades 2) la reconfiguración de las relaciones sociales y; 3) el empoderamiento o movilización política. Estos tres aspectos estarían directamente relacionados con los conceptos que se pretenden analizar en este estudio, estos serían 1) el bienestar social, 2) el capital social y; 3) la participación ciudadana aspectos fundamentales para generar corresponsabilidad y que serán analizados en profundidad en una futura investigación.

6. Discusión

Desde la perspectiva planteada el territorio corresponsable hace referencia a un proceso de participación ciudadana con la implicación de los actores de contemplados en la cuádruple hélice. En este sentido, la participación va más allá de la simple presencia de los actores siendo necesaria su implicación en la toma de decisiones que les afecten y la coordinación con el resto de actores afectados (en positivo o negativo). Por ejemplo, la ubicación de una escuela en un municipio, además de tener en cuenta la realidad de la comunidad educativa, también debería contemplar los intereses del tejido empresarial de la zona, de la población que viva en su entorno, así como de las personas que harán uso sin ser del mismo municipio. En este sentido, se debe tener una perspectiva amplia de los procesos de participación con el objetivo de poder incorporar a todas aquellas personas que tienen interés en la ciudad.

Se ha expuesto que una parte decisiva del concepto de bienestar es aquella que limita con la actividad social, con las relaciones interpersonales, con la participación en la vida comunitaria y con la satisfacción. Este estudio trata de detectar los actores del territorio que estén interesados en el desarrollo local y la generación del bienestar global de las personas para involucrarlos y así favorecer el uso de las herramientas más adecuadas para llegar a soluciones más óptimas.

7. Referencias

Blanco, A. y Díaz, D. (2005). El bienestar social: su concepto y medición. *Psicothema.17,* 582-589

Campbell, A., Converse, P. E. y Rodgers, W. L. (1976). *The quality of American life: Perceptions, evaluations and satisfactions*. New York: Russell Sage Foundation.

Casas, F., Fernández-Artamendi, S., Montserrat, C., Bravo, A., Bertrán, I., & Valle, J. F. D. (2013). El bienestar subjetivo en la adolescencia: Estudio comparativo de dos Comunidades Autónomas en España. *Anales de psicología*, 29 (1), 148-158.

Casas, F. (1996). *Bienestar social. Una introducción psicosociológica*. Barcelona: PPU.

Cummins, R.A. (2003). Normative life satisfaction: measurement issues and a homeostatic model. *Social Indicators Research*, *64*, 225-256.

Diener, E. & Diener, M. (1995). Cross- cultural correlates of life satisfaction and self- esteem. *Journal of Personality and Social Psychology, 68*, 653–663.

Echeverría, J. y Merino, L. (2011) Cambio de paradigma en los estudios de innovación: el giro social de las políticas europeas de innovación. *Arbor, 187.*

Keyes, C. (1998). Social well-being. *Social Psychology Quarterly*, *61*, 121-140.

Lyubomirsky, S., King, L. A., & Diener, E. (2005). The benefits of frequent positive affect: Does happiness lead to success? *Psychological Bulletin*, 131, 803-855.

Moulaert, F y Nussbaumer, J. (2005). La región social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje. *Ekonomiaz, 58,* 96- 127.

Peterson, C. & Seligman, M. E. P. (2004). Character strengths and virtues: A handbook and classification. New York: Oxford University Press/Washington, DC: American Psychological Association.

Proctor, C., Maltby, J. & Linley, P.A. (2011). Strengths Use as a Predictor of Well- being and Health Related Quality of Life. *Journal of Happiness* Studies, 12, 153-169.

Seligman, M. E. P., Steen, T. A., Park, N., & Peterson, C. (2005). Positive psychology progress: Empirical validation of interventions. *American Psychologist*, 60, 410-421.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

8

BIENESTAR, GOBERNANZA Y TERRITORIO

IMPACTO POLÍTICAS DE AUSTERIDAD EN ESPAÑA.

Verde Diego Carmen
carmenverde@cgtrabajosocial.es

Pastor Seller Enrique
epastor@cgtrabajosocial.es

Lima Fernández Ana Isabel
analima@cgtrabajosocial.es

Peláez Quero Encarna
epelaez@cgtrabajosocial.es

Grupo 8.2

El papel de las políticas sociales municipales en la reconfiguración del Estado de Bienestar

espanet SPAIN

RESUMEN

La profesión de Trabajo Social ha sido clave e imprescindible en la construcción del Sistema Público de Servicios Sociales en nuestro país, incluso antes de la propia configuración del mismo.

El trabajo que se presenta analiza el impacto que las políticas de austeridad de los últimos años en España han tenido en los servicios sociales municipales y el consiguiente efecto en la calidad de vida y los derechos sociales de la ciudadanía. La comunicación ahonda en los resultados de sendas investigaciones realizadas por el Consejo General del Trabajo social en los años 2014 y 2015 sobre los Servicios Sociales en España ISSE I, ISSE II.

A partir de su análisis, se proponen alternativas para la configuración de un Sistema Público de servicios sociales post-bienestarista.

PALABRAS CLAVE

Consejo General del Trabajo Social, Trabajo Social, Servicios Sociales, modelo.

1. Antecedentes

El Sistema Público de Servicios Sociales aparece en el Estado español con la proclamación de su Constitución en 1978, que permitió dejar atrás la herencia de la acción social franquista centrada en actuaciones caritativas dispersas, carentes de un marco organizativo general, ofrecidas sin consideraciones técnicas, con un importante peso del sector privado religioso, altamente ideologizada –política[1] y religiosamente[2]-, sustentada en el paternalismo y focalizada en el graciable asistencialismo individual, ajena a la prevención de situaciones carenciales o a política redistributiva y desligada de las necesidades reales de la población (Gutiérrez, 1993; Cerdeira, 1987; Garcés, 1992).

En el proceso de gestación y puesta en marcha del Sistema asumieron un papel fundamental las "asistentes sociales" de aquella época organizadas como "profesión" en el marco de la *Ley de asociaciones culturales* de 1964 y que con posterioridad daría lugar a la constitución de la *Federación Española de Asistentes Sociales* (1967 – en adelante FEDASS). Dos fueron los hechos fundamentales con los que la FEDASS contribuyó al nacimiento del sistema: en primer lugar su intervención para evitar que el término "*beneficencia*" no se incluyera en la Constitución que se

[1] La *Sección Femenina de Falange Española* asumió el encargo del Régimen de ofrecer "*auxilio social*" a los "necesitados" con una explícita carga ideológica. (Sabater, 1989; García ,1990)

[2] *Cáritas* nacida en 1942 como *Secretariado Nacional de Caridad,* compartía la acción social de la época. (Gutiérrez, 1993)

estaba elaborando a través de una enmienda presentada por el Senador D. Lorenzo Martín Retortillo Baquer, provocando con este pequeño gesto una profunda modificación de la consideración de los servicios sociales como un derecho de ciudadanía más allá de la graciable discrecionalidad de la ayuda benéfica a los "necesitados" (Las Heras, 2000; Lima, 2011); e inmediatamente después la publicación en 1979 de *Introducción al Bienestar social* (popularmente conocido como el *"Libro de las casitas"*[3]*)*.

Así concebidos, y aunque los servicios sociales no aparecen explícitamente en la Constitución, al Estado le corresponde "*garantizar el principio de solidaridad e igualdad*" (Art. 138) para que todos los españoles tengan "los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado" (Art. 139), "expresión ya de una política social estructurada y organizada en el contexto de un Estado social democrático de Derecho que se irá desarrollando y consolidando en las diferentes Administraciones del Estado en el transcurso de la década de los ochenta " (Lima, 2011, p.30).

Por otro lado, reseñar que el texto al que se ha hecho referencia, surgió como un encargo en las *III Jornadas profesionales de Pamplona* (1977). La FEDAAS, presidida por aquel entonces por Dª Patrocinio Las Heras Pinilla, creía en la necesidad de editar un texto que sirviese de guía a la creación de los servicios sociales, con claves conceptuales y organizativas procedentes de la profesión de Trabajo social (Las Heras, 1984, 2000; Las Heras y Cortajarena, 2014). A la postre, se convertiría en una hoja de ruta para partidos políticos e instituciones públicas (Lima, 2011, Lombardero, 2014).

" La intención declarada no consistía en ser sólo un libro para asistentes sociales sino, desde el Trabajo Social, ser una propuesta para el nuevo Estado Social y de Bienestar recién llegado (o traído). La instauración del Sistema Público de Servicios Sociales, y el lugar de la profesión como referencia del mismo, tuvo en *Introducción al Bienestar social* uno de sus primerísimos sustentos." (Lombardero, 2014, p.192)

La década de los 80 ve nacer el Consejo y los Colegios profesionales de Trabajo Social, conformándose en palabras de Las Heras como "la década prodigiosa de los Servicios Sociales" (Las Heras, 2012). Al amparo constitucional y ante la ausencia de una Ley Estatal de Servicios Sociales derivada de la transferencia a las comunidades autónomas de las competencias en materia de asistencia social, el instrumento que a nivel estatal va a articular el despliegue del sistema en

[3] Reeditado en 2004 por el *Consejo General del Trabajo social*.

todo el territorio será el "*Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*" que comprometía a los tres niveles de la Administración –estatal, autonómica, y local – en la puesta en marcha de un entramado de servicios que fue conformando una red con el 100% de cobertura en cuanto a presencia en el territorio. Paralelamente, es el momento de la aprobación de las primeras Leyes de Servicios Sociales autonómicas.

El establecimiento de un primer nivel de atención ligado en la prestación directa de los servicios desde la Administración Local resultó ser un hecho sin precedentes en España ya que, de pronto desde la Administración local era posible de ofrecer asistencia social desde la proximidad.

Los Servicios sociales especializados, asimismo, se configuraron como un segundo nivel de atención, complementario al primero, destinado a atender aquellas situaciones que por su complejidad, especificidad o duración no podían ser resueltas en los Servicios sociales generales. Se desarrollaron a partir de *áreas de actuación*[4] que pretendía reforzar la idea de la *igualdad material* entre todos los españoles y la *especial* atención para aquellos cuyas situaciones que les mantenían en posición desigualitaria por razón de género (mujer), edad (infancia, mayores), pertenencia a una minoría (minorías étnicas), o por vivir situaciones de discriminación que el Estado debía contrarrestar, aunque a los servicios sociales puede acceder cualquier persona.

Los años noventa del siglo pasado empiezan a consolidar el nuevo sistema que, junto con el de Salud, Sanidad y Pensiones conformaban los pilares del Estado de Bienestar en nuestro país; incremento de plantillas de profesionales, desarrollo normativo, creación y definición de servicios y prestaciones…etc. El sistema no tuvo un desarrollo uniforme, sino que se conforma de manera desigual en función de los territorios, aunque con algunos denominadores comunes como sería el establecimiento de dos niveles de atención; servicios sociales de atención primaria (que adoptaría otra denominación en función de la comunidad autónoma : "de base" o "comunitarios") y servicios sociales especializados.

Durante este periodo, tanto en los servicios sociales generales como en los especializados, los trabajadores sociales se consolidaron como los profesionales de referencia del sistema, la inmensa mayoría de las veces y sobre todo en poblaciones pequeñas, los únicos; a la vez que se fueron

[4] Se pretendía reforzar la idea de la *igualdad material* entre todos los españoles y la *especial* atención para aquellos cuyas situaciones les mantenían en posición desigualitaria por razón de género (mujer), edad (infancia, mayores), pertenencia a una minoría (minorías étnicas), o por vivir situaciones de discriminación que el Estado debía contrarrestar, aunque a los servicios sociales puede acceder cualquier persona.

produciendo modificaciones legislativas que dieron origen a la segunda generación de leyes de Servicios Sociales en España.

En ellas aparecía un debate de fondo sobre cómo concebir el propio sistema de Servicios Sociales: había que superar la noción de que los problemas eran sustantivos de los usuarios "alcohólicos", "transeúntes" "pobres" y dejar de focalizar en sus personas los problemas sociales; esto es, había que superar la "sectorialización" del sistema y percibirlo desde una mirada más holística como instrumento de acompañamiento a procesos de dificultad de las personas o situaciones de carencia de cualquier ciudadano.

La década de los noventa y los inicios del S. XXI fueron mejorando, en la medida de lo posible el sistema, intentando articular programas, coordinar áreas, en definitiva, ofrecer el mayor abanico posible de servicios al ciudadano.

2. Los Servicios Sociales Actuales

Ya entrado el siglo XXI, durante la última década, tres acontecimientos importantes afectaron al Sistema de Servicios Sociales.

1. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia, la conocida como "Ley de dependencia". Su principal novedad fue la consideración de que el derecho a las prestaciones del sistema se postula como un derecho *subjetivo* de las personas; este hecho modificó por completo la percepción de la ciudadanía, que veían universalizada la cobertura de aquellas situaciones ligadas a la dependencia. De igual manera, el encuadre de la Ley en el Sistema de Servicios Sociales y la posición de profesionales de referencia dentro del mismo, sitúa a las trabajadoras sociales en la primera línea de contacto de la ciudadanía con el sistema (Fernández , Peláez, 2013)

2. La aprobación de la tercera generación de leyes autonómicas de Servicios Sociales. Comenzaron a aprobarse también a partir de 2006, la *tercera generación de leyes* de Servicios Sociales actualmente en vigor. La mayor parte se caracteriza por un carácter normalizador que pretende superar definitivamente la sectorialización de los años ochenta y noventa, así como por ofrecer catálogos o carteras de servicios como derecho subjetivo de las personas. Además casi todas incluyen como forma de ampliar la calidad del sistema, consideraciones sobre los derechos y deberes de las personas usuarias. Como característica de una atención de calidad, se ha establecido

en muchas de estas leyes el derecho de la persona atendida a tener un/a trabajador/a social como profesional de referencia (Lima, Verde-Diego, Pastor-Seller, 2016).

3. La aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.* Esta Ley vino a trastocar el mapa competencial de los Servicios Sociales, sustrayendo al ámbito local la competencia en la prestación de Servicios Sociales en municipios menores de 20.000 habitantes, de tal modo que las competencias municipales en asistencia social iban a ser "impropias" a partir enero de 2016 substituyendo los Servicios Sociales en municipios de menos de 20.000 habitantes por una única prestación consistente en la "*Evaluación, información, orientación y asesoramiento de situaciones de necesidad social y atención a situaciones de emergencia social*" (Art.25.2.e. de la Ley reguladora de Bases de Bases de Régimen Local según la nueva redacción dada por la Ley de Racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local)

Por parte de la profesión se valoró la aprobación de esta norma como una auténtica amenaza a la natural evolución del Sistema de Servicios sociales hacia su configuración como efectivo cuarto pilar del Estado de Bienestar, junto al sistema educativo, el de salud y el de empleo.

La Ley pone en entredicho que el sistema de los Servicios Sociales públicos pueda garantizar y satisfacer los derechos sociales de la ciudadanía, como subjetivos y universales, dejando de ser uno de los principales instrumentos de la justicia social en un Estado de Bienestar. En definitiva, no deja de ser esta norma más que un instrumento del neoliberalismo que a través de las políticas de austeridad privatizan y mercantilizan los derechos sociales.

El Consejo General del Trabajo Social, como no podía ser de otra forma, formuló alegaciones y enmiendas a la Ley. Otros expertos advirtieron **(**Laparra y Pérez, 2011; López y Renes, 2011; Pastor-Seller 2012; 2017; Cáritas, 2013; Pastor-Seller and Sánchez-Millan 2014; Vilà, 2014; entre otros) de los peligros de su aprobación: desmantelamiento de los Servicios Sociales públicos, pérdida de garantía de servicios y prestaciones en los sectores más vulnerables de la sociedad así como incremento de la desigualdad y la exclusión social y de la fractura de la cohesión social. Especialmente graves estos efectos por cuanto se aprueba en un momento de grave crisis en el contexto europeo en el que la intervención por parte de la autoridades europeas de las economías de países vecinos como Grecia, el descrédito de las clases dirigentes con el estallido de casos de corrupción que alcanzarían hasta los más altos estamentos del Estado, la desprotección de la

población ante el estallido de la burbuja inmobiliaria y el alarmante incremento de los índices de desempleo, aconsejaban precisamente lo contrario: reforzar los sistemas de protección social.

3. La actuación de la organización colegial en defensa del Sistema Público de Servicios Sociales.

En el contexto de urgencia social descrito, la profesión del Trabajo Social da un paso al frente y, en la línea de lo ocurrido al inicio de la transición, pone al servicio de la ciudadanía su saber y compromiso profesional; lo hace a través de sus órganos de representación colegial y articulándolo en torno a tres grandes áreas: investigación, acción política y elaboración de propuestas.

3.1. Investigación

Conscientes de la necesidad de evidenciar científicamente el impacto que la crisis y las medidas de austeridad, en los años 2014 y 2015 se publican por parte del Consejo General del Trabajo Social los informes ISSE (Informe sobre los Servicios Sociales en España) I y II , referidos a datos de los años 2012 y 2013 respectivamente. En sendos estudios participan colegiados de todo el país con lo que la representatividad quedaba ampliamente garantizada.

Entre los datos más significativos en relación a cómo la crisis económica ha afectado a la población y a la prestación de los Servicios Sociales, cabe destacar los siguientes (Lima, 2015)

- Sólo el 13% de los colegiados encuestados declara aumentos de plantillas en sus áreas, frente al 29% que han visto disminuir las mismas.
- En contraposición al dato anterior, en 2013 las demandas se han incrementado respecto al año anterior en un 13%, o se han mantenido en la misma línea en el 56% de los casos. Por tanto, según las personas colegiadas, con menos personal se ven obligadas a dar atención al mismo número de personas o incluso a más. Obviamente, la calidad en la atención se ve comprometida.
- Significativamente, el 58% de las colegiadas encuestadas valoran que el personal destinado en su departamento para realizar su labor profesional no es suficiente, lo que se traduce en que la carga de trabajo soportada en los seis meses anteriores a la investigación ha sido elevada (28%) o muy elevada (58%); la percepción del volumen de tarea asignado no deja de ser vivido como desproporcionado.
- En relación con las personas usuarias, desde el comienzo de la crisis económica, “los colegiados coinciden en señalar dos problemáticas importantes: la pobreza, exclusión y garantía de ingresos (50%) y la dependencia y ayuda a la población mayor (26%)”. (Lima,

2015,p.59). Estos son los datos referidos a 2013; en el año anterior los porcentajes se situaban en el 40% y 41% respectivamente. Se evidencia así la escalada en los efectos de la crisis sobre la ciudadanía.

- En el ISSE II se incorpora un nuevo ítem; cuantas demandas de ayudas evaluadas como necesarias no son cubiertas. Pues bien, por el 26% de los colegiados que responden la encuesta, se identifica que el 50% de esas demandas no son cubiertas; el 14% entiende además que esas demandas no cubiertas llegan hasta el 75%. Mayoritariamente (49%) el motivo por el cual no se cubren las necesidades valoradas como necesarias es la falta de medios económicos, o de interés político (17%).
- En este estado de cosas, se presumía un descontento de la población con la atención recibida. La queja de las personas usuarias se entiende que viene de la mano de dos cuestiones; la denegación de prestaciones o la inadecuación de las mismas (35%) o los retrasos en la concesión de algún servicio o prestación (35%).

3.2. Acción política

Las trabajadoras y trabajadores sociales, desde un posicionamiento crítico y comprometido con la situación del país, partiendo del conocimiento de la realidad que el propio ejercicio profesional y la investigación proporciona, ha tenido en los últimos tiempos una presencia constante en los ámbitos de decisión política y en la sociedad civil.

En consonancia con la tradición histórica de la profesión en la que el conocimiento se orienta a la acción y al cambio, numerosas son las actuaciones llevadas a cabo por la organización colegial para poner de manifiesto la aberrante situación de desprotección en la que las políticas de ajustes estaban colocando a las personas más vulnerables.

La acción política, entendida como intervención en la cosa pública, se ha desarrollado en diversas vertientes:

- Jornadas y encuentros: además de los Congresos Estatales celebrados en las dos últimas ediciones en Zaragoza (2009) y Marbella-Málaga (2013) , cabe significar el Encuentro de Guadarrama (Consejo General del Trabajo Social, 2005) y las Jornadas Estatales de Servicios Sociales municipales en Barakaldo (Consejo General del Trabajo Social, 2014). Respecto al primero, destacar que en el mismo se marcaron las líneas estratégicas de la acción colegial en defensa de los Servicios Sociales que se desarrollarían en los siguientes años; de ese encuentro derivó el “Documento por la defensa del Sistema Público de

Servicios Sociales " (Documento Guadarrama). Respecto al segundo, celebrado en plena vorágine de lucha contra la entrada en vigor de la RSAL ante la terrible amenaza que para la profesión y la pervivencia del Sistema representó la aprobación de la Ley, la organización colegial se dio cita en un encuentro abierto al resto de colectivos profesionales y de la sociedad civil.

- Puesta en marcha del Observatorio Estatal de Servicios Sociales: En 2008 se crea el observatorio y ligado al mismo se celebrarían Foros Estatales durante los años 2008 a 2011 (Foros I a IV). Así en la segunda edición (2009) se apoya la decisión del reconocimiento de nuevos derechos subjetivos en las leyes de Servicios Sociales, así como en las mismas se establecieran claramente carteras de servicios en lugar de desplazar esa regulación a un posterior desarrollo reglamentario. Igualmente se abogaba por una financiación adecuada y la aprobación de una Ley General de Servicios Sociales. El III Foro Nacional de Derechos Sociales y Dependencias (2010) celebrado bajo el lema "*Valoración de las personas en situación de dependencia y rentas mínimas*" se desarrolla bajo el doble enfoque que avanzaba su denominación; se plantearon cuestiones tales como la necesidad de adecuar el baremo de valoración de la situación de dependencia a las diferentes situaciones de dependencia de manera que se diera una respuesta adecuada a la totalidad de las mismas y la importancia de la figura del trabajador social como profesional competente para llevar a cabo esas valoraciones; por otro y en alusión a las rentas mínimas, se insiste en la necesidad de poner la mirada en los derechos sociales como mecanismo de superación de la crisis. El espíritu del IV Foro (2011) se podría resumir desde la perspectiva de entender que las políticas de austeridad que se estaban sufriendo debían ser consideradas un atentado contra los Derechos Humanos.
- Elaboración y difusión de manifiestos en contra de la crisis: paradigmático puede considerarse el surgido del XI Congreso Estatal de Trabajo Social celebrado en Zaragoza en 2009 " *Trabajo Social ante la crisis*" en el que ya se alertaba de los peligros que para la ciudadanía podría tener la situación de recortes indiscriminados en política social, además de animar a la rebeldía y la desobediencia ante los mismos (Cebolla, 2011) . Igualmente destacable el manifiesto aprobado en Asamblea del Consejo General de Trabajo Social celebrada en Alcalá de Henares en diciembre de 2012 " *Hasta aquí*" en el que se quiso evidenciar el hartazgo de la profesión ante una situación de evidente ataque a los derechos sociales.
- Contactos con representantes y grupos políticos; La denuncia pública que la profesión del Trabajo Social ha realizado de las consecuencias de los recortes sociales fue llevada hasta el Parlamento Europeo. En diciembre de 2014, una delegación del Consejo acompañada de

personas usuarias de diversas comunidades autónomas, expusieron en sede parlamentaria cómo los cambios legislativos que amparaban la disminución del gasto público en Servicios Sociales y la sustracción de competencias a las corporaciones locales, representaban una clara vulneración de Derechos Humanos de las personas.

En otra línea, en los últimos meses y en relación a la celebración de elecciones generales, se celebra un foro con representación de los principales partidos políticos que concurrían a los comicios en el que se tuvo la oportunidad de hacerles llegar nuestras propuestas en política social, así como de escuchar las referencias que sus programas contenían al respecto. Fruto de ese esos contactos y encuentros es la firma de un "*Decálogo*" suscrito por la mayoría de los principales grupos con representación parlamentaria y por otros partidos emergentes, a excepción del Partido Popular; entre otras medidas, se proponía la derogación de la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local y la incorporación en el texto constitucional de los Servicios Sociales como un derecho fundamental.

- Presencia activa en medios de comunicación y redes sociales. La actuación más significativa, además de la constante generación de noticias y opinión en redes, ha sido la campaña "*Derechos Sociales por la Dignidad*", cuyo hilo conductor ha sido el documental[5] surgido a raíz de la intervención del Consejo en el Parlamento Europeo y en el que se muestra cómo la situación de crisis agravada por el desmantelamiento de las políticas de protección afecta a las personas y cómo la relación con sus trabajadores sociales de referencia en el ámbito local representa en algunos casos la única prestación recibida por estas personas.
- Articulación y participación en iniciativas ciudadanas de visibilización y reivindicación de un Sistema Público de Servicios Sociales, de las cuales la "*Marea Naranja*" es la más significativa.
- Trabajo en red a nivel internacional: La internacionalización de la organización colegial es un proceso imparable y enriquecedor. El Consejo General ocupa una destacada y valorada posición en los órganos profesionales internacionales en los que las actuaciones llevadas a cabo en nuestro país en defensa de los derechos sociales han sido acogidas como buenas prácticas para replicar en otros contextos en los que la austeridad también está siendo devastadora; además de haber sido elegida la propia presidenta del Consejo, Dª Ana Isabel Lima, para ocupar la presidencia de la Federación Internacional del Trabajo Social del área Europa (FITS-Europa) . Además, la alianza con organismos internacionales, véase la

[5] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=a9poEy8RuQE

pertenencia a la Red Social Europea (European Social Network, en adelante ESN) de la que se forma parte desde 2015, está permitiendo llevar la visión del Trabajo Social en España a otros contextos en los que el nivel de toma de decisión es cada vez más elevado. Así, y en relación a la ESN, mencionar que se ha participado activamente coordinando el cuestionario sobre las consultas en materia de política social. Derivado en gran medida de los resultados que arrojen los trabajos relacionados con ese cuestionario, está previsto que en los primeros meses de 2017 se presente una versión consolidada del Pilar Europeo de Derechos que establecerá una serie de principios esenciales para apoyar el mercado laboral y los sistemas de protección social para que funcionen correctamente y con justicia dentro de la zona del euro

3.3. Propuestas

La necesidad de pensar acerca de un modelo de Servicios Sociales no es nueva en la profesión. Tras unas décadas de creación y consolidación así como la conformación de un nuevo panorama con hechos significativos que han sido relatados anteriormente, la madurez de la profesión de referencia del Sistema invitaba a llevar a cabo una reflexión conjunta en la que el Trabajo Social, en base a sus propios conocimientos y experiencia, definiera qué Servicios Sociales entiende son los que deben y pueden dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía española.

Los antecedentes más inmediatos de la iniciativa que se presenta hay que buscarlos en el encuentro celebrado en Guadarrama (Consejo General del Trabajo Social, 2005) y las Jornadas de Barakaldo (Consejo General del Trabajo Social, 2014)

En este estado de cosas se celebra la Asamblea General Ordinaria del Consejo General en Madrid en diciembre de 2015. La toma de posicionamiento respecto al reparto de alimentos articulado a través del "Fondo de Ayuda Europea para los más desfavorecidos " (FEAD) [6] y respecto al cual el propio Consejo había presentado una serie de propuestas ante el entonces Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, provoca un extenso y enriquecedor debate que pone de manifiesto cuestiones fundamentales respecto a los cuales las y los profesionales del Trabajo Social debíamos fijar una postura . Así, en el máximo órgano de representación colegial, la Asamblea, se realiza una

[6] Programa nacional que distribuye alimentos a las personas más desfavorecidas, cofinanciado por el FEAD en un 85% y en un 15% por el presupuesto de la Administración General del Estado, que comprende la compra, reparto y distribución de alimentos para su entrega gratuita a personas desfavorecidas. (Programa operativo de la ayuda alimentaria del FEAD 2014-2020)

encomienda de reflexionar y articular un discurso de la profesión respecto a las cuestiones fundamentales del modelo de Servicios Sociales por el que optábamos.

Fruto del mandato de Asamblea, en el seno del Consejo General se constituye un grupo motor para abordar la tarea en base a una serie de premisas básicas:

A. Construcción a partir de la estructura colegial. La experiencia de más de 40.000 profesionales es un valor añadido y único en relación al resultado final; el hecho diferencial del Consejo General, líder y aglutinador de la iniciativa, es el constituirse como la organización estatal que agrupa a un mayor número de profesionales del Trabajo Social, además de ostentar la representación de la profesión.

Por otro lado, el despliegue en el contexto internacional llevado a cabo en los últimos tiempos está resultando otro factor a tener en consideración ya que derivado de las redes internacionales de las que el Consejo mismo forma porte o con las que mantiene contacto, está siendo posible incorporar la perspectiva internacional en el análisis con el concurso de asesores externos de reconocido prestigio.

La estructura profesional, asimismo, permite establecer un sistema de comunicación fluido en el que las nuevas tecnologías están jugando un papel fundamental, véase la creación de una *web site* en la que los integrantes del grupo motor pueden intercambiar información, disponer de documentación actualizada, etc.

B. Es un discurso a partir y desde el Trabajo Social . Aunque indudablemente el Sistema de Servicios Sociales ha ido incorporando a otras disciplinas y profesionales en el transcurso del tiempo y sus aportaciones son igualmente validas y enriquecedoras, en un primer momento se ha optado por elaborar un discurso específico de y desde la profesión.

Esta opción va ligada a las siguientes variables: el hecho de que se trata de revisar conceptos y estructuras que fueron creadas desde el Trabajo Social en la transición, se realiza desde una perspectiva metodológica del Trabajo Social – partiendo de un estudio y diagnóstico- , en el análisis se incorporan las técnicas e instrumentos específicos de la profesión, uno de los ejes centrales de la reflexión lo constituye el Código Deontológico y por último y no por ello menos importante, se considera al trabajador social como profesional de referencia del Sistema según se desprende de la

Resolución de 23 de abril de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios, recomendaciones y condiciones mínimas para la elaboración de los planes de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal; datos básicos del sistema de información del SAAD y Catálogo de referencia de Servicios Sociales[7] " *Las personas que accedan al Sistema Público de Servicios Sociales contarán con un profesional de referencia, que será un(a) Trabajador(a) Social, al menos en el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria, con la finalidad de asegurar la integralidad y continuidad en la intervención. El profesional de referencia será responsable de la historia social y el interlocutor principal que vele por la coherencia, la coordinación con los demás sistemas de bienestar y la globalidad del proceso de atención*."

Concluyendo, la reflexión se plantea desde la teoría y la práctica del Trabajo Social y por tanto, desde un contexto específico de una profesión.

C. Construcción colectiva y multiterritorial. Colectiva porque implica a todos los niveles de la estructura colegial. En aras a conseguir la máxima participación se realiza desde el Consejo General una convocatoria a los diferentes Colegios y Consejos que lo conforman. Destacar que la totalidad de colegios han designado expertos coordinadores en sus respectivos territorios que están siendo quienes convocan, dinamizan y coordinan el trabajo y aportaciones de las colegiadas y colegiados que se han incorporado en calidad de colaboradores al grupo motor. Desde el Consejo General se ha optado, en consonancia con los principios de la profesión, en articular un proceso de creación y producción participativo en el que todas las personas que conforman la estructura pueden tener la posibilidad de aportar su experiencia como conocedores en primera línea de la realidad de los Servicios Sociales en España; es un proceso horizontal y participativo en el que la implicación de la masa colegial es imprescindible e inexcusable.

Multiterritorial en tanto en cuanto, añadido a la unánime participación de todos los colegios y consejos representados en el Consejo General, se pretende consensuar aspectos que representen un mínimo común denominador en el atomizado desarrollo autonómico de los Servicios Sociales en España desde el más absoluto respeto a la diversidad territorial.

[7] BOE Nº 117 de 16 de mayo de 2013

Así, en la línea de trabajo enunciada con anterioridad, se celebró en Madrid un primer encuentro de coordinadores en el que se llevó a cabo un análisis preliminar dentro de la fase de preparación. El trabajo conjunto arrojó una serie de cuestiones en torno a las cuales habría de girar la discusión en los grupos de expertos constituidos en los diferentes colegios. De cara a ordenar y organizar la reflexión, las aportaciones realizadas tras la discusión en grupos por las colegiadas participantes en esa sesión se agruparon en cuatro grandes bloques :

- Bloque 1: Objeto y objetivos del sistema público de Servicios Sociales
- Bloque 2: Estructura. Derechos subjetivos. Servicios y prestaciones. Cobertura
- Bloque 3: Competencias y financiación. Relación con otros sistemas. Tercer sector e iniciativa privada
- Bloque 4: El trabajo social como profesión de referencia. Ratios

Por cada uno de los bloques enunciados, se facilita una plantilla para que la reflexión en los grupos creados en los diferentes colegios se lleve a cabo de manera coordinada y posteriormente sea posible agrupar las aportaciones realizadas

D. Ligado al Código Deontológico de la profesión. Uno de los hechos diferenciales de los colegios profesionales está ligado al Código Deontológico, en tanto en cuanto es en el seno de los mismos donde se aprueban [8] y constituye obligación ineludible para los colegiados que lo integran. Se pretende incorporar esta perspectiva en toda la reflexión de tal modo que aspectos como la confidencialidad, la relación con otros profesionales, los derechos y deberes de las personas usuarias y de los propios profesionales…etc, queden reflejados tanto en la propuesta final, como en el proceso seguido hasta llegar a la misma.

En definitiva, bien se podrían concluir que la profesión está viviendo un momento de trascendental importancia respecto a la redefinición de un modelo de Servicios Sociales. Es una necesidad sentida y compartida la de reflexionar respecto a objeto y objetivos del Sistema, estructuras, prestaciones, dispositivos, ratios de habitantes por profesional, carteras de servicios… y cuantos aspectos lo conforman. Pero más allá, está latiendo el compromiso de la profesión de Trabajo Social con los derechos sociales de las personas y la contribución que desde el conocimiento y la praxis podemos hacer por afianzar la garantía de los mismos.

[8] Art. 2.f. Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

Las y los trabajadores sociales de estos tiempos convulsos estamos volviendo la mirada hacia un Trabajo Social crítico, comprometido con el momento en el que lesivos ataques a los derechos sociales están dejando a las personas en la más absoluta desprotección. Estamos construyendo, en un proceso participativo similar al que en la transición fue capaz de definir y articular un sistema, y partiendo del análisis de la realidad mediante la metodología que nos es propia, propuestas que permitan avanzar en la configuración de un modelo adecuado, imaginativo y coherente que de cumplida respuesta a las necesidades de la sociedad actual.

Bibliografía

Alemán Bracho, MªC. (1991). *El sistema público de Servicios Sociales en España.* Granada.

Alguacil, J. (2012). *La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España*. Cuadernos de Trabajo Social, 25 (1), 63-74.

Cantó, O (2010). *El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos*. Revista española del Tercer Sector nº 15, 2010. Disponible en http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/index.html.

CARITAS (2014). *La fractura social se ensancha. Precariedad y cohesión social*. Boletín de Análisis y Perspectivas. Madrid

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del* salariado. Buenos Aires. Paidós.

Cerdeira Gutiérrez, I. (1987). *Los servicios sociales del franquismo a la Constitución*. Cuadernos de Trabajo Social nº 0, 134-159.

Consejo General del Trabajo Social (2012). *Alianza por la defensa del sistema público de Servicios Sociales*. Disponible en https://www.cgtrabajosocial.es/noticias/alianza-por-la-defensa-del-sistema-publico-de-servicios-sociales/710/view

Fernández A. y Peláez E. (2013) : *Trabajo Social: intervención profesional en autonomía personal y dependencia*. Colegio Oficial de Trabajo Social de Almería.

FOESSA (2013). *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Madrid: Cáritas. Disponible en http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=6475

Garcés Ferrer, J. (1992). *Administración Social Pública. Bases para el estudio de los Servicios Sociales.* Valencia, Tirant lo Blanch.

Gutierrez Resa, A. (1993). *Caritas Española en la sociedad del bienestar 1942-1990*. Barcelona

Laparra, M. y Pérez, B. (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España.* Madrid: FOESSA y CARITAS.

Laparra, M. y Pérez B. (coords.) (2012). *Crisis y fractura Social en Europa. Causas y efectos en España.* Barcelona: Obra Social La Caixa.

Las Heras, P. (1984). *Las Jornadas de Pamplona: recuerdo y análisis*. Servicios Sociales y Política social, 3, 35-36.

Las Heras, P. (2000). *La construcción histórica de una profesión*. En VV.AA *Pasado, presente y futuro del Trabajo social* (pp.15-82). Madrid: Publicaciones de la UPCO.

Las Heras, P. y Cortajarena, E. (2014). *Introducción al bienestar social. El libro de las casitas*. Madrid: Consejo General del trabajo social. Reedición de 1979.

Lima, A. (2011). *Trabajo social, un análisis para la acción*. Madrid: Consejo general del Trabajo social.

Lima, A. (coord., 2014). *I Informe sobre los Servicios sociales en España*. Madrid: Consejo General del Trabajo social.

Lima, A. (coord., 2015). *II Informe sobre los Servicios sociales en España*. Madrid: Consejo General del Trabajo social.

Lima A., Verde-Diego, C.,& Pastor, E. (2016). *El trabajo social en los servicios sociales en España*. In E. Pastor. & L.Cano-Soriano, (Eds.), P*olíticas e intervenciones sociales ante los procesos de vulnerabilidad y exclusión de personas y territorios: un análisis comparado México-España*. (pp. 173-187). México- Madrid: Univ.Nacional Autónoma de México- UNAM y Dickynson.

Lombardero, X. (2014). *Introducción al bienestar social: el "libro de las casitas"*. Servicios sociales y Política social, Vol. XXXI (106), 192-194.

López, J. y Renes, V. (2011). *Los efectos de la crisis en los hogares: nivel de integración y exclusión social*. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 113, 189-199.

Martínez Virto (2014). *Crisis en familia: síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar. VII* Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: FOESSA y CARITAS.

Pastor-Seller, E. (2012). *Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas*. Cuadernos de Trabajo Social, 25(1),143-148.

Pastor Seller, E., Sanchez Millan, M. (2014). *Analysis and Impact of the Economic Crisis and Regulatory Changes in the Needs and Benefits System Municipal Social Services: Analysis Case of Murcia-Spain.* Revista de Cercetare si Interventie Sociala, 47, 7-31.

Pastor Seller, E. (2017). *Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: Opportunities for the development of social work with citizenist approach***.** ID: 1283588 DOI:10.1080/13691457.2017.1283588, Journal: European Journal of Social Work

Roldán, E. y Castañar, M. (2012). *Servicios Sociales en tiempos de crisis*. Cuadernos de Trabajo Social, 25 (1), 13-17

Verde-Diego, C. (2014). *Las familias en la crisis.* Conferencia inaugural de VI Xornadas de familia. Ayuntamiento de Ourense (8-9 abril, 2014). Material no publicado.

Verde-Diego, C. (2016). *El trabajo social ante los Servicios sociales en contextos postbienestaristas*. EN De Martino, M. y Giorgi, V. (Comp.) *Miradas iberoamericanas sobre prácticas profesionales en el campo familiar (99-133)*. Montevideo (Uruguay): Ed.EPPAL.

Vilà A. (2014). *La reforma local y su impacto en los servicios sociales*. Servicios Sociales y Política Social, Vol. XXXI (106), 25-47.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

PACTAR EL FUTURO
Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

(espa net SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

Grupo 9.1

Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía

Coordinación:

Raquel Martínez Buján (UDC)

Antía Pérez Caramés (UDC)

espanet SPAIN

El objetivo de este grupo de trabajo es abordar la organización social de los cuidados en España en un contexto dominado por el recorte de fondos públicos y la redefinición en términos restrictivos de las políticas dirigidas a su provisión. Este último proceso se ha concretado en un alejamiento del universalismo en el suministro de recursos sociales para los cuidados y en una consecuente deriva asistencialista. De este modo, las políticas a este respecto se concentran en las personas con problemáticas más agudas de dependencia y con menos recursos (Martínez-Buján y Martínez-Virto 2015). En el terreno económico y social este proceso ha venido acompañado de una menor disponibilidad de renta por parte de las familias en un marco fuera de las fronteras del espacio de la familia y del mercado. Se trata de iniciativas en algunos casos organizadas por ONGs o asociaciones, en otros casos, surgen de la propia acción ciudadana y contribuyen a generar espacios comunitarios de cuidados (grupos de apoyo a personas con enfermedades terminales, convivencia con mayores, grupos de crianza compartida...) que empiezan a vislumbrar los límites del sistema de bienestar público y la necesidad de llevar los cuidados más allá del núcleo familiar. Este grupo de trabajo persigue reunir contribuciones académicas al debate sobre la reorganización de los trabajos de cuidados en el marco de las consecuencias derivadas de la recesión económica global en el ámbito de las políticas sociales, de las migraciones, de las relaciones de género e inter-generacionales, de la participación del mercado y del creciente papel que adquiere la comunidad.
- Analizar los cambios en la organización y en las estrategias para la provisión de cuidados en el contexto de la recesión económica y de precariedad laboral.
- Indagar en las transformaciones de las políticas sociales en torno a los cuidados (a personas mayores y/o en situación de dependencia, pero también a niños/as) y su relación con la reorganización de dicho trabajo.
- Analizar el papel de los diferentes actores y su interrelación: el Estado, las familias, el mercado (especialmente las mujeres migrantes que trabajan en servicios domésticos y de cuidados) el tercer sector y la comunidad.

Trabajos presentados en este grupo.
Ponencias:

- Balbino Pardavila Martínez: Cuestiones clave sobre el futuro a medio plazo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)
- Rafael Beitia: Análisis de los fondos públicos autonómicos destinados a la provisión de políticas sociales y, en especial, a las políticas públicas de dependencia
- Felix Arrieta Frutos, Martin Zuñiga Ruiz de Loizaga: Los servicios de atención comunitaria para personas mayores en la Comunidad Autónoma de Euskadi: el caso de la disminución del Servicio de Ayuda a Domicilio y el rol de la comunidad
- Cinta Guinot Viciano, Lorea Narvaiza Cantín, Cristina Aragón Amonarriz, Félix Arrieta

Frutos: Factores de éxito de la empresa social en el ámbito del cuidado e personas mayores en Gipuzkoa

- Nazaret Rodríguez Alonso: La construcción social del cuidado comunitario en "La Muralleta", una cooperativa auto-gestionada para gente mayor

Comunicaciones:

- Gloria Lucena Fernández: Una vida propia
- Alfonso Cuadros Riobó: Superando la atención tradicional a la memoria: propuesta de prevención e intervención integral del deterioro cognitivo
- Manuel Jesús Maldonado Lozano, Myriam Gutiérrez Zornoza, Enrique García Escamilla, Virginia Baranda Panadero, Aurelio Lascorz Fumanal: Procesos de empoderamiento vecinal. El Programa de Desarrollo Social Comunitario y Formativo del barrio de San Antón de Cuenca dentro de la iniciativa europea URBANA
- Francisco Fernández Nistal, Antonia Amorena Garcia: Construyendo espacio socio-sanitario: modelos especializados de atención ambulatoria para personas mayores con afectación neurológica

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

CUESTIONES CLAVE SOBRE EL FUTURO A MEDIO PLAZO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD).

Balbino Pardavila Martínez
bpardavila@imserso.es

Grupo 9.1
Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía

espanet SPAIN

Resumen:

El 1 de enero de 2017 se han cumplido diez años de la entrada en vigor de la Ley de Dependencia. Este aniversario constituye una noticia muy positiva para la sociedad española.

La Ley 39/2006, del 14 de diciembre, estableció las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Para tal finalidad era imprescindible la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que respondía, y responde, a la acción coordinada y de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

En este trabajo estudiaremos algunas cuestiones estratégicas para evaluar la situación actual del SAAD, pasados diez años de su puesta en marcha, y proponer medidas para garantizar su viabilidad y sostenibilidad a medio plazo.

Palabras clave: dependencia, sostenibilidad, financiación, retos, cuidados formales.

1.- Introducción.

Las proyecciones de población del INE para el año 2031, indican un fuerte incremento de las personas mayores de 65 años. En concreto, para esta fecha –de la que tan solo nos separan catorce años- estiman su número en 11.721.000 personas. Tres millones (un 34,72%) más que en la actualidad.

Debido al incremento de la esperanza de vida el aumento del número de personas mayores de 80 años será también muy relevante. Pasaremos, según estas estimaciones, de 2.790.000 personas de ochenta años y más en la actualidad, a 3.648.000 personas. Casi 860.000 personas más, lo que supone un 30,75% de incremento.

Debemos diferenciar envejecimiento de longevidad. Las personas mayores se están dividiendo en dos grupos con perfiles diferenciados. Hasta los 75/80 años personas, en general, relativamente activas y saludables. A partir de esta edad las situaciones de dependencia grave crecen exponencialmente y más teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida.

Si proyectamos las anteriores cifras de población de 65 años y más en el SAAD se deduce que en pocos años se producirán repercusiones de calado en su organización y prestación de servicios.

Algunas de estas consecuencias son las que vamos a estudiar a continuación.

En concreto, analizaremos los siguientes temas principales:

- Las repercusiones del envejecimiento demográfico en el SAAD. Una estimación del número de usuarios del SAAD para el año 2031 que será bastante superior al actual.
- La situación actual de la financiación del Sistema por las Administraciones Públicas y las previsiones a medio y largo plazo que auguran la necesidad de un incremento sustancial de los recursos económicos.

También abordaremos, de manera concisa, las siguientes cuestiones:

- La coordinación sociosanitaria. El Catálogo de prestaciones y servicios vigente. Propuestas de acción: la prevención clave.
- El Sistema de Información del SAAD en España. Una propuesta de mejora basada en el Código de Buenas Prácticas Estadísticas Europeas.
- Posible evolución de la Prestación Económica de Cuidados Familiares. Como potenciar los servicios profesionales. Necesidad de evaluar la calidad asistencial de ambas modalidades.

- La imprescindible transformación atención sociosanitaria de los centros residenciales y de día. Inviabilidad del modelo privado vigente (edad media de ingreso 83/84 años).
- Ante el incremento de la longevidad debemos plantear modelos de atención innovadores en materia de cuidados a domicilio, atención en zonas rurales: pobladas y despobladas…

En este artículo realizaremos un planteamiento inicial de estos temas. Consideramos que deben ser estudiados en detalle para realizar una planificación adecuada para afrontar los retos demográficos y asistenciales en curso.

2.- Las repercusiones del envejecimiento demográfico en el SAAD.

Las últimas investigaciones sanitarias y sociales han dado como resultado tres grandes conclusiones acerca del envejecimiento:

1) Que existe una mejora progresiva a nivel biofísico, en el comportamiento y en el ámbito social a lo largo de la historia de la especie.

2) E proceso de envejecimiento es heterogéneo.

3) Los seres humanos tienen capacidad para el cambio y la plasticidad incluso en la vejez.

Se consideran longevos a los individuos (hombres y mujeres) que sobrepasan los 85-90 años. Es una cuestión transcendente. Según la investigación científica los aumentos en la duración media de la vida se reparten tanto entre la vida en salud como la vida en dependencia. En la actualidad la vida en salud suele alcanzar hasta los 75/80 años. A partir de esa edad el deterioro psicofísico se hace patente y la necesidad de cuidados crece exponencialmente.

En principio, un incremento en la esperanza de vida, no implica que el periodo de vida en salud aumente. Una posibilidad hipotética es que cada vez un mayor número de personas vivan cada vez más años de sus vidas con serios problemas de salud. Los últimos estudios concernientes a la Unión Europea, como por ejemplo el titulado “Health at Glance: Europe 2016”, publicado por la OCDE, indican que más de la mitad del tiempo de vejez, desde los 65 años, se vive con problemas/limitaciones/discapacidad. Las mujeres, al tener mayor esperanza de vida ofrecen peores datos de salud.

El envejecimiento de la población nos presenta un panorama desconocido (una sociedad de muy mayores) que requiere mucha más investigación e innovación.

Una de las formas, por ahora, la más certera de enfrentar el reto del envejecimiento es la promoción del envejecimiento activo y saludable con responsabilidad personal y social. Igualmente, se debe promover la investigación y la formación de profesionales capaces.

Como indica el INE las proyecciones de población que realiza proporcionan una simulación estadística de la población que residiría en España en los próximos años en caso de mantenerse las tendencias demográficas actuales, desagregada según características demográficas básicas y tomando como punto de partida las Cifras de Población a 1 de enero del año en curso. Pensamos que las referidas a las personas de 65 años y más tienen bastante fiabilidad. Al menos a medio plazo. Por ese motivo, vamos a centrar nuestro estudio en la proyección de población realizada por

el INE en 2016 (Proyecciones de Población 2016–2066), para el año 2031, por encontrar la del año 2066 demasiado alejada en el tiempo. Y como escribió Keynes: «A largo plazo todos estaremos muertos».

Según el estudio del INE, si se mantuvieran las tendencias demográficas actuales, España perdería algo más de medio millón de habitantes en los 15 próximos años y 5,4 millones hasta 2066. Así, en los quince próximos años España perdería 552.245 habitantes (un 1,2%), lo que situaría su población en 45,9 millones de personas en 2031.

El porcentaje de población de 65 años y más, que en 2016 se sitúa en el 18,7% del total de la población, 8'7 millones de personas, pasaría a ser del 25,6% en 2031. Según el INE (Ver tabla nº1) la esperanza de vida al nacimiento seguirá incrementándose durante los próximos años. Alcanzaría los 83,2 años en los varones y los 87,7 en las mujeres en el año 2031. Estas cifras suponen una ganancia respecto a los valores actuales de 3,3 y de 2,3 años, respectivamente.

De la misma forma, una mujer que alcanzase la edad de 65 años en 2031 viviría en promedio otros 24,7 años más (21,01 en los hombres), frente a los 22,7 años de supervivencia actuales (18,8 para los hombres). En otras palabras, las mujeres en 2031 vivirían hasta casi los 90 años y los hombres hasta los 86 años.

Tabla nº1.

Proyección de la esperanza de vida al nacimiento y a los 65 años.

Años	Esperanza de vida al nacimiento		Esperanza de vida a los 65 años	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2015	79,94	85,41	18,81	22,67
2016	80,26	85,71	19,08	22,97
2021	81,31	86,41	19,72	23,55
2026	82,30	87,08	20,37	24,13
2031	83,23	87,74	21,01	24,70
2036	84,12	88,37	21,64	25,26
2041	84,97	88,98	22,27	25,80
2046	85,79	89,57	22,89	26,34
2051	86,57	90,14	23,50	26,86
2056	87,32	90,69	24,09	27,37
2061	88,04	91,22	24,68	27,86
2065	88,60	91,64	25,13	28,25

Fuente INE: Proyecciones de población del INE para el año 2031 y 2066.

Aunque el incremento continuado de la esperanza de vida de los humanos es cuestionado por determinadas corrientes de investigación médicas, en el caso de cumplirse la proyección supondría posiblemente que muchos beneficiarios de prestaciones del SAAD las recibirían durante un mayor plazo de tiempo: dos o tres años. Este hecho, unido al alto número de personas mayores, originaría una mayor necesidad de recursos en servicios y prestaciones, así como un aumento de la financiación.

Señalábamos en la introducción que las proyecciones de población del INE para el año 2031, muestran la intensidad del proceso de envejecimiento de la población residente en España con un fuerte incremento de las personas mayores de 65 años (Ver tabla nº 2). Para esta fecha estiman su número en 11.721.000 personas. Tres millones más que en la actualidad, un 34,72%. El porcentaje de población de 65 años y más, que actualmente se sitúa en el 18,7% del total de la población, pasaría a ser del 25,6% en 2031.

De mantenerse las tendencias actuales, la tasa de dependencia (el cociente, en tanto por ciento, entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años) se elevaría desde el 53,5% actual hasta el 62,2% en 2031. La población centenaria (los que tienen 100 años o más) pasaría de las 16.460 personas en la actualidad a más de 40.000 dentro de 14 años.

Debido al incremento de la esperanza de vida el incremento de las personas mayores de 80 años será también muy importante. Pasaremos, según estas estimaciones, de 2.790.000 personas de ochenta años y más en la actualidad, a 3.648.000 personas. Un 30,75% más.

Tabla nº 2.

Proyección de la población residente en España por grupos de edad en 2031 y 2066

Grupos de edad	2016	2031	Crecimiento 2016-2031	2066	Crecimiento 2016-2066
TOTAL	46.438.422	45.886.177	-552.245	41.068.643	-5.369.779
0 a 4 años	2.200.892	1.690.956	-509.937	1.489.459	-711.433
5 a 9 años	2.476.890	1.777.314	-699.577	1.535.873	-941.017
10 a 14 años	2.345.166	1.975.051	-370.115	1.627.232	-717.934
15 a 19 años	2.185.067	2.268.133	83.066	1.779.873	-405.194
20 a 24 años	2.280.074	2.613.810	333.735	1.963.437	-316.637
25 a 29 años	2.562.881	2.565.052	2.171	2.070.364	-492.517
30 a 34 años	3.098.744	2.403.837	-694.907	2.077.208	-1.021.536
35 a 39 años	3.847.932	2.417.895	-1.430.037	2.083.222	-1.764.710
40 a 44 años	3.924.265	2.589.970	-1.334.295	2.155.140	-1.769.125
45 a 49 años	3.712.227	3.018.331	-693.897	2.313.381	-1.398.847
50 a 54 años	3.460.752	3.668.220	207.468	2.518.034	-942.718
55 a 59 años	3.073.635	3.709.615	635.980	2.712.380	-361.255
60 a 64 años	2.568.517	3.462.786	894.269	2.549.645	-18.872
65 a 69 años	2.348.384	3.178.647	830.263	2.314.669	-33.715
70 a 74 años	1.975.841	2.739.694	763.853	2.231.348	255.506
75 a 79 años	1.584.541	2.156.623	572.082	2.247.000	662.459
80 a 84 años	1.431.100	1.730.497	299.397	2.365.687	934.587
85 a 89 años	889.533	1.127.432	237.900	2.369.244	1.479.712
90 a 94 años	371.283	534.475	163.193	1.623.784	1.252.501
95 a 99 años	84.238	217.103	132.865	819.558	735.320
100 y más años	16.460	40.737	24.277	222.104	205.645

Fuente INE: Proyecciones de población del INE para el año 2031 y 2066.

2.1. Proyección de población atendida en el SAAD en 2031.

Para realizar la proyección de la población atendida en el SAAD en 2031 vamos a centrar, nuestro análisis en las personas beneficiarias con derecho a prestación en la actualidad.

A 31 de diciembre del año 2016, 1.213.873 personas tienen derecho a recibir servicios y prestaciones del SAAD (Ver tabla 3). De ellas, un 54,37% (659.998) tenían más de 80 años de edad y 19,24% (233.549) entre 65 y 79 años. En total, 893.547 personas (Ver tabla nº 4).

En el caso concreto de las personas de 90 años y más, según los datos del SISAAD, suponen un 18% de las personas con derecho. Una amplia mayoría con Grado III y II que requieren cuidados de alta intensidad y coste.

Estas cifras nos dicen que un 10,27 % de las personas de 65 años y más españolas tienen derecho a ser atendidas por el SAAD a finales de 2016. Este porcentaje se eleva al 23,75% para los mayores de 80 años.

Si extrapolamos con estos porcentajes a las proyecciones de población realizadas por el INE para el año 2031 (11,7 millones de personas) tenemos que el número total de beneficiarios de 65 años y más con derecho a prestación sería de 1.203.746 y el número de personas mayores de 80 años sería 866.400.

Tabla nº 3

PERSONAS CON DERECHO A PRESTACIÓN VIGENTE

Situación a 31 de Diciembre de 2016

ÁMBITO TERRITORIAL	Porcentaje sobre los 1.213.873 beneficarios con derecho a prestación
+65 años - 79 años	19,24%
80 años - 89 años	37,24%
+ 90 años	17,13%
total	73,61%

Fuente: SISAAD.

Es decir, que durante los próximos años se va a producir un aumento substancial en el número de personas atendidas concentradas, especialmente, entre el grupo de población con más de 80 años. Estos hechos lógicamente tendrán profunda influencia en los costes y cartera de servicios del sistema como veremos más adelante.

Tabla 4. Personas beneficiarias con derecho a prestación por grados a 30 de noviembre de 2016.

Grado III		Grado II		Grado I		TOTAL PERSONAS BENEFICIARIAS CON DERECHO A PRESTACIÓN	
Nº	% dictámenes	Nº	% dictámenes	Nº	% dictámenes	Nº	% dictámenes
363.980	23,97	455.524	30,00	393.539	25,92	1.213.043	79,90

Fuente: SISAAD.

3.- Situación actual de la financiación del Sistema por las Administraciones Públicas y previsiones a medio y largo plazo.

En el número de diciembre de 2016 de la Revista Española de Discapacidad, Rafael Beitia y Balbino Pardavila publicaron el artículo titulado "La Ley de Dependencia: Costes reales y financiación total durante el periodo 2012-2015".

En el mismo, ambos autores estimaban el coste total de la dependencia. El método de estimación se basaba en la multiplicación del número de prestaciones por su coste.

De manera concreta señalaban:

> "Para ello se ha desarrollado un modelo de estimación que contempla las 934.316 prestaciones de 2012, las 916.767 correspondientes a 2013, las 898.332 de 2014 y las 916.602 de 2015. A continuación estas prestaciones se han puesto en relación con los indicadores de coste respectivos, esto es, con los costes medios de cada servicio y con las cuantías medias reconocidas de cada prestación económica, de manera que se pudiera llevar a cabo la multiplicación de cada servicio y prestación por su indicador.
>
> El proceso de cálculo para la obtención del coste medio de los servicios ha considerado tres fuentes de información:
>
> 1. El informe "Los Servicios Sociales destinados a las personas mayores en España a 31 de diciembre de 2012", publicado por el Imserso (2015) y que muestra los precios públicos para cada uno de los cuatro servicios.
> 2. Fuentes del sector de servicios sociales: datos solicitados por el Imserso a empresas del sector.
> 3. El estudio "Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación" de los profesores de la Universidad de Valladolid Dolores Prada y Luis Borge (2015).

A partir de los datos procedentes de las tres fuentes de información se ha establecido un indicador por servicio expresado en euros al mes o a la hora (ver tabla 5). La media de estos datos es el indicador de coste que se ha utilizado para la estimación del coste medio de los servicios.

Tabla 5. Coste medio de los servicios en el año 2013.

Fuentes	Teleasistencia (€/mes)	Ayuda a domicilio (€/hora)	Centros de día/noche (€/mes)	Atención residencial (€/mes)
1. Informe Imserso 2012	23,94	14,01	861,48	1.658,13
2. Fuentes del sector (2013)	20,00	17,00	1.063,52	2.542,54
3. Prada y Borge (U. Valladolid) (2013).	20,00	15,00	873,06	1.774,05
Indicador de coste	21,31	15,34	932,69	1.991,57

Fuente: Imserso. Elaboración propia.

El resultado del coste del Sistema de Dependencia, para cada año analizado ha sido el siguiente:

- 2012: 6.895 millones de euros.
- 2013: 6.858 millones de euros
- 2014: 7.090 millones de euros.
- 2015: 7.449 millones de euros.

La financiación de este coste se realiza por el Estado, las Comunidades Autónomas y los propios beneficiarios. El Estado ha financiado el 50% aproximadamente del coste total durante los últimos años.

3.1. El coste de la dependencia en 2031.

Si tenemos en cuenta la proyección realizada anteriormente el incremento de personas con derecho a prestación de dependencia mayores de 65 años será de 310.199 durante el periodo que transcurre de 2016 a 2031, 36,75% más que en la actualidad. El presupuesto para atender a la dependencia, en condiciones equivalentes de cobertura (71% en la actualidad) y de tipo de prestaciones y servicios (ver tabla 6) y a precios constantes, financiado por el Estado, las Comunidades Autónomas y los propios beneficiarios puede alcanzar la cantidad de 10.090 millones de euros.

Esta cantidad puede ser mayor si el número de beneficiarios con menos de 65 años aumenta. Y menor si disminuye. Las proyecciones de población del INE señalan que en el año 2016 las personas comprendidas entre 30 y 49 años de edad eran 14,581 millones; en 2031 van a pasar a ser

10, 427 millones. Cuatro millones de personas de descenso. En cambio, las personas de 50 a 65 años que es un grupo con mayor porcentaje de personas en situación de dependencia, pasarán de 9,101 millones en 2016 a 10,839 millones en 2031. Casi dos millones de personas más.

Si ponderamos ambos datos, como hipótesis, el resultado puede ser una situación de equilibrio en el número de beneficiarios de la prestación de dependencia de la población menor de 65 años y en el gasto ocasionado.

Además, es muy importante tener en cuenta que en la actualidad solo suponen el 26% de las personas con derecho a prestación y su influencia en las necesidades de financiación, en todo caso, es bastante más reducida que las personas de 65 años y más.

Si tomamos como hipótesis un grado de cobertura, "ceteris paribus", del 90% en 2031, teniendo en cuenta que el salto del 71% al 90% (un 20% de incremento) en la cobertura sería fundamentalmente de Grado I y II, la necesidad de financiación puede crecer hasta cerca de los 11.500 millones de euros.

Pero a esta estimación inicial tenemos que hacer dos importantes observaciones.

3.1.1. Un número mayor de personas de más de ochenta años.

En primer lugar, al incrementarse el número de personas mayores de 80 y 90 años de edad la tipología de servicios utilizados se orientará en mayor porcentaje a servicios de alto coste como son los centros de atención residencial, 2000 euros al mes y centros de día: más de 900 euros mensuales.

Sumando el servicio de atención residencial y la prestación económica vinculada al servicio (que alrededor de un 85% es atención residencial) tenemos que los mayores de 65 años atendidos por el SAAD en 2016 ocupan casi 200.000 plazas residenciales, siendo en general, mayores de 80 años.

3.1.2. Una disminución progresiva de los cuidados informales.

Otra cuestión con gran repercusión en los costes del sistema y en las prestaciones del mismo estriba en la esperada disminución de los cuidados informales a cargo de personas de la familia, generalmente hijas que cuidan de sus padres.

En España el descenso de la fecundidad es muy intenso. Hemos pasado, en treinta años, de tres hijos de media por mujer al 1,3 de la actualidad y, en parte, gracias a la inmigración.

Consecuencia de la infecundidad será una reducción en el tamaño y en la extensión lateral de las redes de parentesco característica común a los países de la franja sur de Europa.

Este hecho promete comprometer la continuidad del papel tradicional de la familia como gestora principal de los cuidados de la vejez. Faltarán hijos e hijas y hermanos, tíos y sobrinos, nietos y nietas. Se puede esperar un aumento importante del peso de personas mayores viviendo solas.

A esta falta de fecundidad hay que unir, posiblemente, el proceso de cambio social más importante en España del último medio siglo: la revolución de género.

Durante los últimos cuarenta años el papel de la mujer española ha variado sustancialmente en el conjunto de la sociedad: el nivel educativo es en estos momentos en la mujer superior al del hombre. El 54% del alumnado universitario es mujer. Un 50% de las tesis doctorales son leídas por mujeres.

De la misma manera, se ha producido una incorporación progresiva al mercado de trabajo de la mujer durante los últimos veinte años con tasas de actividad que se acercan rápidamente a las masculinas. Esta revolución de género unido a la falta de redes familiares causará graves consecuencias en el ámbito de los Servicios Sociales. Entre ellas, destacar la práctica desaparición de la mujer como cuidadora informal y la reducción paulatina, desde nuestro punto de vista, de la Prestación Económica de Cuidados Familiares.

La atención informal a la dependencia puede reducirse mucho, y en cambio, aumentar de forma substancial los cuidados formales de costo superior (ayuda sociosanitaria a domicilio, centros de día, residencias sociosanitarias…). Ya hemos señalado que una plaza residencial ronda los 25.000/30.000 euros anuales.

Esta causa, unida al incremento del número de personas mayores de 80 y 90 años de edad en los próximos años, con una hipótesis de cobertura del 90% la necesidad de financiación para el año 2031 puede superar los 13.000 millones de euros**,** si no se toman las medidas oportunas que pasan, entre otras, por una coordinación sociosanitaria real y efectiva**.**

Lógicamente, están son unas estimaciones iniciales. Es necesario investigar en detalle para formular proyecciones más detalladas.

Tabla nº 6.

PERSONAS BENEFICIARIAS Y PRESTACIONES

Situación a 31 de Diciembre de 2016

ÁMBITO TERRITORIAL	PRESTACIONES								
	Prevención Dependencia y Promoción A.Personal	Teleasistencia	Ayuda a Domicilio	Centros de Día/Noche	Atención Residencial	P.E Vinculada Servicio	P.E Cuidados Familiares	P.E Asist. Personal	TOTAL
+65 años - 79 años	6.177	31.149	35.068	10.901	26.498	14.115	63.790	797	188.495
80 años - 89 años	10.495	86.583	81.073	19.891	53.641	40.581	104.954	2.826	400.044
+ 90 años	5.093	33.501	31.908	6.522	32.900	26.548	58.692	1.493	196.657
total	21.765	151.233	148.049	37.314	113.039	81.244	227.436	5.116	785.196

Fuente: Sisaad.

Con estas proyecciones de gasto posiblemente sea necesario incrementar el copago de los beneficiarios del SAAD para el mantenimiento del Sistema en proporción al patrimonio e ingresos.

4.- Algunas cuestiones clave sobre el futuro a medio plazo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

4.1. Tendencias en la Unión Europea para la atención a las personas en situación de dependencia.

Antes de abordar diversas cuestiones clave sobre el futuro a medio del SAAD a medio plazo consideramos oportuno efectuar una breve reflexión sobre la situación general de la atención a la dependencia en la Unión Europea.

El pasado mes de octubre el Imserso organizo la Jornada «La atención a la dependencia en España y en la Unión Europea. Situación actual y perspectivas» con los siguientes objetivos:

- Conocer la situación de la atención a las personas dependientes en la Unión Europea, especialmente en países con sistemas de protección semejantes al español como es el caso de Alemania, Austria y Francia.
- Estudiar buenas prácticas, amenazas y oportunidades en los sistemas de atención.
- Analizar las perspectivas futuras en función de los cambios sociodemográficos en curso.

En dicha Jornada se destacó la inexistencia -frente a las convenciones habituales- de "modelos de atención" comunes en la Unión Europea. Cada país presenta demasiadas particularidades que impiden hablar de modelos compartidos. En todo caso, existen algunas características semejantes.

Como principales tendencias en los países que integran la Unión Europea se destacaron las siguientes:

.- El impulso a las prestaciones económicas en detrimento de los servicios de atención directa, como elemento de contención del gasto y de promoción de la autodeterminación.

.- El fomento de la libertad de elección de las personas usuarias a la hora de elegir servicios.

.- El impulso a las políticas de prevención.

.- Esfuerzos para avanzar hacia un nuevo paradigma de atención (desinstitucionalización, calidad de vida, atención centrada en la persona, etc.).

.- Al mismo tiempo, sin embargo, se extienden modelos de intervención 'en serie' para la contención del gasto.

Se plantearon como principales retos de futuro, entre otros, la falta de modelos comunes; dificultades en la financiación; la disponibilidad de personal adecuado; la urgencia en priorizar los cuidados de larga duración domiciliarios; la cuestión de la participación de los usuarios en el financiamiento del sistema (copago); la provisión de servicios adecuados; y la coordinación de servicios sanitarios y sociales como elemento clave.

En el caso concreto de Francia se señalaron como las dificultades destacadas del sistema actual: la financiación insuficiente, las disparidades territoriales y la complejidad de la gestión de la dependencia en Francia por más de 101 departamentos territoriales. Problemas bastante semejantes a los españoles, por cierto.

La nueva legislación francesa de atención a la dependencia: Ley de 28 de diciembre 2015 sobre la adaptación de la sociedad al envejecimiento (*Loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement*) pretende tres objetivos clave:

- Movilizar a todos los sectores de la sociedad en torno al concepto de fortalecer la prevención y optimizar el sistema de atención;
- Ofrecer a los mayores servicios de calidad y adaptados a sus necesidades, especialmente en lo que respecta a la vivienda: mejorar las condiciones para permanecer en el propio domicilio más tiempo; aumento de los servicios a domicilio sociosanitarios; derecho al respiro para los cuidadores informales;
- Fortalecer los derechos de las personas mayores.

La Ley crea un "Alto Consejo para la Familia, la Infancia y las Personas Mayores" (Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge), bajo la tutela del Primer Ministro, para coordinar el debate público y proporcionar a las autoridades públicas una experiencia transversal prospectiva sobre cuestiones relacionadas con la familia y la infancia, los ancianos, la adaptación de la sociedad al envejecimiento y el buen trato en un enfoque intergeneracional.

Establecidas estas tendencias generales, en la Unión Europea, pasamos a examinar diversas cuestiones clave sobre el futuro a medio plazo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en España en los próximos años.

4.2. El Catálogo de prestaciones y servicios vigente. Propuestas de acción.

Decíamos en la introducción que las proyecciones de población del INE para el año 2031, indican un fuerte incremento de las personas mayores de 65 años. En concreto, estiman su número en 11.721.000 personas. Tres millones más que en la actualidad. Pasaremos, según estas estimaciones, de 2.790.000 personas de ochenta años y más en la actualidad, a 3.648.000 personas. Casi 860.000 personas más.

Desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta el proceso de envejecimiento descrito anteriormente y la tendencia a la reducción de los cuidados informales se hace necesario replantear el catálogo de servicios vigente. Sin duda, el futuro de la atención a las personas en situación de dependencia la clave radica en la coordinación sociosanitaria. Enfocada, por un lado, a políticas de ayuda a domicilio entre los actores implicados; y la imprescindible transformación de una gran parte de las plazas existentes en los centros residenciales y de día actuales al modelo de atención sociosanitaria. El modelo vigente, con una edad media de ingreso en los centros de 83/84 años y de 6 a 12 meses de supervivencia en los mismos, es inviable.

El coste de los servicios en el propio domicilio son substancialmente más bajos que en los centros residenciales y los centros hospitalarios. La transformación de la mayor parte de las plazas delas residencias en sociosanitarias es imprescindible. El retraso español en esta materia es notable.

Ya en el año 2003, la Fundación BBVA presentó el estudio “Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España”, realizado por Namkee Ahn, Javier Alonso Meseguer, José A. Herce San Miguel. En el resumen ejecutivo del mismo, se decía:

> ”El gasto sanitario medio de las personas entre 26 y 30 años es de 500 euros anuales, cuatro veces inferior al de los mayores de 75 años. El gasto hospitalario se multiplica con la edad: es inferior a 200 euros anuales por persona en edades entre 1 y 25 años y supera los 1.600 euros en las edades más avanzadas.

> Actualmente, la marcada orientación curativa del sistema sanitario español -como sucede en numerosos países- es la causa de que la población española sea excesivamente dependiente del complejo sanitario (consultas, medicamentos, hospitalizaciones, etc.). Esta dependencia se produce con más intensidad entre los individuos de mayor edad, lo que provoca que el sistema sanitario y el gasto asociado sean especialmente sensibles al envejecimiento de la población.
>
> Se puede afirmar que el envejecimiento impone un cambio cualitativo en materia sanitaria. La oferta de servicios sanitarios está indisolublemente ligada a una transformación ineludible en las próximas décadas: el paso de la sanidad a la geriatría; es decir, la generalización de servicios no necesariamente sanitarios, consistentes en cuidados y atención a una proporción creciente de personas mayores o muy mayores".

Una de las principales conclusiones del informe "Funding the gap. El futuro del sistema sanitario: ¿Será posible financiar el sistema y reducir las desigualdades en salud?", presentado por ESADE y Antares Consulting en el mes de enero de 2017 señala que en los próximos diez años, el sistema sanitario en España necesitará un rango de incremento del gasto con respecto a 2015 de entre 32.000 y 48.000 millones de euros si no se producen cambios relevantes. Esta cantidad significa, en el peor escenario, un 70% más de gasto sanitario público.

Medidas a adoptar son la mejora de la gestión del coste de los procesos de asistencia social y sanitaria para garantizar la sostenibilidad y viabilidad de ambos sistemas.

Los perfiles profesionales que se demandarán a medio plazo girarán en torno a estas áreas prioritarias de atención: los cuidados sociosanitarios en el hogar de la persona en situación de dependencia y los centros residenciales sociosanitarios.

Igualmente, será clave potenciar el voluntariado (juvenil, de personas adultas y mayores) para compensar la desaparición del apoyo familiar en el futuro, conseguir una atención más cercana y humana; y reducir costes de financiación.

- **Un ejemplo de coordinación sociosanitaria.**

En España la situación de la coordinación sociosanitaria es muy dispar estando en general pendiente de desarrollo. Un buen ejemplo es el País Vasco y en concreto Gipuzkoa que lleva muchos años trabajando de forma coordinada en el ámbito sociosanitario. Dispone de una estructura bastante completa: existe un Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria, y además el Consejo Territorial Sociosanitario de Gipuzkoa.

Cuenta, asimismo, con una Comisión Técnica permanente con presencia de ambas administraciones: autonómica y foral. El territorio está dividido en seis OSI (Organizaciones Sanitarias Integradas) y en cada una de ellas se ha constituido una Comisión Técnica Sociosanitaria con carácter permanente y presencia de representantes técnicos comarcales de ambas administraciones (servicios sociales de base, atención primaria, hospital comarcal…).

Asimismo existe un Plan Operativo Sociosanitario. El actual Plan (2015-2017) incluye un total de 26 proyectos. Son proyectos de todo tipo: desde proyectos relacionados con el intercambio de información hasta la creación de nuevos equipamientos sociosanitarios, pasando por la incorporación de la atención sanitaria a equipamientos sociales, estudios, diseño de procesos, etc.

- **La atención en zonas rurales.**

Otra cuestión estratégica para los próximos años consiste en plantear modelos de atención innovadores en materia de cuidados a domicilio en zonas rurales. En este sentido el informe «Población y despoblación en España 2016» de la FEMP señala que "la mitad de los municipios españoles se encuentran ya en riesgo de extinción. En estos momentos, subsisten con menos de mil habitantes 4.995 de los 8.125 municipios que tiene España en total. La inmensa mayoría de esas casi cinco mil localidades sufren el continuo envejecimiento de su censo demográfico y un mínimo o nulo relevo generacional, con escasas o nulas cifras de natalidad".

4.3. El Sistema de información del SAAD en España.

Hay que destacar que el Sistema de Información del SAAD en España presenta un buen nivel si lo comparamos con nuestro entorno europeo. Se realiza un informe mensual estadístico y una Evaluación anual del conjunto del SAAD que se aprueba en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD. De la misma manera, se han realizado evaluaciones de carácter plurianual.

No obstante, desde nuestro punto de vista hay que mejorarlo siguiendo los principios del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas.

Este Código de Buenas Prácticas señala y los principios generales de gestión de la calidad, que incluyen el compromiso de liderazgo, colaboración, satisfacción del personal y mejora continua, además de la integración y la armonización.

Los aspectos relevantes del Código de Buenas Prácticas son como se explica en su introducción:

> (…) la independencia profesional, el mandato de recogida de datos, la adecuación de los recursos, el compromiso de calidad, la confidencialidad estadística, así como la imparcialidad y la objetividad.
> Se basa en quince principios, que abarcan el entorno institucional, los procesos de elaboración de estadísticas y la producción estadística. Un grupo de indicadores de buenas prácticas para cada uno de los principios sirve de referencia para analizar la aplicación del Código. Los criterios de calidad de las estadísticas europeas se establecen en la Ley Estadística Europea.
>
> Los principios del Código de Buenas Prácticas, junto con los principios generales de gestión de la calidad, constituyen un marco común de calidad para el Sistema Estadístico (…).

En concreto, el Real Decreto 1658/2012 por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 establece el compromiso firme de implantar el Código de las Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas en toda la producción estadística en él incluida y en los servicios estadísticos de la Administración del Estado que la realizan.

En este sentido, el Real Decreto 1089/2015, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Programa anual 2016 del Plan Estadístico Nacional 2013-2016 señala como actuación propia en este Plan del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) la siguiente:

- 6784 64055. Estadística de Prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

En el Imserso se han comenzado los primeros trabajos para la implantación de este Código de Buenas Prácticas en el SISAAD.

5.- Conclusiones.

El envejecimiento de la población será posiblemente el fenómeno sociodemográfico más destacado de la primera mitad del siglo XXI en España. Las necesidades de financiación del sistema de

sanidad y del sistema de atención a la dependencia pueden crecer mucho amenazando su sostenibilidad.

Este hecho, unido al fin del modelo de cuidados informales vigente en la actualidad, hace forzoso tomar medidas inmediatas para garantizar la viabilidad de ambos sistemas. Desde nuestro punto de vista la clave radica en la coordinación sociosanitaria.

Desde la perspectiva del SAAD, es imprescindible la puesta en marcha de servicios de ayuda a domicilio integrales: sanitarios y asistenciales prestando una especial atención a las zonas rurales. Además este tipo de servicios mantiene a las personas mayores en su domicilio que es la opción de vida preferida por ellas.

Igualmente, resulta indispensable la transformación de las actuales plazas de centros residenciales y centros de día al modelo de servicios sociosanitario.

Bibliografía:

Beitia, R. y Pardavila, B. (2016): "La Ley de dependencia: costes reales y financiación total durante el periodo 2012-2015". Revista Española de Discapacidad, 4 (2): [En línea], Madrid, disponible en: http://www.cedd.net/redis/index.php/redis/issue/current [Accesado el día 23 de enero de 2017]

ESADE y Antares Consulting (2016): *Funding the gap. El futuro del sistema sanitario: ¿Será posible financiar el sistema y reducir las desigualdades en salud?*, Barcelona.

Imserso, (2012) *Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 de la Ley de Dependencia* [En línea]. Madrid, disponible en: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/evo_doc/index.htm [Accesado el día 23 de enero de 2017]

Imserso, (2013) *Evaluación Anual ejercicio 2013 de los resultados de aplicación de la Ley de Dependencia* [En línea]. Madrid, disponible en: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/evo_doc/index.htm [Accesado el día 23 de enero de 2017]

Imserso, (2014) *Evaluación Anual ejercicio 2014 de los resultados de aplicación de la Ley de Dependencia* [En línea]. Madrid, disponible en: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/evo_doc/index.htm [Accesado el día 23 de enero de 2017]

Imserso, (2015) Avance *Evaluación Anual ejercicio 2015 de los resultados de aplicación del SAAD* [En línea]. Madrid, disponible en: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/evo_doc/index.htm [Accesado el día 23 de enero de 2017]

Imserso, (2016) Ponencias Jornada «La atención a la dependencia en España y resto de la Unión Europea. Situación actual y perspectivas» `[En línea]. En http://www.imserso.es/imserso_01/innovacion_y_apoyo_tecnico/formacion_especializada/actividades_2016/depen/index.htm *[*Accesado el día 23 de enero de 2017*]*

INE, (2016) *Proyección de la Población de España 2016–2066* [En línea]. Madrid, disponible en: http://www.ine.es/prensa/np994.pdf [Accesado el día 23 de enero de 2017]

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

FACTORES DE ÉXITO DE LA EMPRESA SOCIAL EN EL ÁMBITO DEL CUIDADO A PERSONAS MAYORES EN GIPUZKOA

Guinot, Cinta
cguinot@deusto.es
Arrieta, Félix
felix.arrieta@deusto.es
Narvaiza, Lorea
lorea.narvaiza@deusto.es
Aragón, Cristina
cristina.aragon@deusto.es

Grupo 9.1

Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía

espanet SPAIN

RESUMEN

Los servicios sociales se sustentan en un nivel regional (Gipuzkoa) a través del apoyo financiero a la familia, a la contratación de terceros y a las residencias. En este caso, el modelo de organización promovida por la Política territorial es la empresa híbrida. Esta opción se ve reforzada por las tendencias económicas y políticas sociales. De hecho, la empresa con compromiso social se considera un modelo de prestación de servicios públicos particularmente adecuada al contrarrestar las deficiencias de justicia económica y desigualdad de otros modelos empresariales.

Estas empresas, situadas en la intersección entre lograr generar valor social y económico se enfrentan a un complejo equilibrio fruto de su hibridez. En este punto se plantean dos preguntas complementarias. La primera de ellas, a nivel de la organización, ¿cuáles son las condiciones de éxito de los oferentes de servicios sociales híbridos? Y la segunda, a nivel de la política pública, ¿cuáles son los elementos que los poderes públicos deben considerar con el objeto de promover un ecosistema exitoso de prestadores de servicios sociales? Con el fin de abordar estas preguntas, en los primeros pasos de este estudio se presentan las claves específicas de las empresas híbridas y las preguntas que desde la doble perspectiva hay que acometer.

PALABRAS CLAVE: servicios sociales, organización híbrida, cuidados, estudio de caso,

1 Introducción

Los servicios sociales se sustentan en un nivel regional (Gipuzkoa) a través de un apoyo financiero que pivota en tres ejes: financiando el apoyo de la familia, financiando la contratación de la ayuda externa y financiando los centros residenciales. En este caso, el modelo de organización promovida por la Política territorial es la empresa híbrida. Esta opción se ve reforzada por las tendencias económicas y políticas sociales (Doherty et al., 2014). De hecho, la empresa social se considera un modelo de prestación de servicios públicos, requerido por los responsables políticos y los profesionales para encarar las deficiencias que existen de justicia económica y de creciente desigualdad (Austin et al., 2006; VanSandt et al., 2009).

Sin embargo, las empresas sociales no son ajenas al proceso de degeneración (Sousa et al., 2014). Las mismas están situadas en la intersección de los sectores económicos caracterizados por diferentes normas y prácticas que tienen que enfrentarse a las demandas institucionales en conflicto (D' Aunno et al., 1991). Para lograr valor social y conseguir éxito del negocio se requiere dar respuesta a demandas sociales y de mercado (Pache & Santos, 2010; Townsend & Hart, 2008; Young, 2001). Sucediendo que en el mercado, organizaciones sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro están compitiendo para lograr este equilibrio.

En esta diversidad de organizaciones se pone en duda la singularidad del modelo de empresa social como el mejor para prestar servicios sociales. En particular, se plantean dos preguntas complementarias. La primera de ellas, a nivel de la organización, ¿cuáles son las condiciones de éxito de los oferentes de servicios sociales? Y la segunda, ¿a nivel de la política pública, ¿cuáles son los elementos que los poderes públicos deben considerar con el objeto de promover un ecosistema exitoso de prestadores de servicios sociales?

Con el fin de responder a estas preguntas han sido analizados dos estudios de caso. El primero de ellos presenta una organización con ánimo de lucro que ofrece servicios sociales, y el segundo, una empresa social que ofrece servicios sociales en el territorio.

2 Tendencias en Servicios Sociales y nuevos perfiles

La evolución del Estado de Bienestar como estructura jurídico-política y de las políticas públicas que tienen cabida en su interior ha experimentado una considerable evolución en la Europa occidental. Tal como explica Taylor-Gooby (2002) los Estados de Bienestar vivieron una época dorada (1945-1975) en la que la expansión del gasto y la aplicación de políticas keynesianas propiciaron la expansión de la protección social. Las sombras de esta época residen en el papel secundario de la mujer, cuyo mantenimiento en el hogar fue también fundamental para dicha expansión. Esta época fue seguida por la época de plata en la que a partir de 1975 y al auge de las políticas neoliberales de la década de los 80, se inició un periodo de 'adelgazamiento' del mismo, poniendo en cuestión tanto las políticas como el modelo de gestión iniciado en la etapa anterior (Moreno, 2013; Taylor-Gooby, 2002). El frágil equilibrio entre desarrollo de nuevos programas y colectivos de atención se rompe con la crisis económica y financiera de 2008 dando así comienzo a la que se conoce como etapa de bronce del Estado de Bienestar. A partir de esta fecha comienzan los programas de recorte de gasto público que, motivados por la bajada de la recaudación y la incapacidad de generar más deuda abren con mucha más claridad el debate sobre las políticas y programas que sustentan el Estado de Bienestar.

Así, durante estos años han sido varias las propuestas formuladas en materia de políticas sociales para la transformación y adaptación del Estado de Bienestar.

El enfoque de los Nuevos Riesgos Sociales (Taylor-Gooby, 2004) pone el énfasis en los cambios producidos en el mercado de trabajo y en los efectos que esto tiene para los colectivos tradicionales de atención del Estado de Bienestar. De esta forma, los nuevos riesgos sociales ponen la lupa en nuevas necesidades y colectivos de atención, como los niños de 0 a 3 años, las personas mayores dependientes o las mujeres.

También el paradigma de la inversión social propone cambiar la forma en que miramos a los colectivos de actuación. Esta perspectiva defiende que el gasto social es una inversión a futuro (Morel, 2012) y que por lo tanto, es necesario cambiar las políticas de inversión para pasar a hacerlo en las primeras etapas de la vida (infancia) y las familias, adquiriendo así una visión preventiva frente a la reactiva vigente en la actualidad (Mari-Klose & Mari-Klose, 2012; Zalakain, 2013). De esta manera la capacidad inversora del

Estado se reorienta hacia quién más lo necesita, invirtiendo en las primeras etapas de la vida como prevención frente a las últimas.

La política social centrada en la persona hace a la propia persona usuaria de servicios sociales protagonista de su propio itinerario vital y frente a visiones que priorizan el modelo de gestión, este modelo apuesta por una mayor autonomía de la persona usuaria en la toma de decisiones (Rodríguez & Vilá, 2014). Esta visión plantea itinerarios personalizados, cuestión que también tiene su reflejo en la arquitectura de los centros y en la atención a las propias personas.

En esta línea, el modelo comunitario o community care mantiene que es fundamental que en las políticas públicas sociales se promueva y se fortalezcan los vínculos y las redes relacionales que existen a nivel familiar y comunitario, favoreciendo de este modo la permanencia de las personas en sus propios contextos y evitando la institucionalización y el desarraigo (Fantova, 2014). De esta manera se ponen en valor los bienes relacionales y el Estado debe ser capaz de diseñar políticas sociales centradas en la relacionalidad y en fortalecer los procesos de acompañamiento.

Frente a propuestas como la anterior, la Big Society o gran sociedad se propone devolver el poder del Estado a la ciudadanía en un sentido comunitario y otorgar un papel relevante a las asociaciones, cooperativas y a las empresas emprendedoras que actúan en los contextos locales , entendiendo que estas pueden actuar como motores de la reconstrucción de la cohesión social y por tanto convertirse en instrumentos que favorezcan reestablecer un modelo social menos fragmentado (Alcock, 2014). Esta perspectiva, que mana de la propuesta política planteada por el ex primer ministro del Reino Unido Cameron en 2010, ha incidido en la promoción de sociedades más participativas y en la puesta en valor de la responsabilidad individual y la libertad de elección en materia de política social, aunque tal vez estos elementos hasta hora han quedado más en el plano del discurso y no en la práctica poniendo en marcha políticas de carácter neoliberal que disminuyen la protección pública (Fantova, 2014).

Por lo tanto, confluyen en la política social vasca y guipuzcoana en este contexto de contención presupuestaria todas estas tendencias que en el caso de la atención a las personas mayores abogan, por un lado, por una atención comunitaria en el domicilio,

con una visión centrada en la persona. Por otro, por una relación especial con el tercer sector, en el llamado 'modelo guipuzcoano' que se ha basado siempre en esta colaboración entre el tercer sector y la administración pública en el modelo de gestión (Arrieta & Etxezarreta, 2012). Así, en el contexto de un sistema fragmentado y con pocos referentes en cuanto a modelo se refiere (Arrieta & Sobremonte, 2016) estas tendencias globales condicionan el desarrollo del ámbito de personas mayores, tal y cómo veremos después en el ejemplo concreto que analizamos.

Estos enfoques no siempre se producen de forma pura. De esta forma, los modelos de Estado de Bienestar y gestión de políticas analizados por Esping Andersen (1993) para los distintos países Europeos (liberal, socialdemócrata y conservador) han evolucionado a raíz de los cambios políticos y económicos de la última década hacia modelos mixtos tal y como han analizado Del Pino y Rubio Lara (2013). De esta forma, las administraciones públicas son a la hora de implementar sus políticas (en este caso servicios sociales) facilitadoras y no ejecutoras y por lo tanto promueven organizaciones que desarrollan sus enfoques.

Así, el éxito de las organizaciones sociales no es sólo cuestión de crear y consolidar proyectos organizativos, sino que estos mantengan una filosofía donde lo relevante sea el equilibrio entre el principio social y el económico como condición necesaria para hacer que el proyecto sea sostenible. Por ello, nuestro análisis incluye la perspectiva longitudinal de mantenimiento de dicha representación social como condición necesaria de la consolidación del proyecto, teniendo en cuenta la mirada del emprendimiento social.

3 Organizaciones híbridas

En la intersección de los sectores económicos con diferentes normas y prácticas, podemos encontrar diferentes tipos de organizaciones (Cooney 2006). De hecho, las empresas sin ánimo de lucro y con ánimo de lucro compiten entre sí cada vez más (Chetkovich and Frumkin, 2003; Doherty et al., 2014). Ante esta realidad podemos preguntarnos ¿qué característica es común a ambos tipos de organizaciones? Siendo organizaciones con modelos de empresa diferentes, lo que les une es que integran el interés general y el resultado económico y social.

La dualidad de estos tipos de empresa ha atraído la atención de políticos y empresarios del mundo entero (Wilson and Post, 2013) y del ámbito académico (Cukier et al 2011; Lepoutre et al, 2013; Lumpkin et al, 2013). Las organizaciones híbridas son particularmente adecuadas para responder a las exigencias de nuevos modelos de servicio público (Fawcett and Hanlon, 2009; Perrini et al 2010). En este contexto, el gobierno anima a la creación y la promoción de organizaciones que colaboran en su misión, en otras palabras, que operan no para un beneficio privado, sino para generar externalidades medioambientales y sociales, como ocurre con las empresas sociales (Santos, 2012; Doherty et al, 2014). Sin embargo, esta configuración no es estática.

Este movimiento recoge de forma esencial la convergencia y la reconfiguración de los sectores comercial y social, que se desplazan desde campos completamente separados hacia espacios comunes. Siguiendo a Battilana et al (2012), el proceso esperado es que los modelos de éxito de las organizaciones híbridas puedan ser replicados en un movimiento que incluye todo tipo de organización. Este proceso será lento y gradual. La completa hibridación requiere recursos que se alinean con su objetivo de crear tanto valor económico como social y el desarrollo de sistemas de medidas e informes que reconozcan dicho valor. Este proceso no es posible sin el compromiso de todos los stakeholders de la sociedad. Ejemplo de ello es el paso que se observa en empresas de una responsabilidad social principalmente filantrópica, ajena a la actividad, a una responsabilidad integrada en la actividad y que aúna creación de valor económico y social. Otro ejemplo es el de las organizaciones sin ánimo de lucro, que intentan adaptar los modelos existentes para generar algunos ingresos que les hagan menos dependientes de los donativos.

Seguimos a Battilana et al (2012), Doherty et al (2014) para desarrollar cuales son las especificidades principales en la gestión de las organizaciones híbridas. Considerando estos aspectos vamos a entender mejor las claves de la sostenibilidad del éxito de las organizaciones híbridas.

Misión

Todas las organizaciones híbridas se enfrentan al reto de permanecer fieles a su misión. En el caso de un proyecto híbrido, el emprendedor comunica desde el principio y

directamente su compromiso a través de su pasión y dedicación al proyecto. Pero al crecer la organización, la influencia de los emprendedores en las personas que se incorporan al proyecto es menos directa y no tiene el mismo poder. Cuando la influencia directa se debilita, la cultura se vuelve un medio crítico mediante el cual las creencias y los valores son comunicados y mantenidos. En los casos de empresas que llegan a la hibridez no desde sus orígenes sino por adecuación a los requerimientos sociales del sector, el recorrido tiene sus dificultades ya que se enfrentan al reto especial de crear una cultura organizativa comprometida tanto con la misión social como con la efectividad en la operativa. En ambos casos, para mantener esta misión mientras se generan los fondos suficientes para sostener las operaciones, los líderes de las organizaciones híbridas, tienen que identificar y comunicar los valores organizativos que permiten el saludable equilibrio entre el compromiso con la misión social y la efectividad en las operaciones.

Para crear valor social, las organizaciones híbridas han desarrollado estrategias innovadoras, nuevas configuraciones de recursos (Austin et al. 2006, Zahra et al. 2009) y estructuras de gobierno también nuevas (McCarthy, 2012). Esta innovación estratégica ha sido atribuida a la gestión de demandas de múltiples stakeholders (Bridgstock et al, 2010), combinación de recursos en nuevas formas para responder a necesidades sociales (Mair and Marti, 2006), construcción de capital social (Evans and Syrett 2007) y búsqueda de nuevas vías para avanzar en el cambio social (Murphy and Coombes, 2009).

Sin embargo, el problema es que esta misión dual puede ser una fuente de tensión. Aspirar a la sostenibilidad social y financiera exige la generación de suficientes ingresos para invertir en actividades de negocio y también en proyectos sociales (Moizer and Tracey, 2010). La degeneración de las organizaciones híbridas puede ocurrir por un cambio de los objetivos sociales a los comerciales, lo que puede impactar en la percepción que los stakeholders tienen de la legitimidad de las organizaciones híbridas (Dart, 2004). En este sentido, dos tipos de conflictos pueden acontecer: el primero se manifiesta cuando los stakeholders están de acuerdo con los objetivos, pero no con los medios; y el segundo cuando los stakeholders discrepan en los objetivos.

Ante las dificultades que se presentan en los primeros pasos de creación una organización híbrida o en situaciones de crisis económica, estas organizaciones deberían contar con el apoyo de redes mixtas de consultores, políticos y agentes financieros. Este ecosistema rico y capaz de comprender el singular modelo de estas organizaciones, podrá apoyarles en el equilibrio de los resultados sociales y empresariales (Narvaiza et al. 2016).

Recursos financieros

Los métodos de financiación que tradicionalmente se emplean por parte de las empresas no suelen ser adecuados para las organizaciones sociales. Siguiendo a Battilana et al (2012), las organizaciones híbridas tienen dificultades para acceder a recursos financieros (Austin et al., 2006), debido a la falta de recursos financieros disponibles para este tipo de organizaciones. Por ello, eventualmente pueden surgir tensiones entre los socios para apalancar y gestionar recursos financieros.

Las empresas tienen vehículos sofisticados para financiarse a través de capitales y deuda. En contraposición, la infraestructura es menor y especializada en el caso de las organizaciones sin ánimo de lucro. En estos casos, fundaciones nacionales y regionales, donantes y filántropos aportan fondos y son las fuentes típicas de financiación de las organizaciones que persiguen una misión social (Teasdale, 2010).

En el caso de las organizaciones hibridas, éstas han adoptado tanto una estrategia de financiación diferenciada que le permite acceder a inversores capitalistas, financiadores sin ánimo de lucro y subsidiarios públicos para actividades sociales; como una estrategia de financiación basada en fuentes sin ánimo de lucro. Incluso si su implicación en la comunidad y sus relaciones con stakeholders están en la base de sus recursos externos (Dacin et al., 2010) y aumentan el acceso a los recursos (Minkoff, 2002), dos son las principales dificultades para acceder a recursos financieros. En primer lugar, la exigencia de internalizar los costes y el menor beneficio generado como consecuencia de ello (VanSandt et al., 2009). En segundo, la mayor paciencia requerida a los inversores debido al volumen y velocidad esperados para los retornos de la inversión.

Para evitar el primer problema, la organización puede mejorar sus costos sociales y puede mostrar el beneficio social como un resultado adicional de la organización. Para enfrentar el segundo reto, la solución en general está fuera de la empresa. Teniendo un socio financiero que comparte los mismos objetivos duales que las organizaciones hibridas facilita la comprensión de la especificidad del servicio. Adicionalmente, cuando varios grupos de beneficiarios de un producto o servicio no pueden pagar por el valor que reciben, el apoyo público es esencial. En casos de organizaciones hibridas que proveen servicios sociales, políticas estables institucionales en relación al apoyo financiero es un input crítico para las organizaciones sociales.

Recursos humanos

La selección, desarrollo y gestión de los empleados capaces de reconocer y perseguir valor económico y social son relevantes en las organizaciones híbridas. En estas organizaciones, la escasez de recursos financieros impacta en la gestión de los recursos humanos. Los salarios son menores y otros tipos de incentivos como la misión son usados para motivar y emplear (Battilana and Dorado, 2010). Debido a estas condiciones y a la relativa escasez de organizaciones híbridas, los candidatos a un empleo con larga experiencia o formación en entornos de trabajo híbridos no existen.

La alternativa es contratar o bien personas que tienen experiencia en uno de los sectores – o bien el social o bien el de mercado- o un mix de personas de los dos. Contratar únicamente a personas que han trabajado previamente en el mismo sector reduce la probabilidad de conflicto organizativo, pero aumenta significativamente el riesgo de avanzar con una misión a la deriva, en la medida en que los trabajadores son susceptibles de volver a los hábitos y habilidades que desarrollaron en su trabajo anterior. En este sentido, los trabajadores que llegan a las organizaciones híbridas desde el sector privado traen los problemas de gestión asociados a dicho sector. No importa el tipo de contrato que elijan, las organizaciones híbridas encaran el reto adicional de diseñar un sistema de compensaciones, tareas y políticas de gobierno que refuercen una cultura organizativa que comprometa tanto en la misión social como en la efectividad de la operativa.

Por otro lado, contratar una combinación de personas procedentes de sectores distintos puede ayudar a equilibrar sus objetivos sociales y económicos. De hecho, el éxito en el logro de la misión dual requiere un equilibrio de personas con conocimiento tanto del ámbito de empresa como del social (Liu and Ko, 2012), pero asume con ello el riesgo de relaciones conflictivas entre empleados.

La mejor opción es contratar a gestores y empleados híbridos: los que tienen una formación y background de empresa y también una sensibilidad y experiencia social. El término empleado híbrido se usa en el contexto de la TIC (habilidades técnicas y también competencias soft) y gestores híbridos son también empleados en medicina, aludiendo a profesionales médicos con roles de gestión (McGivern et al., 2015). Pero en las organizaciones de la economía social el termino no ha sido usado para nombrar a empleados o directivos con esta perspectiva dual: empresarial y social.

Las políticas públicas que mejoran y apoyan el valor social de las organizaciones implicadas en la región pueden equilibrar la asimetría existente entre los grandes clientes particulares o empresas y las organizaciones sociales pequeñas. Las primeras, como organizaciones públicas, emplean su superioridad para influenciar incluso imponer la cultura y las prácticas de recursos humanos a las organizaciones de menor tamaño (Cornelius et al., 2008). En este sentido, la política puede intervenir de dos formas. Primero, la política social puede apoyar a los agentes económicos que se gestionan y comportan de forma coherente con los valores sociales implícitos en la política. Segundo, la política pública puede controlar el uso de los fondos públicos dado a los beneficiarios de los servicios sociales. Cabe destacar que el objetivo del control es impedir el favorecer la economía sumergida.

En este trabajo entendemos que lo que el modelo guipuzcoano de servicios sociales busca es un sistema de agentes híbridos que desarrollen un servicio económicamente viable y socialmente sostenible. Por ello, tras centrarnos en los elementos específicos de los agentes híbridos, a saber la doble misión, la obtención de recursos financieros y la gestión de los recursos humanos, nos planteamos las siguientes hipótesis a contrastar.

H1: Desacuerdos en los objetivos de las empresas o desequilibrios entre los objetivos sociales y empresariales pueden perjudicar la sostenibilidad de las organizaciones híbridas.

H2: Los malos resultados económicos perjudican la preocupación social de las organizaciones.

H3: Un ecosistema rico, formado por agentes financieros, consultores y políticos puede ayudar a las organizaciones híbridas a mantener su misión dual (económica y social) en las crisis organizativas y económicas.

H4: La inestabilidad del apoyo público en sus primeros años puede perjudicar el ratio de éxito/supervivencia de las organizaciones híbridas.

H5: Se considera necesario que los inversores e instituciones financieras compartan los mismos objetivos duales que las organizaciones hibridas para dar soporte financiero a este tipo de organizaciones.

H6: Asegurar y alimentar el alineamiento de los empleados y los directivos alrededor de la misión de las organizaciones hibridas es un requisito para mejorar el ratio de éxito/supervivencia de las organizaciones híbridas.

H7: Capturar y retener empleados y directivos híbridos incrementa el ratio de éxito/supervivencia de las organizaciones híbridas.

H8: El control público sobre el destino de las ayudas sociales dadas a los beneficiarios, evitando su desvío a la economía sumergida, puede favorecer el ratio de éxito/supervivencia de las organizaciones híbridas.

H9: La falta de políticas públicas que dan apoyo al valor social de las organizaciones para equilibrar la asimetría de poder entre los operadores del mercado (habitualmente grandes empresas y organizaciones sociales pequeñas) puede perjudicar el ratio de éxito/supervivencia de las organizaciones híbridas.

4 Metodología

Un acercamiento contextual al sistema de Servicios Sociales de la Comunidad autónoma Vasca y más en concreto de Gipuzkoa, permite entender la incidencia del reparto competencial y del modelo de concertación en la provisión y gestión de servicios en el ámbito en el que se centra este análisis.

A este respecto, las dos leyes que establecen el marco legal en el que se mueve nuestra investigación son la Ley 39/2006 (Ley de Dependencia) y la Ley 12/2008 (Ley Vasca de Servicios Sociales). La Ley 39/2006 estableció el derecho subjetivo de la ciudadanía a los servicios y prestaciones recogidos en su catálogo. Así, a partir de dicho año, los servicios sociales se equipararon al resto de sistemas del Estado de Bienestar como 'el cuarto pilar del estado de bienestar' (Santos Martí, 2012).

Además, referido ya propiamente a Euskadi la Ley 12/2008 estableció un nuevo reparto competencial entre las instituciones con responsabilidad en materia de servicios sociales. Así, le corresponde al Gobierno Vasco la planificación y regulación; a los ayuntamientos la atención primaria y a las Diputaciones Forales la atención secundaria. El Sistema Vasco de Servicios Sociales es, por lo tanto, un sistema multinivel donde interactúan los tres niveles institucionales citados, generando un sistema de gobernanza complejo en donde el nivel territorial adquiere una importancia capital (Arrieta y Sobremonte, 2016).

A partir de estos elementos, para este análisis de caso se ha seleccionado el ámbito de los cuidados en el entorno para personas mayores. Así, los servicios y prestaciones que existen a día de hoy en este ámbito, descritos en la Cartera de Servicios Sociales[1] son variados, aunque los más relevantes y por ello, los analizados en el presente artículo serán el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y las Prestaciones Económicas derivadas de la Ley 39/2006.

El SAD es un servicio de naturaleza asistencial y preventiva destinado a ayudar a la persona usuaria en situación de dependencia, o riesgo de dependencia, a permanecer en su domicilio (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2015). De competencia municipal e

[1] DECRETO 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales

integrado en la cartera de servicios de atención primaria, el SAD tiene como objetivo que la persona usuaria pueda desenvolverse tanto en su domicilio como en su entorno comunitario más cercano, evitando mediante su implementación la institucionalización y el aislamiento.

Estas prestaciones, que no pueden entenderse de una manera descontextualizadas y asilada, se implementan como recurso de apoyo a los cuidados de las personas mayores en su contexto comunitario y familiar. Este servicio requiere de un agente que a su vez asegure la visión de la política de servicios sociales en Gipuzkoa, cuya especificidad radica en su forma de proveer los servicios sociales, por el fomento de la colaboración público-privada, creando así lo que se ha venido a llamar 'el modelo guipuzcoano de servicios sociales'. Este modelo tiene como característica principal la apuesta pública a favor de la concertación de servicios tanto con el tejido social sin ánimo de lucro, como con el tejido empresarial del territorio de Gipuzkoa (Fantova 2009; Arrieta y Etxezarreta 2012).

Para lograr el objetivo planteado se realiza un estudio de caso de dos organizaciones. El estudio de caso es un método adecuado para lograr información de primera mano sobre personas y eventos (Yin, 2004). Utilizamos este método porque consideramos el más apropiado para obtener una investigación rigurosa y práctica. Se trata de un fenómeno contemporáneo en un contexto real (Yin, 2004).

4.1.Estudio de Caso

Teniendo en cuenta la escasa teoría que analiza cómo y por qué las empresas sociales pueden ofrecer servicios sociales, analizamos dos casos para comparar como dos organizaciones distintas ofrecen servicios sociales.

Las dos organizaciones elegidas son un ejemplo apropiado y extremo de lo que en la literatura aparece como empresas sociales de éxito. Así, se puede suponer que si hubiera relación entre el tipo de organización y cómo ofrecen de manera exitosa servicios sociales, sería posible encontrarlo a través del análisis y comparación de estos dos casos.

4.1.1 Recogida de información

Siguiendo a (Yin, 1994) primero hemos recogido información de fuentes secundarias tales como páginas web, documentos corporativos, publicaciones y artículos de prensa con el objeto de tener un perfil de las organizaciones antes de las entrevistas.

A continuación, se ha recogido información primaria a través de entrevistas en profundidad al director general o al gerente de las dos organizaciones. Desarrollamos un guion de entrevista en profundidad teniendo en cuenta la literatura. Dicho guion consta de tres apartados. El primero, recaba información general de la organización. El segundo, se pregunta sobre la misión, los recursos financieros y los recursos humanos. El tercero, pregunta sobre otros aspectos relacionados con la relación con otros grupos de interés.

4.1.2 Análisis de datos

Las entrevistas se transcribieron y se evaluaron para tener un primer acercamiento preliminar al contenido. El análisis en profundidad de la información empezará con un análisis comparativo de las dos entrevistas. Las ideas que emergerán de cada entrevista se compararán entre ellas para identificar constructos y temas similares (Ozcan and Eisenhardt, 2009; Eisenhardt and Graebner, 2007).

Las notas de las dos entrevistas se compararán para destacar similitudes y diferencias. Los resultados que emergerán en este primer paso del análisis serán comparados con la información recabada a través de los documentos corporativos y los artículos en prensa. Este proceso de triangulación de la información comparará la información recolectada a través de diferentes fuentes, y permitirá el desarrollo de una teoría más robusta, y reforzará la validez de los hallazgos a través del estudio de caso (Patton, 1987).

4.1.3 Breve descripción de los dos casos

Caso A:

La empresa surge en el año 2011 a raíz de que cinco estudiantes de empresariales tienen que realizar un plan de negocio en una de las asignaturas del máster de creación de empresas. Enfocaron el proyecto en ofrecer servicios a la tercera edad y una vez

terminaron el máster tres de ellos decidieron llevar a cabo el plan del proyecto. Decidieron emprender y crear su propia empresa utilizando la forma jurídica de una sociedad limitada. Después de cinco años de actividad este año, el 2016, rondarán una facturación de unos 500.000 euros y tienen unos 40 trabajadores. Los clientes atendidos ascienden a unos 480 pero en la actualidad rondan los 90-100 clientes de toda Gipuzkoa. Los servicios que ofrecen son: el 75% son servicios asistenciales o profesionales y el 25% son gestiones que realizan a clientes.

Caso B:

La organización surge hace 20 años cuando seis mujeres de edad mediana en situación de desempleo y sin formación deciden formar una cooperativa a través de un proyecto que promueve un ayuntamiento con la agencia de desarrollo local. En la actualidad cuentan con 85 personas en activo de las cuales solo las socias iniciales (cuatro) son cooperativistas y facturan unos 2 millones y medio de euros anuales. Su ámbito geográfico está sobre todo en una comarca de Gipuzkoa, y tienen seis clientes (en el 99% de los casos Administraciones Públicas). Los servicios que ofrecen son básicamente tres: 1. Ayuda domiciliaria para clientes de la Administración Pública; 2. Limpieza de edificios y oficinas polivalentes cuyo cliente principal es el Ayuntamiento; 3. Gestión integral de residencias (supone el 80% del total de su facturación).

5 Resultados y discusión

Este trabajo en desarrollo plantea nueve hipótesis sobre las cuestiones críticas que atañen al carácter hibrido de los servicios que despliegan los cuidados en su entorno para personas mayores en el territorio de Gipuzkoa. Estas hipótesis se presentan, tanto a nivel de políticas sociales, enfocadas a un servicio que tiene por objeto y centro a la persona de la que cuida y que para ello, promueve la colaboración de agentes privados; como organizativo, con el fin de que dichos agentes desarrollen su servicio articulando esa visión social además de la empresarial.

En definitiva, buscamos identificar las claves de éxito del modelo guipuzcoano de servicios sociales, cuyos servicios se despliegan a través de una red de agentes privados híbridos. El objeto final es que el modelo organizativo adoptado para colaborar con la administración en el servicio a las personas, posibilite a la vez un servicio eficiente, el

cumplimiento de una voluntad política de servicio eficaz al ciudadano y el uso ético de los recursos públicos.

Referencias bibliográficas

Alcock, P. (2014). The Big Society: A New Policy Environment for the Third Sector? In C. Pierson (Ed.), *The Welfare State Reader* (pp. 296–307). Cambridge: Policy Press.

Arrieta, F., & Etxezarreta, E. (2012). Análisis de la colaboración público-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa: el modelo guipuzcoano de concertación con el tercer sector a debate. *Oñati Socio-Legal Series*, *2*(4). Retrieved from http://ssrn.com/abstract=2013101

Arrieta, F., & Sobremonte, E. (2016). Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, (61), 5–61.

Austin, J., Stevenson, H., & Wei-Skillern, J. (2006). Social and commercial entrepreneurship: same, different, or both?. *Entrepreneurship theory and practice*, *30*(1), 1-22.

Battilana, J., Lee, M., Walker, J., & Dorsey, C. (2012). In search of the hybrid ideal. *Stanford Social Innovation Review*, *10*(3), 51-55.

Battilana, J., & Dorado, S. (2010). Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations. *Academy of Management Journal*, *53*(6), 1419-1440.

Bridgstock, R., Lettice, F., Özbilgin, M. F., & Tatli, A. (2010). Diversity management for innovation in social enterprises in the UK. *Entrepreneurship and Regional Development*, *22*(6), 557-574.

Chetkovich, C., & Frumkin, P. (2003). Balancing margin and mission nonprofit competition in charitable versus fee-based programs. *Administration & Society*, *35*(5), 564-596.

Cornelius, C., Kapadia, A., Kotz, D., Peebles, D., Shin, M., & Triandopoulos, N. (2008, June). Anonysense: privacy-aware people-centric sensing. In *Proceedings of the 6th international conference on Mobile systems, applications, and services* (pp. 211-224). ACM.

Cukier, W., Trenholm, S., Carl, D. and Gekas, G. (2011). Social entrepreneurship: a content analysis. *Journal of Strategic Innovation and Sustainability*, **7**, pp. 99–119.

D'Aunno, T., Sutton, R. I., & Price, R. H. (1991). Isomorphism and external support in conflicting institutional environments: A study of drug abuse treatment units. *Academy of Management Journal*, *34*(3), 636-661.

Dacin, P. A., Dacin, M. T., & Matear, M. (2010). Social entrepreneurship: Why we don't need a new theory and how we move forward from here. *The academy of management perspectives*, *24*(3), 37-57.

Dart, R. (2004). The legitimacy of social enterprise. *Nonprofit management and leadership*, *14*(4), 411-424.

Doherty, B., Haugh, H., & Lyon, F. (2014). Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, *16*(4), 417-436.

Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, *50*(1), 25-32.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el magnanim.

Esping-Andersen, G., & Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.

Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco. DECRETO 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. (2015). Vitoria - Gasteiz.

Fantova, F. (2009). Los enfoques de las redes y los apoyos sociales y comunitarios y la gestión del conocimiento. *Documento ubicado en www. trabajoydiversidad. com. ar/FINALHerasBergesioBurin. doc-. Consultado el día*, *8*.

Fantova, F. (2014). *Diseño de Políticas Sociales*. Madrid: CCS.

Fawcett, B., & Hanlon, M. (2009). The 'return to community'Challenges to human service professionals. *Journal of Sociology*, *45*(4), 433-444.

Lepoutre, J., Justo, R., Terjesen, S., & Bosma, N. (2013). Designing a global standardized methodology for measuring social entrepreneurship activity: the Global Entrepreneurship Monitor social entrepreneurship study. *Small Business Economics*, *40*(3), 693-714.

Liu, G. and Ko, W.-W. (2012). Organizational learning and marketing capability development: a study of the charity retailing operations of British social enterprise. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, **41**, pp. 580–608.Lumpkin, G. T., Moss, T. W., Gras, D. M., Kato, S., & Amezcua, A. S. (2013). Entrepreneurial processes in social contexts: how are they different, if at all?. *Small Business Economics*, *40*(3), 761-783.

Mari-Klose, P., & Mari-Klose, M. (2012). Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar . La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores. *Panorama Social*, (15), 107–125.

McGivern, G., Currie, G., Ferlie, E., Fitzgerald, L., & Waring, J. (2015). Hybrid manager–professionals' identity work: The maintenance and hybridization of medical professionalism in managerial contexts. *Public Administration*, *93*(2), 412-432.

Minkoff, D. C. (2002). The emergence of hybrid organizational forms: Combining identity-based service provision and political action. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, *31*(3), 377-401.

Morel, N. (ed). (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. (N. Morel, Ed.). Bristol: Policy Press.

Moreno, L. (2013). *La Europa asocial*. Barcelona: Debate.

Narvaiza, L., Aragon-Amonarriz, C., Iturrioz-Landart, C., Bayle-Cordier, J., & Stervinou, S. (2016). Cooperative Dynamics During the Financial Crisis Evidence From Basque and Breton Case Studies. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 0899764016661775.

Ozcan, P., & Eisenhardt, K. M. (2009). Origin of alliance portfolios: Entrepreneurs, network strategies, and firm performance. *Academy of Management Journal*, *52*(2), 246-279.

Pache, A. C., & Santos, F. (2010). When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of management review*, *35*(3), 455-476.

Perrini, F., Vurro, C., & Costanzo, L. A. (2010). A process-based view of social entrepreneurship: From opportunity identification to scaling-up social change in the case of San Patrignano. *Entrepreneurship and Regional Development*, *22*(6), 515-534.

Rubio Lara, M. J. (2013). Las transformaciones del Estado de Bienestar socialdemócrata. In E. Del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada* (pp. 107–125). Madrid: Tecnos.

Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar*. Madrid: Paraninfo.

Sousa, J., Pattison, D., & Herman, R. (2012). Thematic exploration and looking forward.In J. Sousa & R. Herman (Eds.), *A co-operative dilemma* (pp. 271-310). Saskatoon,

Saskatchewan, Canada: Centre for the Study of Co-Operatives.Taylor-Gooby, P. (2002). The silver age of the welfare state: perspectives on resilience. *Journal of Social Policy*, *31*(04), 597-621.

Taylor-Gooby, P. (2002). The Silver Age of the welfare state: Perspectives on resilence. *Journal of Social Policy*, *31*(3), 597–621.

Taylor-gooby, P. (2004). New social risks in postindustrial society : Some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer. *International Social*

Security Review, *57*.

Teasdale, S. (2010). What's in a name? The construction of social enterprise.

Townsend, D. M., & Hart, T. A. (2008). Perceived institutional ambiguity and the choice of organizational form in social entrepreneurial ventures. *Entrepreneurship Theory and Practice*, *32*(4), 685-700.

VanSandt, C. V., Sud, M., & Marmé, C. (2009). Enabling the original intent: Catalysts for social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, *90*(3), 419-428.

Vilá, A., & Rodríguez, P. (2014). *Modelo De Atención Integral Y Centrada En La Persona. Teoría Y Práctica En Ámbitos Del Envejecimiento Y La Discapacidad*. Madrid: Tecnos.

Wilson, F., & Post, J. E. (2013). Business models for people, planet (& profits): exploring the phenomena of social business, a market-based approach to social value creation. *Small Business Economics*, *40*(3), 715-737.

Yin, R. K. (2004). *The case study anthology*. Sage.

Yin, R. (1994). Case study research: Design and methods. Beverly Hills.

Young, H. P. (2001). *Individual strategy and social structure: An evolutionary theory of institutions*. Princeton University Press.

Zahra, S. A., Gedajlovic, E., Neubaum, D. O., & Shulman, J. M. (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of business venturing*, *24*(5), 519-532.

Zalakain, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, *29*(29), 175–216.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

UNA VIDA PROPIA

Lucena Fernández Gloria
glorialucena@telefonica.net

Grupo 9.1

Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía

espanet SPAIN

Una vida propia[1]

Resumen.

Los modelos sobre la diversidad funcional (modelo vida independiente/modelo social y modelo de la diversidad) promueven la igualdad de derechos, el respeto por la diversidad y la vida independiente para las personas con diversidad funcional. Los análisis realizados por la economía feminista sobre la denominada "crisis de los cuidados" critican la división tradicional de los trabajos en "productivos" y "reproductivos", estos últimos vinculados al ámbito doméstico realizados por las mujeres, sin valoración social ni económica. Desde esta perspectiva, se demanda la centralidad de los trabajos de cuidado y mantenimiento de la población, como parte esencial de la sociedad. En la confluencia de estas dos corrientes, encontramos las herramientas y fortalezas para promover una nueva forma de cuidar y de cuidarse, a través de la asistencia personal que dignifica a las personas que necesitan apoyos para cuidarse y a las que cuidan, dentro del marco de las políticas sociales.

Palabras clave: Discurso patriarcal. Modelo vida independiente/modelo social. Modelo de la diversidad. Personas con diversidad funcional.

1. Introducción.

En el ámbito de las políticas sociales encontramos aquellas que van destinadas al conjunto de la población y las que se dirigen a sectores específicos sobre los que se actúa por encontrarse en una situación de desigualdad con respecto a la generalidad de la ciudadanía. Uno de estos colectivos es él de las personas con diversidad funcional (PDF), sobre el que vamos a desarrollar nuestra comunicación.

Con referencia a la terminología, emplearemos, prioritariamente, la de personas con diversidad funcional, porque anula cualquier significado restrictivo y celebra la diversidad como una aportación de los sujetos, constatando la diversidad de la sociedad contemporánea frente a un modelo homogéneo y excluyente. Aunque cuando se cite a autoras o textos se empleará la denominación literal de la cita.

[1] Este trabajo forma parte de la tesis doctoral que realiza Gloria Lucena Fernández en la Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Antropología Social, Universidad de Sevilla. La autora es miembro de VIAndalucía (Asociación Vida Independiente Andalucía).

A partir del período constitucional de 1978, el Estado Español empieza a desarrollar acciones específicas destinadas al colectivo de PDF desde las administraciones públicas o, bien a través del movimiento asociativo que se estaba organizando en torno a la diversidad funcional.

Así lo recogen los autores Lobato y Maraña: Hubo que esperar al final de la dictadura para poder abrir las ventanas y que el intenso y fructífero activismo político de la sociedad reflejase en la Constitución Española de 1978 una referencia explícita a las personas con discapacidad. Con un retraso más que notable al resto de Europa, el Estado Español adoptaba una perspectiva de justicia en los derechos ciudadanos, universalista, de intención en el ámbito social, planteando sistemas básicos de protección y estableciendo vías para la igualdad de oportunidades (Lobato y Maraña, 2003).

En la conformación de este sistema de protección se van desarrollando leyes especificas, la primera la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 7 de abril de 1982. Se generan servicios especializados, se construyen equipamientos específicos (residencias, talleres de empleo protegido, centros de educación especial). Igualmente se llevan a cabo Planes para promover la igualdad de oportunidades, entre otros. En toda la red que va constituyendo el débil sistema de protección desde sus inicios hasta entrado el siglo actual, observamos una fuerte presencia del modelo médico-rehabilitador con vestigios del modelo de prescindencia. Así La Ley de Promoción de la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, de 14 de diciembre de 2006, se rige por criterios médicos (grado de dependencia) para la valoración de las personas usuarias, en lugar de criterios sociales (promoción social de los sujetos).

El modelo médico-rehabilitador es opuesto a la corriente iniciada en los años 70 del pasado siglo, impulsada por el propio colectivo para implantar un nuevo modelo o paradigma sobre la diversidad funcional, una nueva forma de interpretar y repensar la diversidad funcional: el Movimiento de vida Independiente que se inicia en EE.UU. a principios de los años 70 del pasado siglo y se complementa y enriquece con el modelo social de los años 80 de origen anglosajón.

En el Reino Unido, en los años 70, un grupo de personas con discapacidad que pensaba y hablaba por ellas mismas propusieron un conjunto de ideas que llamaron los “Principios Fundamentales de la Discapacidad”. Más tarde, el activista y académico con discapacidad Mikel Oliver presentó estas ideas como el “Modelo Social de la Discapacidad”. El modelo social apuntala la filosofía de vida independiente, acompañado de los Principios Fundamentales que describen la discapacidad como una forma específica de opresión social. Estos principios hacen una distinción entre “deficiencia” –

la condición del cuerpo y de la mente y "discapacidad" – las restricciones sociales que se experimentan (Abberley, 1998).

El modelo vida independiente/modelo social se promueve en el ámbito público del Estado Español a través del Foro de Vida Independiente (FVI), que se constituye a partir de de 2001, y en cuyo marco se desarrollara más tarde el modelo de la diversidad funcional, que propone una nueva forma de conceptualizar al colectivo, a través del reconocimiento de la igualdad de derechos y el respeto por la diversidad, y celebra el enriquecimiento que toda diversidad, no solo la funcional, aporta al conjunto de la sociedad.

En este nuevo proceso de construcción de la diversidad funcional, la vida independiente emerge como un derecho reivindicado desde los inicios del Movimiento de Vida Independiente, avalado por La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, aprobada en diciembre de 2006 y ratificada por el Estado español en mayo de 2008. Derechos que deben proyectarse sobre las políticas sociales dirigidas al sector. Las políticas sociales deben promover la vida independiente y la autonomía personal de los sujetos, frente a las que perpetuán la dependencia y las practicas tradicionales sobre el colectivo.

2. Los Modelos o paradigmas sobre la diversidad funcional.

A lo largo del tiempo encontramos diferentes conceptualizaciones sobre la diversidad funcional; son los modelos o paradigmas que han guiado las normas jurídicas promulgadas, configurado las representaciones materiales y simbólicas y las políticas sociales destinadas al colectivo de personas con diversidad funcional. Los paradigmas no se van superando unos a otros, sino que coexisten a la vez, aunque en cada momento histórico haya uno hegemónico. Ellos son el resultado de la interrelación de factores económicos, sociales, políticos y culturales del momento histórico en que se establecen (Lucena, 2015).

2.1. Modelo de prescindencia. Basa sus explicaciones sobre el origen de la diversidad funcional en motivos religiosos. Se piensa que ésta es un hecho sobrenatural, fruto de un castigo divino, se considera que las personas con diversidad funcional no son necesarias a la sociedad, porque no aportan nada; se ven como una carga y/o castigo divino que hay que apartar de la sociedad, bien a través de las políticas eugenésicas, o bien situando a esas personas en el grupo de los pobres, marginados o atípicos, pasando a ser objeto de la caridad o asistencia benéfica.

(Stiker, 2005) señala que a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX se produce el cambio de la asistencia benéfica al ámbito de lo público, que de forma directa o indirecta se hace cargo de aquellas personas que se han visto afectadas por un accidente laboral o por los efectos de la guerra. Así, se reconocen los efectos externos al sujeto y los cuerpos son acogidos en la dignidad, readaptación y la participación social. Con las diferencias sociales, políticas y económicas de cada país, se puede establecer las décadas señaladas por el autor como el inicio del siguiente modelo sobre la diversidad funcional.

2.2. Modelo médico-rehabilitador. De corte funcionalista, considera la diversidad funcional como un problema de la persona directamente causado por una enfermedad, trauma o condición de salud, que requiere cuidados médicos. Es ésta una concepción biologicista u organicista que presupone la existencia de una inferioridad biológica. Los tratamientos están basados en la curación y /o una mejor adaptación de la persona y un cambio de conducta, para hacerla funcional a la organización social. Cuando se impone y valoran los factores sociales sobre la función reparadora y rehabilitadora, se va produciendo el paso a un nuevo modelo o paradigma, aunque como ya se ha señalado no se eliminan los modelos anteriores, sino que coexisten.

2.3. Modelo de vida independiente/modelo social. El movimiento de vida independiente surge en la década de los años setenta del siglo XX en los EE.UU, en la Universidad de Berkeley, liderado por Ed Roberts y sus antecesores. El movimiento (modelo), aunque estaba encabezado por personas con diversidad funcional física, aglutinaba a todos los tipos de diversidad. El movimiento de vida independiente representó un cambio significativo en el modo de percibir a las personas con diversidad funcional. La filosofía de vida independiente parte de la idea de que todas las personas tienen el derecho a la independencia, basado en la capacidad y la oportunidad para tomar sus propias decisiones (Iañez 2009). Se trata de que cada persona sea la responsable de su proyecto vital. Para ello, no es necesario que una persona tenga autonomía funcional, capacidad física para realizar las tareas de la vida diaria, sino autonomía moral, capacidad para decidir cómo quiere que sea su vida y tomar sus propias decisiones. Roberts definió el concepto de independencia como "el control que una persona tiene sobre su propia vida" (Palacios y Romanach 2006).

El movimiento se fue difundiendo desde EE.UU a otros países: Suecia, Canadá, Inglaterra, España, Latinoamérica y países de África. En cada país toma variantes específicas, según la situación social, política, económica y cultural de cada entorno (García, 2003).

El movimiento de vida independiente puede ser considerado el antecedente inmediato del nacimiento del modelo social sobre la diversidad funcional.

El modelo social, proveniente del marxismo (Moscoso, 2011), se inicia en los años 80 en Inglaterra. Centra el motivo de la discriminación en la interrelación que se produce entre el sujeto y su entorno, no son los sujetos los que propician las causas que producen la discriminación social, sino las pautas socioestructurales las que producen la exclusión social. Ambos modelos se complementan y enriquecen, se centran en los factores sociales que obstaculizan e impiden la participación social de los sujetos, enfatizan la igualdad de derechos de las personas con diversidad funcional, el reconocimiento de su derecho a decidir sobre las cuestiones relacionadas con su propia vida, hacen una fuerte crítica a la institucionalización y al modelo médico-rehabilitador, defienden los recursos comunitarios gestionados con la participación directa de los usuarios, a los que el modelo médico-rehabilitador denomina pacientes (Lucena, 2015).

2.4. Modelo de la diversidad. El renovado discurso sobre la diversidad funcional que propone la filosofía de vida independiente y el modelo social no han conseguido erosionar la fuerte implantación que los dos anteriores modelos tienen en los discursos y las practicas sobre este colectivo. Ante la débil implantación del modelo de vida independiente/modelo social, desde autores del FVI o afines, se elabora un nuevo modelo conceptual. El modelo de la diversidad nace en España en el año 2006, en un momento en que la dimensión normativa y ética, los paradigmas conceptuales para entender el fenómeno de la diversidad funcional se encontraban dentro de una dialéctica integrada por el modelo médico-rehabilitador junto con una sutil, pero imparable invasión moderna del modelo de prescindencia a raíz de los avances genéticos. (…) Se detectan incoherencias tanto de la realidad cotidiana como de los contextos jurídicos y bioéticos contemporáneos, además de mostrar el incumplimiento sistemático de las leyes que garantizan los derechos a las personas que son discriminadas por su diversidad funcional (Romañach 2009).

Este modelo nos proporciona claves para asumir los retos que se plantean en la actualidad, como son el envejecimiento de la población, el diseño y ejecución de políticas educativas y sociales, claves para hacer que la diversidad de los distintos colectivos que conforman la sociedad no sean elementos para la exclusión, sino que se celebra la diversidad como una aportación a la colectividad (Lucena, 2015).

2.5. El movimiento de vida independiente en España. Como ya se ha mencionado, la situación política en España produjo un considerable retraso en iniciar el reconocimiento de los derechos de las PDF, así como en la relación del incipiente movimiento asociativo que se estaba originando con el de otros países europeos del entorno.

El movimiento de vida independiente llega a España a primeros del siglo XXI, a partir de algunas personas que de forma individual entraron en contacto con el mismo. En el año 2001 constituyen El

Foro de Vida Independiente, para difundir los postulados del movimiento e implantar su discurso en el ámbito público del Estado español. Discurso que prendió en aquellas personas que venían librando una fuerte batalla, en su ámbito individual y público para conseguir el reconocimiento de sus derechos y por una vida socialmente activa, alejadas de las limitaciones que imponían los dos modelos precedentes sobre la diversidad funcional (Lucena, 2015).

3. ¿Y ahora cómo nos cuidamos?

De este breve recorrido por los modelos o paradigmas de la diversidad, extraemos que el modelo vida independiente/modelo social y posteriormente el modelo de diversidad funcional nos sitúan ante una nueva forma de ser y hacer de las personas con diversidad funcional: de objeto de la intervención filantrópica o institucional, las personas se empoderan y convierten en sujetos activos de derechos, que reclaman convertirse en los únicos protagonistas que rijan y controlen sus propias vidas; aunque no tengan capacidad física, cuentan con capacidad moral para gestionarla.

El modelo de diversidad debe presidir el marco teórico de las políticas sociales dirigidas al colectivo de personas con diversidad funcional de forma que prevalezcan los servicios comunitarios y de asistencia personal frente a los institucionales. Pero la situación actual no se corresponde con este modelo. Según los datos publicados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) a fecha 31 de octubre de 2016, en Andalucia hay 185.275 personas beneficiadas con prestaciones (Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, 2006). La distribución de prestaciones por persona la vemos, a continuación, en la Tabla 1.

De estos datos extraemos que el porcentaje mayor de personas beneficiarias lo aglutina la prestación de Teleasistencia con un 31,36 %, seguida de la Prestación Económica Cuidados Familiares con un 29,87 y de la Ayuda a Domicilio con un 21,49. El menor porcentaje corresponde a la Prestación Económica Asistencia Personal con sólo diez personas beneficiarias en toda la comunidad autónoma casi no supera el 0 %. Es casi imperceptible el número de personas con asistencia personal, servicio que se ofrece con una baja intensidad (de dos a tres horas diarias), nos revela la precariedad de la asistencia personal y de la vida independiente en el sistema público de servicios sociales en la comunidad autónoma y en el ámbito estatal, donde encontramos que la prestación económica para cuidados familiares es la prestación con un mayor número de personas beneficiarias (358. 685, un 33,94%) frente a la prestación económica asistencia personal con el menor número de beneficiarios (5.412 un 0.51 %).

Tabla 1. Personas beneficiarias y prestaciones

Prestaciones	Andalucía		Estado	
	Nº personas	%	Nº personas	%
Personas beneficiarias con prestaciones	185.275	---	856.452	---
Prevención dependencia y promoción A. personal	873	0,37	37.397	3,54
Teleasistencia	74.945	31,36	161.651	15,30
Ayuda a domicilio	51.339	21,49	168.888	15,98
Centros de Día/Noche	13.451	5,63	84.873	8,03
Atención residencial	23.733	9.93	151.242	14,31
P.E. vinculada a servicio	3.233	1.35	88.728	8,40
P.E. cuidados familiares	71.367	29,87	358.685	33,94
P.E. asistencia personal	10	0,00	5.412	0,51
Total	238.951	100,00	1.056.876	100,00
Ratio de prestaciones por persona beneficiaria	1,29		1,23	

Fuente IMSERSO.

Observamos que la prestación para cuidados familiares perpetua los cuidados en el entorno familiar, cuidados que producen un trabajo sin regularización laboral en el ámbito doméstico, en suma, un trabajo silenciado e invisibilizado que no produce empleo, sin olvidar la carencia de promoción y prevención que puede conllevar para las personas cuidadoras y cuidadas. Estos trabajos tienen un fuerte impacto de género debido al mayor número de mujeres que cuidan y son cuidadas. Así, se manifestaba una informante vinculada al movimiento de vida independiente: "Diferencia porque con diversidad o sin diversidad las mujeres somos cuidadoras y los hombres con diversidad o sin diversidad han sido los cuidados, y yo creo que esto se sigue notando en las personas con diversidad funcional" (Informante10.15)[2].

Opinión que avalan los datos que figuran en el I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía y Prevención de la Dependencia en Andalucía, en el que se refleja que en Andalucía hay 275.423 personas en situación de dependencia, de las que 96.042 son hombres, representan el 32,87 %. Y 179.381 son mujeres, representan el 65,13%. Con respecto a las personas que proporcionan esos cuidados, es decir, la cuidadora principal, el 56,9 % son mujeres y el 15, 3% son hombres.

[2] Corresponde la cita a una de las entrevistas que se han realizado en el trabajo de campo para la investigación de la tesis doctoral de la autora de esta comunicación.

Con respecto a la feminización de los cuidados y el modo de producirlos, se manifestaba informante técnico en servicios sociales: ”Siempre decimos que sigue sin evaluarse el impacto negativo de género que puede estar teniendo la feminización de los cuidados en la medida en que estos no son resultado de una libre elección y han perdido el apoyo que conllevaba las cotizaciones a la Seguridad Social y se ha convertido en una imposición social y económica, es decir, esto es gravísimo, vamos a ver, primero por números, por números el colectivo es mucho mayor el de mujeres que el de hombres, eso es un dato evidente que simplemente hay que mirar las estadísticas y eso es así. También por las cuidadoras, es decir, verdaderamente son las mujeres las que se ocupan de las personas vulnerables de nuestra sociedad y también de los colectivos de diversidad funcional. Entonces yo creo que hay un impacto de género brutal porque además no es elegido, el problema es ese y eso es lo grave, es decir, que tú puedas tomar la decisión en libertad con los apoyos necesarios” (Informante 7.9)[3].

Con la persistencia del modo tradicional de cuidar, se impone con más intensidad la reivindicación de una vida independiente por parte de las PDF, y una nueva forma de recibir los cuidados, organizados y gestionados por ellas mismas, mediante la asistencia personal. La vida independiente se encuadra dentro de las políticas sociales como un derecho subjetivo. El artículo 19 de Conversión sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, señala el “Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad”.

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico.

b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal

[3] Ibídem.

que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta.

c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.

Por su parte, La ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, define la autonomía personal, en su artículo 2, como la capacidad de controlar, afrontar y tomar por propia iniciativa decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como desarrollar las actividades básicas de la vida diaria, que las entiende como las elementales de la persona que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas. Y define el recurso de asistencia personal como el servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia de cara a fomentar su vida independiente promoviendo y potenciando su autonomía personal.

Con la asistencia personal se evita construir equipamientos específicos, que suelen ser segregadores, ya que la PDF vive en su domicilio habitual y participa de la comunidad según su proyecto de vida.

4. La crisis de los cuidados.

La práctica de proporcionar cuidados por las mujeres en el ámbito doméstico se ha establecida y aceptada como algo natural. Esta práctica ha sido legitimada por el discurso hegemónico-patriarcal que ha instituido una división del trabajo entre los sexos, en virtud de la cual a los hombres se les ha adjudicado tareas de "producción" que se realizan fuera del ámbito doméstico y por las que perciben un salario y a las mujeres se les atribuyen tareas de "reproducción" que se realizan en el ámbito doméstico por las que no perciben salarios. Las categorías de "producción" y "reproducción" son construcciones sociales que no se corresponden con la naturaleza y aportación social de esos trabajos, debido a que las tareas de "reproducción," aunque no tengan una valoración económica en el mercado laboral y sea una mano de obra desregularizada, sustenta y posibilita las tareas de "producción."

En esta línea, citamos: Históricamente, en la sociedad patriarcal-capitalista, las mujeres han estado obligadas a asumir el trabajo de cuidados, base de la división sexual del trabajo en la que se apoya la familia nuclear tradicional. La pareja heterosexual, con un estricto reparto de roles, hombre/ganador de pan y mujer/ama de casa, fue la estructura sobre la que se desarrolló el mercado laboral y el Estado de bienestar a partir de la implantación de la dictadura en nuestro país, especialmente entre las clases medias y altas, con lo que se consolidó aún más el papel de cuidadoras atribuido a las mujeres. El mercado se consideraba autónomo y asumía que los trabajadores (asalariados) estaban libres de cargas o necesidades de cuidados y totalmente disponibles para el empleo. No obstante, este tipo de trabajador no era más que un tipo ideal ya que sólo podía existir a condición de que en el ámbito privado doméstico tuviera quien asumiera la responsabilidad del trabajo de los cuidados (trabajo no remunerado). Esta división entre el trabajo remunerado y el trabajo sin remunerar ha impedido ver la relación entre ambos y hacer posible la visibilidad y el reconocimiento o valor económico del trabajo realizado por las mujeres y ello a pesar de que sin él ni la estructura social ni el mundo laboral remunerado podían sostenerse (Alemany, 2011) .

Siguiendo a la misma autora: observamos que las conquistas sociales que se producen a partir de los años 70 por las movilizaciones del movimiento feminista inician un proceso de cambio que cuestiona la división de las tareas mencionada sobre las que se sustentaba la organización social y la familia, puesto que con la incorporación de la mujer al mundo laboral, actividad "productiva" su trabajo se regulariza y su dedicación al trabajo "reproductivo" disminuye. Aunque esta división del trabajo sea un constructo social que sigue permeando la organización social, se observa que las actividades que desarrollan las mujeres no se corresponden con el corsé tradicional de las tareas de "reproducción." A este proceso de cambio se han ido incorporando otros factores; como la mayor esperanza de vida de la población, población que vive más años, pero necesita ser cuidada durante más tiempo, las dificultades para que los varones coparticipen en las tareas de "reproducción" en el ámbito doméstico, la pérdida de derechos sociales en el mercado de trabajo restringen las medidas que favorecen conciliar la vida familiar y el empleo de las mujeres, entre otros factores, ha llevado a la denominada "crisis de los cuidados". Desde esta perspectiva se promueve un análisis crítico con el funcionamiento económico que promueve el discurso patriarcal-capitalista. Ante ello se propone una nueva forma de organización en la que la centralidad de la actividad colectiva sea la sostenibilidad, el mantenimiento y cuidado de la población. Esta perspectiva desarrollada desde la economía feminista prioriza las necesidades de las

personas frente a la búsqueda constante de aumento de los beneficios económicos del neocapitalismo.

Esta nueva concepción sobre los cuidados nos lleva a una reorganización sobre el modelo de cuidados normativizados que imponen a las mujeres la obligación de cuidar a las personas que lo requieren en su entorno familiar, así las personas mayores, las personas con diversidad funcional, los niños y las que tienen un periodo de enfermedad o traumatismo transitorio se convierten en los colectivos más llamados a ser cuidados por las mujeres.

5. Las personas con diversidad funcional y la crisis de los cuidados.

El cuidado de las PDF ha estado vinculado a las mujeres que permanecían en su ámbito doméstico, cuando las familias tenían una buena posición económica se contrataban a personas para que se encargaran de esas tareas, pero no ha sido lo más frecuente. No proponemos una generalización negativa sobre las relaciones que se producen entre las personas que cuidan y las que son cuidadas, ni negamos el afecto y reconocimiento mutuo que se pueden producir en estas relaciones. Pero para el movimiento de PDF es un objetivo prioritario actuar sobre la obligatoriedad de prestar cuidados, por la carga de dependencia y servilismo que puede representar para la persona cuidada y la que cuida. Para la persona cuidada ser atendida en las necesidades básicas de la vida diaria por una persona que no ha elegido cuidar, sino que le ha venido impuesto y para la cuidadora verse obligada a proporcionar unos cuidados a los que ha tenido que dedicar parte de su tiempo, en detrimento de su vida personal y social, pueden ocasionar repercusiones negativas en las relaciones personales y en la calidad de estos cuidados, incluso en posibles situaciones de violencia o malos tratos para las PDF.

Como ya hemos señalado, las conquistas sociales que el movimiento feminista empieza a obtener a partir de los años 70 del pasado siglo, hace que el tema de los cuidados que proporcionan las mujeres a los colectivos que lo requieren sea objeto de estudio por el feminismo. Así fue abordado el cuidado de las personas con diversidad funcional, para ello se proponía en primer lugar que las instituciones de acogida (residencias) mejoraran su calidad y cobertura para atender a las personas que necesitaran ser cuidadas y posteriormente se proponía que fueran curadas (Abberley, 1998). Posteriormente el movimiento o los movimientos feministas van transformando sus planteamientos iniciales y generan otros modos de proporcionar cuidados, como plantea la "crisis de los cuidados."

También los estudios feministas aportan modelos válidos para el análisis de las desigualdades del colectivo de PDF. El cuerpo como dominio político desde el poder hegemónico, la imposición de un único modelo de belleza, junto con la feminización de los cuidados son aspectos centrales que hace más coincidente y densa la desigualdad en la intersección de mujer y diversidad funcional, intersección en la que pueden confluir otros elementos identitarios.

El movimiento vida independiente/modelo social plantea una nueva forma de gestionar los cuidados; alejados del ámbito institucional y fuera del ámbito de las/os cuidadoras/es del entorno familiar. Mediante la asistencia personal, cada persona usuaria establece cuáles son sus necesidades, los apoyos que precisa y donde los quiere recibir: en la casa, calle, lugar de estudio o trabajo, vida social, ocio, viajes u otros. Mediante la contratación directa cada persona elige el perfil de asistente personal que considere más idóneo para dar respuesta a los apoyos que requiere. Por ello, se renuncia a que se establezca un perfil profesional que iría unido a una formación específica, más acorde con tareas socio-sanitarias (paradigma médico rehabilitador), que las tareas que cada persona demanda. Con este modo de gestionar los cuidados el movimiento de vida independiente saca del ámbito individual lo que corresponde al ámbito político.

En este sentido, Turner indica que cada periodo de la historia de los movimientos sociales iba precedido por la redefinición de una situación hasta entonces considerada como una *desgracia,* que era considerada y sentida como una profunda *injusticia.* La situación que se definía de nuevo en los años 60 era la falta de un sentido de dignidad personal o de un sentido claro de identidad. La nueva utopía partía de una demanda de la sociedad para que proporcionara al individuo un sentido de valía personal, algo que ha sido tradicionalmente considerado un problema estrictamente individual y privado, y para mucha gente todavía lo es (Turner, 1994).

Así los nuevos modelos de conceptualizar la diversidad funcional no se plantearon dar respuestas a situaciones individuales (*desgracias*), sino que discutieron las respuestas que se estaban dando, cuestionaron la situación para redefinirla y dar otras respuestas. La vida independiente a través de la asistencia personal, como un derecho reconocido, se inserta en el sistema público de servicios sociales. La asistencia personal representa un nuevo modelo de cuidados, convierte a los sujetos en los protagonistas que gestionan sus vidas y dignifica la prestación de los cuidados que requieren. Para las personas cuidadoras, mayoritariamente mujeres, las libera de la obligación de proporcionar unos cuidados que con frecuencia no habían sido elegidos.

En un escenario donde confluyen el debilitamiento de los sistemas de protección por los recortes económicos que han experimentado los presupuestos destinados a la financiación de políticas sociales; la débil implantación del modelo vida independiente/modelos social, los derechos reconocidos, pero no implantados, de las personas con diversidad funcional a la vida independiente; y la crisis de los cuidados, encontramos la oportunidad y las fortalezas para desarrollar una nueva forma de organizar los cuidados gestionados por las propias personas que los reciben, en la comunidad fuera del ámbito institucional y con la transvernsalidad de género. Aunque la vida independiente a través de la asistencia personal es un modo de organizar los cuidados destinados a todas y todos, distinguimos mayores ventajas y oportunidades para las mujeres. Para las mujeres con diversidad funcional porque mediante los apoyos que reciben van a tener la oportunidad de acceder a un mayor desarrollo personal y social, a la vez que puede evitar la institucionalización y prevenir procesos de violencia y malos tratos. Con respecto a las mujeres en general porque facilita la promoción personal social y ofrece mayores oportunidades de empleo.

Con frecuencia, desde las instituciones públicas responsables de implementar las políticas sociales argumentan que son los factores económicos, es decir el alto coste de la vida independiente a través de la asistencia personal, lo que impide el desarrollo de este servicio. Los estudios que recientemente se están llevando a cabo sobre la financiación e impacto de la asistencia personal muestran los beneficios económicos y sociales de este servicio. Así se refleja en El Estudio realizado por el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad del Ayuntamiento de Barcelona (20012) y se reflejará en El Estudio que será publicado en breve sobre Impacto Económico y Social del Proyecto de Asistencia Personal VIAndalucia, realizado por la Universidad Pablo de Olavide (UPO) de Sevilla con la colaboración de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA). En estos trabajos se aborda el retorno social de la inversión, SROI (Social Return On Investment) que sitúan entre un 2,71 y un 3,20, es decir por cada euro que se invierte en el servicio de asistencia personal se generan entre 2,71 y 3,20 euros de impacto social (Ayuntamiento de Barcelona, 2012). Por su parte en el estudio de la UPO, de próxima publicación, los resultados probablemente se sitúen en unos valores similares, aunque sean datos que están a la espera de publicarse. A los comprobados retornos económicos, sociales y de sostenibilidad añadimos los beneficios derivados de la misma naturaleza del servicio, dado que promueve la promoción e inserción, en oposición a otros servicios que perpetúan la dependencia del colectivo de PDF.

Así esquematizamos nuestra propuesta de cuidados:

Políticas sociales

⇓

Modelos sobre la diversidad funcional

⇓

Modelo vida independiente- M. social M. Diversidad funcional

⇓

Personas usuarias VI. Apoyos Asistentes personales.

Cuidados gestionados por la propia usuaria

No cualificación profesional preestablecida

Contratación directa (normativa laboral)

No construcción de equipamientos (domicilio habitual)

Yacimiento de empleo.

Transversalidad de género:

- Mujeres DF: promoción personal y social, prevención institucionalización, violencia y malos tratos.
- Mujeres sin DF: promoción personal y social + oportunidades laborales.

6. Bibliografía.

I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020), Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, Junta de Andalucía.

Abberley, Paul (1998) "Trabajo, Utopía e Insuficiencia" en Barton Len (comp) Discapacidad y Sociedad. Madrid, Ediciones Morata, pp. 77-97.

Alemany, Carmen (2011) "¿Quién nos cuidará? La Ley de Dependencia desde una mirada feminista" en Revista Mujeres y Salud, nº.30 pp. 6-10, disponible en http://www.mys.matriz.net/mys30/30_portada.htm

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ONU 2006., disponible enhttp://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Evaluación del Impacto Social del Servicio de Asistencia Personal del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad. Ayuntamiento de Barcelona, 2012.

Iañez, Antonio (2009) La construcción social de la diversidad funcional. A Coruña. Ed. Diversitas Ediciones.

IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), disponible en http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/datos_estaisticos_saad/index.htm

Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de los Minusválidos. BOE nº 103 de 30 de abril de 1982. Páginas de 11106 a11112.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. BOE de 15/01/2006. Páginas 44142 a 44156.

Lucena, Gloria (2015)."El Movimiento de Vida Independiente en Andalucía", Comunicación presentada II Jornadas Etnocórdoba, 4 y 5 de junio. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Córdoba.

Malinga,v Joshua (2003) "El Movimiento de Vida Independiente en África" en García J.V. (Coord.) El Movimiento de Vida Independiente. Experiencias Internacionales. A Coruña. Diversitas-AIES.

Maraña Juan J., Lobato Manuel (2003) "El Movimiento de Vida Independiente en España" en García J.V. (Coord.) El Movimiento de Vida Independiente. Experiencias Internacionales. A Coruña. Diversitas-AIES.

Moscoso, Melania (2011). "La discapacidad como diversidad funcional: los límites del paradigma etnocultural como modelo de justicia social" en Dilemata, año 3, nº 7. Pp. 77-92, disponible en ///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaDiscapacidadComoDiversidadFuncionalLosLimitesDel-3743434%20(2).pdf

Palacios, Agustina. Romañach Javier (2012). El Modelo De La Diversidad: La Bioética y Los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional. A Coruña: Diversitas-AIES

Romanach Javier (2009). Bioética al otro lado del espejo: la visión de las personas con diversidad funcional y el respeto a los derechos humanos. A Coruña. Diversitas- AIES.

Stiker Henri-Jacques (2005). "Nueva percepción del cuerpo inválido" en Corbin A, Courtini Jean-Jacques, Vigarelo Georges Historia del cuerpo, II Tomo, Madrid. Taurus

Turner Ralph. (1994) "Ideología y utopía después del socialismo" en Laraña Enrique y Gusfield Joseph. Los nuevos movimientos sociales. Madrid, DIS Centro de Investigaciones Sociológicas.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

PROCESOS DE EMPODERAMIENTO VECINAL. EL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL COMUNITARIO Y FORMATIVO DEL BARRIO SAN ANTÓN DE CUENCA DENTRO DE LA INICIATIVA EUROPEA URBANA

Maldonado Lozano, Manuel Jesús
ManuelJ.Maldonado@uclm.es

García Escamilla, Enrique
Enrique.Garcia@uclm.es

Gutiérrez Zornoza, Myriam
Myriam.Gutierrez@uclm.es

Baranda Panadero, Virginia
Vir_911@hotmail.com

Lascorz Fumanal, Aurelio
Aurelio.Lascorz@uclm.es

Grupo 9.1

Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía

espanet SPAIN

Resumen

En esta comunicación se describe el proceso de diagnóstico, diseño e implementación del Programa de Desarrollo Comunitario y Formativo, desarrollado en el barrio de San Antón de Cuenca por la Asociación de Vecinas/os, a través de la Iniciativa Urbana 2007-2015 que gestiono el Ayuntamiento de Cuenca, con financiación de Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER). Se introducen los datos más relevantes de la primera fase de evaluación del citado programa.

Esta iniciativa se ha realizado mediante un proceso de Investigación Acción Participada que se encuentra enraizada en las propias dinámicas de participación y emancipación social que se lleva desplegando en el barrio de San Antón en los últimos años. El planteamiento integra una diversidad de métodos y técnicas de estudio-acción procedentes de una pluralidad de disciplinas de las ciencias sociales y humanas con el objetivo de poder hacer frente a la complejidad de la realidad social.

Además se evidencia la necesidad de plantear acciones desde abajo con-para-en la comunidad, como herramienta útil que propicie la creación de vínculos entre los colectivos y grupos más vulnerables en contextos de marginalidad social.

Palabras Clave: Movimiento Vecinal; Participación Ciudadana; Evaluación Comunitaria; Iniciativas Urbana.

1. El contexto de la elaboración de una Evaluación Comunitaria: el movimiento vecinal del Barrio de San Antón de Cuenca

Ante todo esta comunicación es una consecuencia de las luchas protagonizadas por un diverso grupo de vecinas y vecinos del barrio de San Antón de la ciudad de Cuenca, desafiando el destino que los poderes establecidos, a través de los procesos de reestructuración neoliberal de las ciudades (García Pérez, 2014) que tienen reservados para los barrios populares e históricos y para las gentes empobrecidas y marginadas que en ellos viven y sobreviven. Para con ellas, nuestro más sincero agradecimiento por todas estas experiencias compartidas.

San Antón es uno de los barrios históricos de la ciudad de Cuenca. Su origen se remonta a la edad medida, cuando el crecimiento de la ciudad empezó a rebasar los límites de las murallas de la ciudad dando lugar a la formación de los primeros arrabales de la ciudad. No obstante, la expansión de la ciudad en las últimas décadas ha situado al barrio en una situación geográfica privilegiada: muy cercana al centro administrativo de la ciudad y a un paso del campus universitario. Sus características urbanísticas, heredadas de la arquitectura popular, hacen de él un barrio en gran medida peatonal que aún conserva una geografía a escala humana que invita a la convivencia y facilita la formación de vínculos sociales basados en la vecindad. Sin embargo, el imaginario colectivo y el tratamiento institucional han insistido en dotarlo de un carácter periférico, como un espacio urbano en proceso de degradación social, marginal e inseguro.

A través de una breve panorámica se podría decir que San Antón es un barrio donde aproximadamente existen alrededor de 1.200 personas censadas; de las cuales, se considera que una de cada tres personas es mayor, en torno al 40% de la población podría ser considerada activa y donde alrededor de un 60% de la población poseería unos niveles de renta inferiores a los 5 mil euros/año (Lascorz, García, Guijarro, Busquier y Martínez, 2010).

En las últimas décadas el barrio ha sufrido los característicos procesos de abandono institucional destinados a hacer de estos barrios no-lugares (Augé, 2009), barrios papelera donde almacenar a la población relegada, marginada, excluida y desposeída que no tiene ningún interés para el capital desde el punto de vista ni de la producción ni del consumo (Sassen, 2003; Harvey, 2007). Población que, una vez estigmatizada y fragmentada, resulta más fácilmente controlable y manipulable, al tiempo que como efecto del disciplinamiento social asume sobrevivir individualmente sumida en la lógica neo-darwinista de la lucha del todas contra todas (Waquant, 2010; Sáez, 2011). Procesos que lo han empujado a configurarse como una barrio céntrico, asociado a las clases sociales con menos ingresos, envuelto en un clima de degradación social y de convivencia que han hecho de él un caldo de cultivo propicio para la gentrificación (García Pérez, 2014). Sin embargo, también renacieron procesos de auto-organización social y del movimiento vecinal en el barrio de San Antón.

1.1. El renacimiento del movimiento vecinal y la colaboración con la Facultad de Trabajo Social de Cuenca

En 2007, viendo que el clima de degradación social que atravesaba el barrio y su estigmatización social no hacía más que acentuarse, un conjunto de vecinas/os del barrio sintieron la necesidad de retomar el trabajo vecinal y decidieron refundar la Asociación de Vecinas/os. Desde entonces -con numerosos altibajos y muchas vueltas a empezar- han sido 10 años de mucho trabajo relacional y de auto-organización orientado a recuperar el tejido social, reconstruir los lazos comunitarios y concienciar a los vecinas/os del barrio sobre la necesidad de buscar estrategias colectivas para encontrar soluciones a las problemáticas sociales que afectan a la comunidad.

En este contexto y de forma paralela, el entonces Gobierno Municipal de Cuenca del PSOE presentaba en 2007 un Plan de Ordenación Urbana Municipal (POUM) que contemplaba la expropiación de los terrenos del barrio y el realojo de sus vecinos en viviendas sociales construidas junto a la ampliación de la ciudad que el Ayuntamiento esperaba llevar a cabo gracias a la construcción de la estación del Tren de Alta Velocidad (TAV) a varios kilómetros del casco urbano; al tiempo que solicitaba llevar a cabo una rehabilitación integral del barrio a través de un proyecto de la *Iniciativa Urbana* 2007-2013. El POUM afortunadamente fue rechazado y en 2008 ya con el PP en el gobierno de la ciudad se hacía pública la concesión al Ayuntamiento de Cuenca de fondos para llevar a cabo un Plan Integral para la recuperación y rehabilitación del barrio de San Antón inicialmente dotado de unos 10 millones de euros, aproximadamente.

La *Iniciativa Urbana* 2007-2013 es un programa financiado por Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) a través de la cual el gobierno del Estado español habría intentado dar continuidad a las experiencias de las iniciativas URBAN I y URBAN II. Su principal objetivo era la promoción del desarrollo urbano sostenible a través de la puesta en marcha de iniciativas innovadoras de regeneración urbana desde un enfoque integral que conjugara aspectos sociales, económicos y medioambientales.

En concreto la *Iniciativa Urbana* proponía como objetivo principal:

> (…) promover un proyecto de desarrollo integrado que cree las condiciones necesarias para el desarrollo del barrio de San Antón y su integración con los dos ejes económicos que se encuentran a sus extremos: por un parte, el barrio de la Universidad y, por otro extremo, la zona turística que bordea el río Júcar y conduce al casco histórico (Ayuntamiento de Cuenca, 2008, p. 31).

A través de actuaciones agrupadas en seis medidas:

1. Accesibilidad y movilidad.
2. Infraestructuras y servicios.
3. Desarrollo del tejido económico a favor del empleo, de la actividad empresarial y en particular de PYMEs y microempresas.
4. Fomento de la integración social y la igualdad de oportunidades.
5. Información y publicidad.
6. Gestión y asistencia técnica.

Desde un primer momento, el entonces gobierno del PP fijaba toda posibilidad de éxito de los ambiciosos objetivos de la *Iniciativa Urbana* en la "seriedad" y "la responsabilidad" con la que los vecinas/os del barrio deberían participar en el proyecto. En estos términos la Asociación de Vecinas/os aceptaba el reto de integrarse en el único órgano de participación contemplado en la *Iniciativa Urbana*: "la Comisión de Pilotaje". Una Comisión formada por los principales agentes políticos y sociales de la ciudad: partidos políticos con representación (PP, PSOE e IU), sindicatos mayoritarios (UGT y CC.OO), organizaciones de la patronal (CEOE y CEPYME) y principales organizaciones del tercer sector (Caritas y Cruz Roja).

A no mucho tardar, en un caso claro de nepotismo, el entonces Alcalde de la ciudad situó en la presidencia de la comisión a su hermano, técnico informático recién contratado como Agente de Desarrollo Local, asignándole un sueldo de cuatro mil euros al mes, al frente del Patronato de Promoción Económica como organismo municipal encargado de la gestión del proyecto.

En paralelo, la Asociación de Vecinas/os se enfrentaba a informaciones que llegaban a través de los medios de comunicación y la lectura de los primeros documentos oficiales del proyecto en los cuales se entremezclaban diagnósticos fuertemente estereotipados del barrio (Lascorz, et. al, 2010), discursos claramente procedentes de la ideología managerial (Alonso y Fernández, 2013) que ligaban la solución a la especial vulnerabilidad del barrio de San Antón a la implementación de toda clase de acciones subordinadas a la lógicas del capital humano, la activación (Foucault, 2007) y el emprendedurismo individual que contribuyen a ocultar las relaciones de poder y dominación que habían configurado el barrio como espacio social de especial vulnerabilidad (Sales, 2014); pero al mismo tiempo, establecía la participación social como uno de los principales ejes transversales del proyecto.

En este contexto, la Asociación de Vecinas/os consciente de que un pequeño grupo organizado no podrían representar a un barrio de 1.200 personas, decide comenzar un proceso de movilización social dentro del barrio. Para la movilización se apoyó en la edición y distribución de boletines informativos, así como en la celebración de sucesivas asambleas que permitieran por una parte, la

toma de conciencia colectiva de las verdaderas condiciones de vida, de los problemas y necesidades sociales de los colectivos y grupos sociales más vulnerables (mayores, mujeres, jóvenes, niños y niñas, migrantes y minorías étnicas) y por otra, el afloramiento de las capacidades y potencialidades presentes en el propio barrio para impulsar iniciativas basadas en la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas presentes en la comunidad.

Este proceso se terminó formalizando con la colaboración de la Facultad de Trabajo Social y la Asociación Zambra en un proceso referenciado conceptual y metodológicamente en el Trabajo Social Comunitario y el uso de metodologías de Investigación-Acción-Participación (IAP) cuyo principal objetivo quiso orientarse a la búsqueda de fórmulas que potenciaran la participación de vecinas/os en la gestión comunitaria de la mejora de las infraestructuras, de los equipamientos, de las condiciones de vida y de la convivencia en el barrio.

Este proceso fue iniciado a través de una Consulta Social realizándose 120 entrevistas en profundidad como medio para conocer la diversidad de perspectivas y opiniones de los vecinos y vecinas del barrio sobre los problemas y necesidades del mismo, así como la identificación de las capacidades y potencialidades de la comunidad. Los principales resultados y conclusiones de este proceso fueron publicados en forma de informe que fue distribuido por el vecindario y debatido en diversas asambleas por la Asociación de Vecinos, y terminó transformándose en un documento muy útil como diagnóstico social para empezar a consensuar las demandas del barrio.

Estas demandas se sistematizaron en otro documento denominado *Programa de Desarrollo Social y Comunitario*, basado en la economía social, orientado a profundizar en los procesos de auto-organización social y al acceso a los espacios públicos, más allá de la duración de la *Iniciativa Urbana*, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable del barrio y atender sus necesidades sociales. El Programa de Desarrollo Social y Comunitario se articuló inicialmente en 17 proyectos, destinados a hacer frente a los principales problemas urbanísticos, económicos, sociales y de convivencia presentes en el barrio.

No obstante, el proceso de diagnosticar desde la propia comunidad las necesidades y la elaboración de las propuestas de intervención, tomando el pulso a las potencialidades y expectativas de futuro presentes en el barrio, demostró que por sí mismo no iba a tener un gran recorrido y que este proceso iba a tener necesariamente que acompañarse de “estrategias directas” que se alejaran del “carácter edulcorante de la acción social que frecuentemente cubre el trabajo comunitario en los barrios” que como “terapias de adaptación, olvidan las alienaciones, las relaciones de fuerza y los sistemas de opresión que afectan al conjunto de la sociedad” (Lascorz, et al., 2010, p. 139).

En este sentido, la Asociación de Vecinas/os al trasladar sus propuestas a la Comisión de Pilotaje, pudo comprobar hasta qué extremo esta Comisión constituía una estrategia de simulación de la

participación social. Mientras el trabajo de la asociación contribuía a reforzar su peso frente a las organizaciones representadas en la Comisión, el gobierno municipal la utilizaba para extender esa simulación suministrando vagas y confusas informaciones con un trato benevolente y condescendiente hacia la Asociación de Vecinas/os sobre las posibles actuaciones que consideraría adecuadas realizar, pero sin tener en cuenta sus demandas, exigencias y propuestas. Al mismo tiempo una parte del núcleo más activo de la Asociación de Vecinas/os del barrio debía dedicar gran parte de sus esfuerzos a denunciar e intentar desmontar las "megalómanas" propuestas que el Ayuntamiento proponía, elaborando todo tipo de informes y alegaciones con el fin de oponerse o de hacer entender al Ayuntamiento que sus intervenciones debían responder necesariamente a las verdaderas necesidades de las/os vecinas/os.

Esta posición de la Asociación de Vecinas/os rápidamente se transformaría en un cuestionamiento público de su labor, afectada por actitudes paternalistas y displicentes. El Ayuntamiento, por su cuenta y sin información previa, en el verano de 2009 anunciaba la adquisición de los medios necesarios para poner en marcha una televisión local con los fondos de la *Iniciativa Urbana*. Además se disponía a externalizar la gestión del proyecto en una Fundación de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) por valor de 3 millones de euros, así como a adjudicar de un plumazo los fondos destinados a la formación ocupacional y la lucha contra la exclusión a empresas privadas, organizaciones de la patronal y ONGs externas y ajenas a la vida y problemáticas del barrio. Estas adjudicaciones se apoyaban en proyectos construidos sobre diagnósticos estereotipados, que ignoraban la cooperación sobre el terreno con la Asociación y las redes vecinales, duplicando servicios que ya prestaban en la ciudad.

A la vista de semejante despropósito, la Asociación de Vecinas/os decidió subir el tono de la confrontación con el gobierno municipal a través del despliegue de una estrategia de acción directa incorporando elementos procedentes del Trabajo Social Radical (Alinsky, 2012). En esta estrategia se combinaron diferentes instrumentos: la difusión de los resultados de la consulta social y de su Programa de Formación y Desarrollo Social Comunitario a través de una rueda de prensa que fue ampliamente cubierta por los medios de comunicación, el envío de dosieres a los principales agentes sociales de la ciudad y la realización de una concentración vecinal bajo el lema "vengan a ver lo que no quieren escuchar", que movilizó a unas cuatrocientas personas en uno de los lugares más emblemáticos del histórico barrio.

Ante la escalada del conflicto, la respuesta del gobierno municipal no se hizo esperar, intentando fracturar el movimiento vecinal con declaraciones públicas en las que tachaba la conducta beligerante de la Asociación y cuestionaba su actitud profundamente irracional, que podía traer como consecuencia la retirada de los fondos por parte del Ministerio de Economía y Hacienda y/o

de la Unión Europea; e impulso a través del silencio administrativo su negativa a negociar con la Asociación, dejando además de convocar a la "Comisión de Pilotaje".

No obstante, el resultado de la movilización vecinal constituyó un éxito en cuanto a que el Ayuntamiento tuvo que declinar la posibilidad de externalizar la gestión de la iniciativa a la Fundación de la UPM, en cuanto esta última apreció que su imagen pública podría deteriorarse. Al mismo tiempo, comenzó la transformación del imaginario social hegemónico del barrio como el principal responsable de su degradación social, para conseguir unos meses después que el Ayuntamiento demoliera un conjunto de casas, en la mayoría de su propiedad, que constituían el principal foco de insalubridad y que estéticamente contribuía a transmitir una imagen estigmatizada y deteriorada del barrio.

Sin embargo, con las negociaciones sobre el Plan de Formación y Desarrollo Social Comunitario paralizadas, sin convocarse a la Comisión de Pilotaje, el Ayuntamiento de Cuenca anunciaba la paralización de la *Iniciativa Urbana* por falta de capacidad financiera producto del sobreendeudamiento al cual se había sometido durante los últimos años como consecuencia de un conjunto de inversiones subordinadas a los intereses de las élites de las ciudad y ruinosas para la comunidad. Estas inversiones fueron fundamentalmente financiadas a través del endeudamiento como se pueden deducir de los informes elaborados por el Colectivo No Pagamos de Cuenca, vinculado a la Plataforma por una Auditoria Ciudadana de la Deuda[1]. No sin antes, liquidar de un plumazo la partida presupuestaria de 156.975 euros disponibles para la difusión de la *Iniciativa Urbana* a través de unas jornadas que duraron dos día, llevadas a cabo por diversas empresas encontrándose entre ellas Amaranto Eurogroup (Díez, 2012).

1.2. La reanudación de la Iniciativa Urbana

Tras el anuncio de la paralización de la *Iniciativa Urbana*, la asociación colgó en uno de los muros más visibles del barrio una pancarta en la cual durante varios años pudo leerse: "La Iniciativa Urbana: un compromiso con San Antón" exigiendo que la iniciativa fuera retomada por el Ayuntamiento. Después de las elecciones municipales de 2011, el nuevo gobierno de la corporación municipal del PSOE trasladó a la Asociación su voluntad de retomar el desarrollo de la *Iniciativa Urbana* en cuanto le fuera posible sortear los problemas derivados de los Planes de Ajuste Estructural que iban a impulsar, como consecuencia de la elevada deuda del municipio y su acogimiento al plan de pago a proveedores establecido por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Sin embargo no sería hasta llegado el mes de Agosto de 2014 cuando el gobierno municipal volvería a convocar a la Asociación de Vecinas/os para comunicarle que durante el año 2015

[1] Disponibles en http://nopagamoscuenca.blogspot.com.es/

pensaba finalizar todas las actuaciones contempladas en la *Iniciativa Urbana*, puesto que a 31 de diciembre de dicho año la ciudad perdería los fondos procedentes de la Iniciativa que no hubiera invertido.

A partir de ese momento, en un clima asfixiante por la proximidad de las elecciones municipales, la Asociación de Vecinas/os retoma las negociaciones con el Ayuntamiento a través de la interlocución con las Concejalías de Servicios Sociales y de Economía y Hacienda. En estas nuevas negociaciones, la Asociación vuelve a encontrarse una vez más con la actitud benevolente y displicente de unos responsables políticos que buscan dotar de legitimidad sus acciones a través de la consulta a quienes ellos mismos consideran un interlocutor válido y legítimo.

El conflicto no tarda en aflorar una vez más cuando el Ayuntamiento, aun retomando y haciendo suyas las propuestas contempladas en el Programa de Desarrollo Social y Comunitario elaborado años atrás, expresa su voluntad de externalizar dichas actuaciones en entidades ajenas al barrio y a su desarrollo con el objetivo de que estas empresas puedan afrontar financieramente el gasto que supondría su desarrollo.

En este contexto, la Asociación vuelve a impulsar de forma decidida un nuevo proceso de movilización social en el barrio. De nuevo puerta por puerta, a través de la convocatoria de asambleas publicitadas a través de carteles que inundan el barrio y la edición de boletines informativos que se buzonean, se conforma una nueva asamblea vecinal que retoma el trabajo para reformular y actualizar el Plan de Desarrollo Social y Comunitario en función de un nuevo análisis de sus capacidades y potencialidades.

A partir de aquí comienza un nuevo proceso de movilización social que, rebasando cualquier expectativa inicial, termina configurando una nueva asamblea vecinal. Esta asamblea consensua priorizar el desarrollo de un discurso propio sobre las capacidades y potencialidades del barrio y su reivindicación del acceso a los recursos públicos desde la gestión comunitaria por delante de los tiempos marcados por la agenda del Ayuntamiento.

Todo este debate conduce a situar en el centro, a los colectivos y grupos sociales más vulnerables del barrio, para que junto con la colaboración activa de la Asociación de Vecinas/os, pudieran explorar vías para "buscarse la vida" colectivamente a través de iniciativas cooperativas en economía social.

No obstante, ante la aproximación de las elecciones municipales y la presión generada por la posibilidad de que la Asociación de Vecinas/os recuperase el camino de la protesta, el Ayuntamiento firmó un convenio de colaboración con la Asociación por valor de 115 mil euros para el desarrollo de dos proyectos: una oficina de Derechos Sociales y un proyecto para impulsar el cooperativismo. A través de ambos proyectos, la asociación consideró la posibilidad de afianzar

unas bases sólidas para continuar su propio proceso de auto-organización colectiva y de desarrollo comunitario en un futuro, más allá de la *Iniciativa Urbana*.

Al mismo tiempo, la Asociación de Vecinas/os conseguía que el Ayuntamiento firmase diversos convenios con un conjunto de pequeñas asociaciones sociales y personas que habían participado en el diseño del Plan de Formación y Desarrollo Social Comunitario, para llevar a cabo una batería de proyectos sociales y de formación entre los que destacaban:

- Un proyecto de integración social dirigido a jóvenes a través de la creación de un Club de boxeo.
- Un proyecto de integración social intergeneracional por medio de la creación de una batucada en el barrio.
- El desarrollo de un proyecto de competencias lingüísticas dirigido sobre todo a población migrante.
- Un proyecto de integración social a través del arte urbano.
- Un proyecto orientado a reforzar la participación social en el barrio.
- La Evaluación de la *Iniciativa Urbana*.
- Un curso formativo de costura creativa.
- Un curso de Serigrafía Social.

Estos últimos sobre todo orientados a crear las bases para explorar la posibilidad de crear iniciativas de economía social y solidaria que permitieran mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y castigada del barrio. Al mismo tiempo en el convenio firmado por la Asociación con el Ayuntamiento se establecían diversos cauces a través de los cuales los vecinas/os del barrio (no sus representantes) podrían estar en diálogo y coordinación directa con los funcionarios del Patronato de Promoción Económica y el Área de Intervención Social del Ayuntamiento de Cuenca.

Sin embargo, este acuerdo significó que muchos de los proyectos que formaban parte del Proyecto de Desarrollo Social y Comunitario fueron a parar a manos de entidades ajenas al barrio y empresas que desde un primer momento mostraron una falta total de interés por integrarse en las dinámicas de organización horizontal, promovidas de la asamblea vecinal de la Asociación. La llegada del PP al Ayuntamiento supuso la suspensión de todos los proyectos que aún no se habían puesto en marcha y de algunos que se encontraban en desarrollo como el Curso de Costura Creativa, así como la falta de todo apoyo para que las iniciativas puestas en marcha pudieran continuar una vez que a 31 de Diciembre finalizó la *Iniciativa Urbana*.

1.3. El planteamiento general de la Evaluación y sus objetivos

En el contexto de las negociaciones desarrolladas con el Ayuntamiento de Cuenca, la asamblea vecinal promueve una evaluación integral y autónoma, basada en la participación vecinal, tanto del desarrollo de su propio Programa de Desarrollo Social como, en general, de los resultados de la *Iniciativa Urbana*. Esta evaluación contribuiría a poner de manifiesto el esfuerzo realizado por los vecinos y vecinas del barrio durante todos estos años, así como a arrojar luz sobre el grado de consecución de los objetivos, a clarificar el conjunto de acciones que verdaderamente se habían llevado a cabo, por quienes habían sido llevadas a cabo y sus costes –dado el grado de oscurantismo de la administración municipal- y, al mismo tiempo, sirviera como estrategia de movilización social para la exploración de nuevas vías basadas en la autogestión.

En este sentido, animados por las inquietudes de la Asociación de Vecinas/os, desde la Facultad de Trabajo Social de la UCLM -que desde el año 2007 había estado acompañando el proceso de auto-organización vecinal del barrio-, se formuló una propuesta de evaluación, que se incorporó a la *Iniciativa Urbana* para su financiación. Pero el acuerdo de colaboración quedó truncado con la llegada del PP al gobierno local. Aun así, se intenta afrontar la evaluación a través de una estrecha colaboración entre la Asociación de Vecinos y la Facultad de Trabajo Social de la UCLM con el apoyo de estudiantes de Grado que realizan sus prácticas en el espacio de la Asociación.

Así es como partiendo de un conjunto de demandas expresadas por la Asociación de Vecinos y de una serie de premisas inspiradas en el modelo de acción social desarrollado por Rothman y Tropman (1970, en Pastor, 2015), se intenta diseñar un proceso de evaluación que integre la participación social, que resulte útil para trascender prácticas sociales atomizadas y para desvelar el conjunto de relaciones de poder y de opresión que de forma estructural condicionan los procesos de precarización, marginación y degradación social que sufren los barrios populares. De esta forma, un proceso evaluativo puede servir para abordar desde el protagonismo de la comunidad procesos de transformación de las estructuras de poder (Ahmed, 2006; Nussbaum, 2012) a partir de la construcción de nuevos conocimiento populares sobre los procesos de auto-organización y autogestión.

Este planteamiento exige combinar ciertas exigencias éticas y metodológicas que, aún guardando un estrecho rigor científico, permitan desvelar las relaciones de poder que han estado operando durante todo el proceso, actuando tanto desde el exterior como desde el interior del propio barrio. Por esta razón, la evaluación no puede realizarse de una forma extremadamente especializada, que contribuya a alejar el control y el protagonismo de los propios vecinas/os del barrio, lo que lleva a introducir criterios democráticos y respondentes (Rebolloso, Fernández y Cantón, 2008) que faciliten el surgimiento de nuevas formas de interacción social.

De ahí que se optara por diseñar un proceso inspirado en las metodologías dialécticas de la investigación-acción-participativa (Pereda y de Prada, 2014) capaz de integrar en la evaluación tanto los aspectos estructurales como subjetivos y que, a través de su desarrollo en varias fases, facilite el desarrollo desde una mirada etno-socio-psico-biográfica, un enfoque multidisciplinar a través del cual se pueden utilizar herramientas de análisis procedentes de todas las tradiciones de las ciencias sociales y humanas (Camas, 2014).

En este sentido, el riesgo de intentar combinar el rigor metodológico con procesos que afiancen el control y la participación de los vecinas/os hacían necesario diseñar un proceso de evaluación basado en la interacción continua entre los diferentes sujetos presentes en el proceso, de ahí que tras varias sesiones de trabajo con distintos sujetos implicados en el Programa de Desarrollo Social y Comunitario se acordara, en la asamblea de la Asociación, fijar los siguientes objetivos para la evaluación.

Objetivo General: Evaluar de forma integral el Programa de Desarrollo Social, Comunitario y Formativo del Barrio de San Antón a través de un proceso de IAP abierto que sirva para reforzar las dinámicas de participación y emancipación que se están desarrollando en el barrio.

Un objetivo del cual se derivaban al menos cuatro Objetivos Específicos:

1) Evaluar de forma integral el Programa de Desarrollo Social y Comunitario desde la propia percepción de las/os vecinas/os del barrio.
2) Contribuir a fortalecer y afianzar el proceso de participación social y las dinámicas de emancipación a través de un proceso que dé lugar a nuevas interacciones sociales reforzando el papel protagonista de los colectivos sociales más vulnerables.
3) El desarrollo en profundidad de un nuevo diagnóstico social capaz de desvelar las causas estructurales y el conjunto de relaciones de poder y dominación que generan la marginación social del barrio y de sus gentes.
4) Contribuir a una evaluación general desde la percepción de los vecinas/os del barrio del grado de consecución de los objetivos fijados en la *Iniciativa Urbana* a través del análisis de sus seis medidas.

A través de un proceso divido en varias fases:

a) La sistematización de los datos obtenidos a través de la observación participante realizada por dos profesores de la Facultad de Trabajo Social durante el tiempo que duró el desarrollo del Programa de Desarrollo Social y Comunitario.
b) La elaboración de entrevistas en profundidad a través de las cuales evaluar la percepción vecinal sobre el grado de consecución de los objetivos de la *Iniciativa Urbana.*

c) El diseño de un estudio cualitativo basado en grupos de discusión para analizar los discursos sociales presentes en el barrio sobre el desarrollo de la *Iniciativa Urbana*, el Plan de Desarrollo Social y Comunitario y los problemas sociales que atraviesa el barrio.

d) La realización de los relatos de vida cruzados, acotados a su implicación en la *Iniciativa Urbana*, de activistas de la Asociación de Vecinas/os, de responsables políticos, técnicos de proyectos y funcionarios del Ayuntamiento que permitan evaluar y poner en valor las actuaciones de la Asociación durante todo el proceso, así como desvelar las relaciones de poder y los intereses extraños que habían estado influyendo a lo largo de todo el proceso.

2. Metodología de la primera fase: el trabajo de campo

La categoría previa que ha guiado el trabajo de campo ha sido Participación Ciudadana (PC), concepto más restrictivo que el de Participación Social, refiriéndose a procesos en los que la comunidad interviene en asuntos públicos (Alberich y Espadas, 2011). Se ha seguido la lógica de la investigación etnográfica propuesta por Velasco y Rada (2003). En un primer momento se registraron las notas de campo (describir), estas evidencias empíricas brutas se tamizaron analíticamente a través del diario de campo (traducir-ordenar y explicar) que se sintetizaron y complementaron con diversos posicionamientos teóricos que han dado lugar a los resultados (interpretar) que compartiremos en el siguiente apartado.

La guía de campo se ha inspirado en la adaptación de la Escalera de la Participación de Arnstein (1971) realizada por Vargas (2010). Y por otro lado se han tenido en cuenta los criterios diseñados por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006) para la evaluación de procesos participativos relacionados con la coordinación, con quién participa, la temática del proceso, las formas de participar y las consecuencias del proceso.

Tabla 1 *Escalera de la participación*

	Nivel de participación (escalón)	Descripción	Papel de la ciudadanía
No participación	1. Manipulación	La ciudadanía es instalada en consejos y comités que sólo funcionan como vehículo de "educación" por parte de los actores poderosos	La ciudadanía "educada/ convencida" reproduce y apoya las disposiciones de los actores poderosos en los medios de participación en los que han sido instruidos
	2. Terapia	Bajo la falacia de involucrar a las/os no-ciudadanas/os en el proceso los expertos tratan a las personas a través de una especie de terapia grupal	Las/os no-ciudadanas/os tratan de ser "curados de su patología" en lugar de focalizar la atención en las causas estructurales que generan su "patología"
Participación simbólica	3. Información	La información fluye de manera unilateral para que la ciudadanía conozca sus derechos, responsabilidades y opciones	La ciudadanía desinformada tiene pocas posibilidades de influir sobre los procesos
	4. Consulta	La ciudadanía es una abstracción estadística que manifiesta cierto interés por la política	Al consultar la opción de ciudadanía se pretende legitimar la política
	5. Conciliación/ apaciguamiento	El grado en que la ciudadanía es apaciguada depende de la asistencia técnica para articular sus prioridades y la manera en que la comunidad presiona para lograrlas	La ciudadanía tiene capacidad de influir en el proceso sin embargo los actores poderosos se reservan el derecho de decidir sobre éste
Poder de la ciudadanía	6. Cooperación/ asociación	El poder se distribuye a través de la negociación entre la ciudadanía y actores poderosos	Se comparten las responsabilidades a través de estructuras formales
	7. Poder delegado	Las negociaciones entre ciudadanía y autoridades resultan de la delegación de la capacidad de decidir	La ciudadanía posee los elementos para garantizar la existencia de responsabilidad pública
	8. Control ciudadano	La demanda de poder por parte de la ciudadanía atendida por completo. Pueden gobernar los procesos	La ciudadanía tiene el control absoluto de los aspectos gerenciales y de negociación

Fuente: elaboración propia a partir de Vargas (2010)

3. Principales resultados del trabajo de campo: la observación participante y las entrevistas informales

Los elementos que caracterizan la PC han sido los ejes de análisis a los que hemos ido engarzando diferentes evidencias empíricas. La PC es un concepto ambiguo, polisémico y maleable (manipulable) por las diferentes posiciones ideológicas. Puede considerarse como: *ser partícipe de* (recepción de un servicio/programa, *ser parte de* (sentimiento de pertenencia) y *tomar parte en* (en

lo que decidimos aportar a lo común con la intención de generar acciones sociales). La primera acepción puede considerarse no-participación, ya que como sentencia Arnstein (1971, en Martín Gutiérrez, 2012 p. 33): "la participación, cuando no es mera cosmética, es poder ciudadano". Por tanto la participación en relación con nuestro objeto de estudio se puede considerar como las prácticas sociales determinadas por el grado de poder que se tiene sobre las políticas públicas. Como se intuye, para participar es necesario querer y poder, a lo que se añade saber (proceso de aprendizaje). La primera tiene que ver con las motivaciones personales y las últimas con los mecanismos que las administraciones articulan para canalizar una participación real ciudadana. Sin entrar en la dimensión normativa del concepto, si podemos afirmar que se encuentra presente en las políticas de bienestar social, ya que prácticamente todas las leyes de segunda y tercera generación de Servicios Sociales autonómicas, contemplan la participación como un derecho/deber de personas/profesionales incluido en los catálogos de prestaciones técnicas (Pastor, 2012). En el *tomar parte en* y en *poder* va implícito la acción de dos sujetos, el que quiere participar y el que favorece o no esa participación; en el caso que nos ocupa tendríamos por un lado al Ayuntamiento que es quien determina las reglas del juego y las/os vecinas/os que han sido invitados a forma parte de la iniciativa y/o los que han irrumpido en el terreno de juego por voluntad propia.

Existen diversos formatos de PC, una de base asociativa canalizada a través de grupos formales que pueden ser sectoriales o territoriales. Otra de base personal (directa) intensiva (un grupo muy implicado en el proceso) y extensiva (involucra a un gran número de personas pero sin requerir un trabajo muy intenso). Y por último una que combina la dos anteriores denominada mixta (Brugué, Font y Gomà, 2001). En el proceso seguido por la *Iniciativa Urbana* nos hemos encontrado con un modelo mixto, por un lado de base asociativa territorial representada por la Asociación de Vecinos y por otro, personal que ha oscilado entre la intensiva y la extensiva, siendo esta última uno de los objetivos del proceso.

La participación llevada a cabo por las/as vecinas/os implicados en el proceso de la *Iniciativa Urbana* se aproximaría a las definidas por Castells (1986) como las que reclaman el uso colectivo de espacios/servicios y las que construyen una identidad local y comunitaria alternativa al discurso hegemónico, postulándose como los principales protagonistas del cambio de su propia realidad (Molina, Guerra, Tascón, Bustamante y Vidal, 2014). Esta lógica reivindicativa asamblearia de auto organización choca de frente con la visión colaboradora, corporativista, basada en la delegación (mecanismos de representación) y con una organización rígidamente estructurada que tiene el Ayuntamiento (Colectivo IOE, 2005). Se han podido identificar intentos de cooptación, estrategia que en ocasiones utilizan los servicios sociales municipales (Bertomeu, 2002). Esta consiste en incorporar a los representantes de las entidades más relevantes en estructuras de poder con la

intención de desmovilizarlos y restarles capacidad reivindicativa. También puede enmascararse en el ofrecimiento de la gestión de algún proyecto/servicio. En este caso es cuando los movimientos sociales se vuelven dóciles convirtiéndose en organizaciones sociales gestoras de programas dependientes de las subvenciones o convenios públicos (Zibechi, 2014).

El proceso ha ido bajando y subiendo por la escalera de la participación. Un conato de relato lineal y sintético podría ser el siguiente. En una primera fase se intenta "educar" y "curar" a las vecinas/os y *no-vecinas/os*, incorporando a los representantes (lideres) de las organizaciones en diferentes comités o similares vetando la participación al resto de vecinas/os alegando falta de operatividad, con la clara intención de manipularlos. Y desplegando diversos paquetes de proyectos externos, envasados al vacío y desanclados del contexto. La información ha fluido horizontalmente con relativa facilidad pero se ha distorsionado de arriba hacia abajo, quizás de forma intencionada para dirigir la atención a determinados asuntos e invisibilizar el conflicto (Pastor, 2004). La Oficina de Derechos Sociales fue pensada como herramienta de reivindicación y organización comunitaria similar a los Puntos de Información y Denuncia (García, Muñoz, Arrabalí, Lores y Sáez, 2016) pero en la práctica ha funcionado como dispositivo de atención individualizada, frontera entre Ayuntamiento, Asociación de Vecinos y Asamblea, llegando a seguir lógicas puramente administrativas. A través de diferentes conflictos-tensiones y apaciguamientos se logró una cierta delegación de poder en las vecinas/os para el diseño y la gestión compartida del Programa de Desarrollo Social, Comunitario y Formativo y la firma del protocolo que permitía la utilización de espacios y herramientas una vez finalizada la *Iniciativa Urbana* (lo que denomina Harvey como una "redistribución de los bienes urbanos"), pero sin llegar a alcanzarse el deseado escalón de poder ciudadano y autogestión. Es significativa la ascensión (no exenta de obstáculos) por los escalones de la participación en clave de proceso, ya que como indican Alberich y Espadas (2011) si es una circunstancia puntual impulsada de arriba hacia abajo se consideraría una pseudo-participación. Se intuye la generación de aprendizajes colectivos relacionados con los procesos participativos llegándose a observar la utilización de un incipiente lenguaje común en torno a la *Iniciativa Urbana* y lo comunitario. Sería interesante dirigir nuestra mirada hacia el grado de influencia de estos elementos en la construcción de identidades colectivas.

Partiendo de la acepción extensa y blanda del termino burorrepresión, entendido como las formas de control de las disfuncionalidades de los colectivos empobrecidos y precarios a través de obstáculos burocráticas y/o legales que impiden el acceso a los derechos sociales (Oliver, 2013), podemos afirmar que se ha dado en muchos momentos del proceso de la *Iniciativa Urbana*.

En el diseño del Programa de Desarrollo Social y Comunitario, consciente o inconscientemente, se han combinado características de los tres modelos de intervención comunitaria de Rothman y

Tropman (1970) y de Doucet y Favreu (1997) citado por Pastor (2015). La Acción Social y Política como modificación de las relaciones de poder otorgando los recursos a los grupos oprimidos (acción comunitaria de defensa de derechos sociales; colaboración entre movimientos sociales y vecinales; acción concientizadora y educación popular) es la idea-fuerza que inspira todo el Programa. La Planificación Social/Comunitaria (resolución de problemas comunitarios intentando no caer en el error del planificador experto burocrático que desposee de poder a la comunidad). Y el Desarrollo de la Comunidad Local enfatizando en el proceso y las capacidades comunitarias, buscando la implicación del mayor número de personas. Coherente con este planteamiento no se ha obviado el conflicto considerándolo como motor de cambio social en determinados momentos del proceso. En el desarrollo de la iniciativa cada actor ha optado por un determinado modelo, y que aún a riesgo de caer en simplezas, se podría identificar a el Ayuntamiento y la Oficina de Derechos Sociales con las características propias del modelo de Planificación Social y la Asamblea y Asociación de Vecinas/os con el de Acción Social.

Partiendo de los modelos de participación ciudadana en la planificación espacial formulados por Martínez López (2011) el planteamiento del Ayuntamiento en el desarrollo de la *Iniciativa Urbana* pivotaría entre los denominados unidimensionales (tecnocrático, gradacionista, la voz de los patrones y el de intersección). Éstos se caracterizan por un uso retórico del discurso de la participación ciudadana ya que quienes realmente dominan los procesos de toma de decisiones son los expertos y las élites. Relacionándolos con la escalera de la participación de Arnstein (1971) no pasaría del escalón (5) conciliación y (6) cooperación. Concretamente en lo que respecta al funcionamiento de la Oficina de Derechos Sociales, se da la paradoja propia del modelo de intersección ya que:

> Con el fin de tratar con la burocracia oficial, la agrupación vecinal crea otra a su servicio. (..) Estos actos, que consumen mucho tiempo, no son, a veces, más que tristes palestras donde la gente puede desahogarse. Pasa el tiempo nada ocurre, las energías de la comunidad se esfuman y su capacidad crítica se embota. El proceso tiene la forma clásica de aquel por el cual la oposición es manipulada hasta la sumisión (Martínez López, 2011, p. 23).

Frente a estos modelos tendríamos los multidimensionales (movimientos urbanos, dialéctico, potenciación y comunicativo-crítico). Sus principales aportaciones serían considerar la participación como mucho más que una toma de decisiones, es debatir, interactuar, evaluar,…; es un derecho social y político; y los profesionales se deben implicar activamente en los procesos integrándose en las organizaciones y no considerando sus conocimientos como indiscutibles. Las/os vecinas/as han seguido una combinación de varios modelos, siendo los más relevantes el de los movimientos urbanos, dialéctico y de potenciación. De los movimientos urbanos transformadores, al tener como

finalidad el aumento del poder de las/os vecinas/os; del dialéctico, al reconocer el derecho a la ciudad, crear espacios asamblearios con las gentes oprimidas y estableciendo como prioridad la defensa de lo público. Y del último, el intento de potenciar a las personas más empobrecidas y precarias del barrio. Todo esto ha estado atravesado por procesos de auto-organización y auto-gestión.

Otra categoría de análisis que ha emergido con fuerza a lo largo del trabajo de campo ha sido la de confianza, entendida como la valoración subjetiva que un actor social hace sobre la posibilidad de que otro agente realice una determina acción (Gambetta, 1988, en Velasco, Díaz de Rada, Cruces, Fernández, Jiménez y Sánchez, 2006). Los entramados de confianza que se han tejido entre los diferentes actores, Ayuntamiento – Asamblea de Vecinas/os – Asociación – Vecinas/os… no han sido uniformes, no encajan con un único modelo-tipo recogidos por Velasco y otros (2006). Entre las personas implicadas en el proceso ha prevalecido una confianza densa o interpersonal, basada en la relación cara a cara, en compromisos de presencia, prolongada en el tiempo y en una no vigilancia. En el caso de la relación Ayuntamiento-Vecinas/os se ha podido reconocer una cooperación-sospecha. Cabría indagar si el origen de esa sospecha es la prevalencia de una concepción de las/os vecinas/os del barrio en parámetros de lo que Monreal (1996) describe como la cultura de la pobreza indigna: desorganización familiar, desintegración del grupo, apatía, resignación y fatalismo. El Ayuntamiento como sistema experto sonríe pero en ocasiones esa sonrisa se torna en mueca de control y desconfianza.

Los discursos sobre seguridad-riesgo que con insistencia se repiten a lo largo del espacio social observado, no facilitan la generación de relaciones de confianza entre los actores. Ávila y García (2015) identifican cinco campos de fuerzas que propician la aparición de subjetividades sobre la seguridad-riesgo. El mediático que contribuye a la construcción de un imaginario social (marcos interpretativos) sensacionalistas sobre víctimas y culpables. El de una red de agencias que han incorporado el neodisciplinarismo en el debate educativo y social. El del populismo punitivo que nos está desplazando de un estado de bienestar a un estado de empleo como único acceso a derechos y, en los últimos tiempos, a un estado prisión que castiga y culpabiliza a los pobres. El del urbanismo neoliberal que crea ciudades capitalistas (y barrios) pensados en clave de mercado y seguridad provocando diversos procesos de gentrificación. El de una inclusión diferenciada por la clase, edad, origen, género,… que articula diferentes dispositivos de control fracturando los vínculos sociales al competir por unos recursos escasos y por crear un relato de defensa ante la amenaza de los otros.

Por último, resaltar como la re-apropiación del espacio público a través de la recuperación/reapropiación de fiestas populares como lugares de convivencia/reivindicación y otras

actividades similares como renombrar las denominaciones de las calles, han sido significativas estrategias de resistencia cuestionando los símbolos y ritos de la ideología dominante.

4. Conclusiones

- Debido a la complejidad del objeto de estudio (políticas sociales neoliberales implementadas en barrios catalogados como marginales) y las diferentes perspectivas metodológicas de investigación empleadas, en esta comunicación se presentan los resultados preliminares siendo conscientes que es información que necesita ser completada y contextualizada en un espacio socio-histórico concreto y en constante cambio.
- La actual crisis civilizatoria que enfrenta el capital contra la vida produce procesos de gentrificación que dificulta o niega el acceso a derechos sociales que garanticen una vida digna a determinadas personas por su clase, raza, género, etnia,…
- Se ha constatado que el Ayuntamiento se piensa como una organización administrativa local que realiza actuaciones públicas con relativa eficacia (democracia representativa) y no como una escuela de ciudadanía, involucrando a las personas en la gobernabilidad de sus municipios (democracia participativa) (Brugué, Font y Gomá, 2001). Por otro lado, gran parte de la ciudadanía ha hecho suyo el discurso de que *papa/mama estado benefactor* proveerá/satisfará sus necesidades, lo que ha desarticulado la capacidad de lucha/implicación de muchos colectivos minando procesos de auto-organización.
- Las situaciones de conflicto con un opuesto claramente identificado y común, favorecen procesos de lucha comunitaria generándose relación y vínculo entre las/os vecinas/os del barrio. Una vez que se serenan esos momentos, surgen otras tensiones que obstaculizan el trabajo colectivo entre los diferentes grupos que conforman el barrio.
- La necesidad de tomar en serio propuestas como la Renta Básica de las Iguales (Iglesias, 2011) contempla formas de desligar, a través de políticas redistributivas, la dependencia del mercado laboral para atender las necesidades de supervivencia. Los Fondos Comunitarios deberían establecer políticas sociales que favorezcan el poder de la ciudadanía en clave de auto-organización y auto-gestión (último peldaño de la Escalera de la Participación).
- A partir de este primer análisis se plantea continuar indagando sobre varios aspectos de la realidad estudiada, como la importancia de las mujeres en este tipo de procesos o la construcción de identidades colectivas de resistencia y cómo las identidades personales influyen en la generación de éstas.

Referencias Bibliográficas

- Alberich, T. y Espadas, M. A. (2011). "Asociacionismo, participación ciudadana y políticas locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén". Alternativas, 18, pp. 119-146.
- Ahmed, K. (2006). "¿Por qué Marchioni y no Rothmans? Influencia de la ética en los modelos de trabajo social comunitario". *Acciones de investigación social*, 1, pp. 1-26.
- Alguacil, J. (2005). "Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local". Polis: Revista latinoamericana, 12, pp. 19-30.
- Alinsky, S. (2012). Tratado para radicales. Manual para revolucionarios pragmáticos. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Arnstein, S. (1971) "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the Royal Town Planning Institute, Vol. 35, No 4: 216-224.
- Ávila, D. y García S. (coord.) (2015). Enclaves de riesgo disponible en https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Enclaves%20de%20riesgo%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf
- Augé. M. (2009). Los no lugares: espacios de anonimato. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Brugué, Q., Fonta, J. y Gomá, R. (2001). Participación y Democracia: Asociacionismo y Poder Local disponible en http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1119-fichero/Participacion_y_democracia_asociaciones_y_poder_local.pdf
- Camas, V. (2014). "La mirada etno-biográfica como espacio interdisciplinar en la investigación social". *Methodos. Revista de ciencias sociales*, 2(2), pp. 148-170.
- Castells, M. (1986) La ciudad y las masas. Madrid: Alianza Editorial.
- Díaz de Rada, A., Velasco, H. y Cruces, F. (2006). La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en los sistemas expertos. Madrid: Ramón Areces.
- García Pérez, E. (2014). "Gentrificación en Madrid: de la burbuja a la Crisis". Revista de Geografía Norte Grande, 58, 71-91.
- Harvey, D. (2007). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Madrid: Akal.
- Iglesias, J. (2011). Hay alternativas al capitalismo. La Renta Básica de las Iguales. Málaga: Zambra.
- Jiménez Bertomeu, V. (2002). "Violencia en organizaciones y profesionales: acciones, omisiones y reacciones en torno al poder, la participación, la burocracia y la discreción de los Servicio Sociales". Alternativas, 10, pp. 427-444.
- Lascorz, A., García, E., Guijarro, L., Busquier, M. y Martínez, E. (2010). La consulta participativa en el barrio de San Antón (Cuenca) como instrumento para abordar las

necesidades sociales desde la comunidad. En Larrañaga, E. (Coord). Miradas a lo social. (pp. 121-142). Cuenca: UCLM -Facultad de Trabajo Social de Cuenca.

- Martín Gutiérrez, P. (2010). La planificación participativa desde una perspectiva de las redes sociales disponible en http://eprints.ucm.es/11843/1/T32354.pdf
- Martinez López, M. (2011). Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial disponible en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/Reis_133_021295260996218.pdf
- Nussbaum, M. (2012). Crear capacidades. Barcelona: Paidós.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006). Guía práctica de evaluación de procesos participativos disponible en http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPespa%C3%B1ol_GUIA.pdf
- Oliver, P. (coord.). Burorrepresión. Sanción administrativa y control social. Albacete: Bomarzo.
- Pastor, E. (2012). "Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas". Cuadernos de Trabajo Social, 25, pp. 143-158.
- Pastor, E. (2015). Trabajo Social con comunidades. Madrid: Editorial Universitas.
- Pereda, C. y de Prada, M. A. (2014). Investigación-acción-participativa y perspectiva dialéctica. Arxius de Sociología, 31, 57-68.
- Rebolloso, E., Fenrández, B. y Cantón, P. (2008). Evaluación de programas de Intervención Social. Madrid: Síntesis.
- Sáez, M. (2010). Oliendo nuestra realidad. En Gentes de Baladre, Oliendo nuestra realidad. Reflexiones para la transformación social. Málaga: Zambra.
- Sales, A. (2014). El delito de ser pobres. Barcelona: Ikaria.
- Sassen, S. (2003). Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos de transfronterizos. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Vargas, I. (2010). Niveles de participación en la política pública: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación disponible en http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/02/mivc.htm
- Velasco, H. y Díaz de Rada, A. (2003). La lógica de la investigación etnográfica. Madrid: Trotta.
- Molina, W., Guerra, C., Tascón, P., Bustamante, I. y Vidal, M. (2014). Construyendo participación en el territorio: una experiencia desarrollo local y comunitario en la Región de Magallanes disponible en www.sophiaaustral.cl/index.php/shopiaaustral/article/download/6/6

- Waquant, L. (2010). Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización. Buenos Aires: Editorial Siglo Veintiuno.
- Zibechi, R. (2014). Descolonizar la rebeldía. Descolonialismo del pensamiento crítico y de las prácticas emancipadoras. Málaga: Zambra-Baladre.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL CUIDADO COMUNITARIO EN "LA MURALLETA", UNA COOPERATIVA AUTOGESTIONADA PARA GENTE MAYOR.

Rodríguez Alonso, Nazaret
nazaret.rodriguez@estudiants.urv.cat

Grupo 9.1

Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía

espanet SPAIN

investigación social y a los debates teóricos sobre cuidados desde la perspectiva comunitaria, poniendo el énfasis en la voz del sujeto que los recibe.

Palabras clave: Jubilar; Autonomía personal; Autogestión comunitaria; Cuidado comunitario; Envejecimiento

1. Introducción.

El progresivo envejecimiento de la sociedad española sitúa el cuidado de las personas mayores en un lugar de interés central dentro del debate público. Una discusión que pone especial énfasis en cómo garantizar recursos y servicios adecuados a un grupo etario cada vez más grande y con una mayor variabilidad interna. Las estrategias de asistencia tradicionales, usadas para satisfacer las crecientes demandas de cuidados en esta etapa, no acaban de ser suficientes en la actualidad. Así, encontramos familias con menor capacidad para cuidar, un mercado que ofrece recursos a costes elevados y desigualitarios y un Estado cuyas políticas públicas merman al ritmo de la crisis económica. A esto se suman, el aumento de la movilidad laboral y las rápidas transformaciones urbanísticas, que favorecen procesos de fragmentación de redes de apoyo de cercanía en el conjunto social. Dicho embrollo favorece, sin duda, la proliferación de situaciones de soledad e infracuidado, aumentando el riesgo de vulnerabilidad social y física entre nuestros mayores.

Desde la perspectiva del "diamante del cuidado" (Razavi, 2007: 20), la dimensión comunitaria no ha suscitado mucho interés en las investigaciones sociales y en los debates teóricos hasta la fecha. Sin embargo, abordar la crisis de reproducción social en la que se encuentra el envejecimiento, hace imprescindible incorporar nuevos agentes y espacios para enfrentar las crecientes necesidades de cuidados actuales. Esto invita a mirar hacia el ámbito comunitario, a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿qué puede aportar el cuidado comunitario construido en un jubilar al cuidado de nuestros mayores en un contexto de crisis de los cuidados? Con la necesidad de responder a esta cuestión, se plantea el análisis de "La Muralleta", jubilar (o Senior-cohousing en su acepción inglesa)[1], ubicado en la provincia de Tarragona.

El objetivo perseguido es entender cómo se proyecta el cuidado comunitario en este contexto, a través de las relaciones que se establecen entre la defensa de la autonomía como valor, la autogestión comunitaria como organización y la construcción de un espacio físico adaptable que haga posible lo anterior. Comprendidas estas articulaciones, se explora el papel de la comunidad en la provisión de cuidados y su capacidad para contrarrestar algunas contradicciones actuales que

[1] Modelo de convivencia que surge inicialmente en Dinamarca y Holanda hacia los años ochenta, expandiéndose por otros lugares de Europa y Norteamérica a partir de los años noventa (Glass, 2012; Durrett, 2015).

implican las formas tradicionales de asistencia. Lo cual permite incorporar el ámbito comunitario como espacio necesario de posibilidades en construcción en la provisión social de cuidado en el envejecimiento.

2. El cuidado en el envejecimiento en crisis, contradicciones actuales para su abordaje.

El cuidado de las personas mayores en la sociedad española está inmerso en contradicciones complejas, las cuales dificultan la configuración de estrategias de cuidado que garanticen la satisfacción de las necesidades emocionales, sociales y físicas actuales de estos. Situación que se complica aún más al insertarse en un contexto general de "crisis de los cuidados" (Pérez-Orozco, 2006; Carrasco et al., 2011) y de un progresivo desmantelamiento del sistema del Bienestar. La pérdida de peso del Estado como garante de este, refuerza nuevamente la responsabilidad de las familias, agrava la carga de las mujeres como principales cuidadoras y obliga a satisfacer estas necesidades recurriendo al mercado privado. Unas familias cada vez más colapsadas en tiempo y con escasos recursos económicos para hacer frente a una protección apropiada de sus mayores (Deusdad et al., 2016).

El progresivo envejecimiento de la población ha hecho posible un fenómeno relativamente nuevo, conocido como "envejecimiento del envejecimiento" (Osorio, 2006), posibilitando que esta etapa sea habitada por cada vez más personas, durante un tiempo mayor. Aún con esta variedad de sujetos, se constata entre ellos una tendencia mayoritaria a priorizar el hogar como lugar óptimo para vivir y ser cuidado en el envejecimiento (Deusdad et al., 2016). La elección de este espacio está envuelta en dificultades, puesto que se inserta en un modelo de sociedad que prioriza la innovación y la rapidez. Las rápidas transformaciones urbanísticas construyen una ciudad con grandes distancias y complejos desplazamientos, que favorece la fragmentación de redes de apoyo familiar y comunitario de cercanía y dificulta una accesibilidad cómoda a los recursos cotidianos. A esto se suman viviendas que no siempre están adaptadas a las nuevas necesidades del envejecimiento y la ausencia de ayudas públicas para la adecuación de los espacios privados y públicos a las nuevas demandas. Cuestiones que favorecen, sin duda, procesos de aislamiento y vulnerabilidad física y social entre nuestros mayores.

Pero, además, "el cuidado de las personas mayores sufre una doble devaluación, social y cultural" (Federici, 2009: 47), puesto que cuidar tiene escasa valoración social, sumado a que el receptor de este cuidado es un grupo asociado a una carga cultural negativa. En una sociedad donde el trabajo productivo constituye un factor de enaltecimiento social y hasta de la propia identidad, la vejez pierde prestigio y se asocia a un estereotipo negativo (San Román, 1989). En este sentido, se

configuran imágenes negativas de la vejez, principalmente ligadas a ideas de negación y pérdidas (Osorio, 2006), favoreciendo una percepción de la persona mayor en el imaginario colectivo como una carga económica y social y cuando no, como un estorbo (Federici, 2009). Esta preocupación social, sobre las consecuencias económicas, sociales y sanitarias del envejecimiento general, construye el conocido discurso de "problema del envejecimiento" (García González, 2005). Tal asociación entre envejecimiento y problema, imposibilita un enfoque más abierto de esta etapa y de la variedad que encontramos entre sus protagonistas.

Propuestas como el "Envejecimiento Activo" (Causapié et al., 2011) o el "modelo de Atención Integral y Centrado en la Persona" (Rodríguez-Rodríguez, 2014; Durrett, 2015: 403), reivindican cambios en la forma de vivir el envejecimiento y las formas de cuidar cotidianamente a sus protagonistas. Intentan aplicarse, con mayor o menor grado de coherencia, en las diferentes opciones de vivienda para el envejecimiento, como las residencias convencionales, ya sean de carácter público o privado. Sin embargo, la construcción de estos lugares y su funcionamiento interno acaban reproduciendo un modelo de institucionalización orientada a la enfermedad y la dependencia. Modelo que pierde la posibilidad de encarar la interdependencia de los sujetos como formas de convivencia generadoras de salud y renegociar la imagen de persona mayor como sinónimo de enferma y dependiente. La oferta actual que ofrecen estas opciones no soluciona satisfactoriamente las crecientes demandas de cuidados, bien porque las plazas son escasas, bien porque los precios son impagables. Pero también, porque comienza a sedimentar entre algunos de nuestros mayores un ideal de vida autónoma, que reivindica la capacidad de estos para decidir a lo largo de todo el proceso de envejecimiento.

Con lo dicho anteriormente, se observa una creciente crisis en las formas tradicionales de asistencia, ya sea porque son insuficientes, ya sea porque no se adecúan a las nuevas formas de encarar esta etapa. Tal estado de las cosas justifica la necesidad de elaborar otras opciones de vivienda y sistemas de protección, con las que ofrecer un abanico mayor de posibilidades para aquellos que no tienen acceso a las alternativas actuales o que no les satisfacen, por los motivos que sea, las mismas. En este sentido, es relevante el surgimiento de proyectos como las cooperativas autogestionadas para gente mayor (jubilares) que están surgiendo en el contexto español, porque elaboran estrategias comunitarias para organizar el cuidado en el envejecimiento. La organización comunitaria no es algo nuevo, puesto que siempre han existido redes vecinales, de amigos, voluntariados, grupos afines, colectivos o grupos religiosos para la protección y el soporte de los sujetos. Sin embargo, aún no se sabe mucho sobre las diferentes estrategias desde las que se organizan, los grados de formalidad o la centralidad que adoptan en el cuidado de la vida de las personas. Este espacio

comunitario, que ya había sido incorporado como uno de los cuatro elementos del "diamante de cuidado" (Razavi, 2007: 20), ha sido un agente muy poco explorado en la investigación social y en los debates teóricos sobre estas cuestiones.

Por tanto, si se quiere incorporar nuevas opciones para la protección de nuestros mayores se hace necesario investigar en esta dirección, permitiendo así, una comprensión más amplia en las formas de organizar socialmente el cuidado en el contexto español. De esta forma, se visibilizan nuevas posibilidades desde la comunidad para el cuidado en el envejecimiento, que intentan ser coherentes con renovadas formas de proyectarse de algunos sujetos y superar algunas contradicciones que tiene el cuidado en los hogares individuales. Con esto, se discutirá el concepto de "Social Care" (Daly y Lewis, 2000) en la medida que no contempla el ámbito comunitario y asocia el cuidado a situaciones de dependencia exclusivamente, perdiendo la oportunidad de pensar en el cuidado de una forma más holística en la vida de las personas. Habrá que explorar también, en futuras investigaciones, hasta qué punto el cuidado comunitario podría contribuir a superar las desigualdades de género y clase social en los cuidados a partir de lógicas de carácter colectivo, que no supongan una mera transferencia de la vida privada a la comunitaria.

En el contexto español, no encontramos trabajos previos sobre estas formas de convivencia desde una perspectiva del cuidado y cómo este se construye en estos lugares. En parte, puede deberse a esa invisibilización en los análisis de las estrategias comunitarias como espacios de cuidado, pero sin duda, porque son experiencias relativamente nuevas y muy marginales en nuestro país. El cohousing y, de la misma forma, el Senior-cohousing, permiten la construcción de un modelo de convivencia donde se combinan espacios de uso privado y de uso común. El proyecto se inicia con la formación de un grupo de personas afines, el cual va decidiendo democráticamente y de forma autónoma todo aquello que se hace, la elección del lugar, el diseño de las casas y los espacios comunes, la organización, el funcionamiento interno, la financiación, así como, las implicaciones de cada miembro en los cuidados que requieran los sujetos y la comunidad. Cómo crear un proyecto de estas características está exhaustivamente explicado en "El Manual del Senior Cohousing" del arquitecto Charles Durrett (2015), quien explicita las herramientas necesarias para la formación de este tipo de alternativas.

Tales estrategias comunitarias, ponen especial énfasis en el diseño del espacio físico del proyecto, puesto que se considera que de este depende la interacción social de los sujetos y, por tanto, la creación de una verdadera comunidad de apoyo cercano. En esta dirección, encontramos varios estudios (Glass, 2012; Salla Korpela, 2012; Glass y Vander, 2013), en los que se investigan las relaciones entre las configuraciones espaciales en un cohousing, las posibilidades que este ofrece al

contacto social y como esto se relaciona con diferentes niveles de satisfacción dentro de la comunidad. En estos trabajos, la dimensión del cuidado está presente, puesto que se habla de cómo ha de organizarse este o su importancia para que las personas mayores puedan vivir en un Senior-cohousing a lo largo de todo el envejecimiento. En este sentido, trabajos como los de María Brenton (2008), visibilizan tempranamente como estas estrategias de convivencia podrían ser espacios muy relevantes para abordar los cuidados de larga duración desde una perspectiva holística y novedosa. Por otro lado, su análisis (2001) sobre experiencias en Dinamarca y Holanda, ya hacen referencia a la importancia que tienen las relaciones entre un Senior-cohousing y las instituciones que suministran recursos y servicios para el cuidado. De dicha relación dependerá que las personas mayores puedan ser cuidadas a lo largo de todo el envejecimiento en el cohousing o finalmente tengan que abandonarlo cuando su cuidado sea insostenible.

Estos trabajos y otros sobre la misma temática por citar algunos (Fromm, 1991; Folts y Muir, 2002; Streib, 2002; Grant, 2006), proporcionan el material necesario para comprender la configuración de un cohousing y sus dinámicas internas. Sin embargo, no abordan las relaciones de estos aspectos con las formas concretas de organizar comunitariamente el cuidado en dichos contextos. Por ello, el análisis que se propone aquí es novedoso, ya que recupera la importancia del espacio físico y su relación con los procesos de interacción social, una forma organizativa autogestionada y la defensa de la autonomía, para explorar la configuración de una forma concreta de proyectar el cuidar y el ser cuidado. Con este interés, este trabajo se plantea como una primera aproximación a este tipo de alternativas comunitarias desde un nuevo enfoque, aportando innovadores ingredientes para considerar las potencialidades de la comunidad como agente en la provisión de cuidado. Pero también, nuevas opciones de vivienda y cuidado en un contexto en el que la asistencia de nuestros mayores está en crisis.

3. Objetivos de la investigación y metodología.

A partir de este contexto, el objetivo de este trabajo ha sido examinar la construcción social del cuidado comunitario en “La Muralleta”, a partir de las relaciones entre el espacio físico adaptable, la autogestión comunitaria participativa y la autonomía como valor guía. Con este interés se han planteado las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué puede aportar el cuidado comunitario construido en un jubilar como “La Muralleta” al cuidado de nuestros mayores en un contexto de crisis de los cuidados?
    - ¿Cuál es el papel que juega el valor de la autonomía en la construcción de este modelo de convivencia y cuidado?

- ¿Cómo se incorpora el elemento del espacio físico y la autogestión comunitaria en el cuidado?
- ¿Cuál es la posición que ocupa la persona mayor en este modelo de cuidado?

Para responder a estas cuestiones, se ha realizado una investigación cualitativa entre los meses de febrero y junio de este año (2016), tomando como unidad de análisis "La Muralleta". La estrategia metodológica utilizada para su estudio ha sido la triangulación de la observación participante, la entrevista en profundidad y el taller grupal. La primera técnica permitió observar la organización y las dinámicas comunitarias de uso y gestión de los espacios comunes y, así, acercarse al funcionamiento de la vida comunitaria.

En relación a las entrevistas en profundidad, se centró el análisis en tres ejes, percepción sobre modelos de cuidado tradicional (familia y residencia convencional, exclusivamente), la construcción del proyecto comunitario y las proyecciones futuras en relación al envejecimiento y al cuidado. La elección de los entrevistados se hizo intentando recoger la variedad de perfiles y roles que existen en "La Muralleta", para indagar si aparecían diferencias por edad, por género, por tiempo en el proyecto o por su posición en el consejo rector. Por ello, se realizaron entrevistas a hombres, a mujeres, a personas que comenzaron el proyecto, a personas de incorporación reciente, a jóvenes, a mayores, a personas que pertenecen al consejo rector y a otras que no forman parte.

Finalmente, se realizó un debate grupal para completar estas dos primeras técnicas. Con este se accedió al perfil socioeconómico general del colectivo, así como a una mejor comprensión sobre el significado que tiene para estos sujetos un cuidado de calidad a lo largo del envejecimiento. Esto fue posible a partir de discutir las razones que tienen los miembros de "La Muralleta" para rechazar la familia y la residencia como lugares de primera elección para el cuidado. Esta actividad contó con la participación de dieciocho miembros de la cooperativa, en el que se organizaron dinámicas individuales orales y por escrito, dinámicas en grupos de 2-3 personas y un debate general.

4. "La Muralleta", un lugar donde envejecer cuidando y siendo cuidado.

"La Muralleta" es un jubilar (o Senior-cohousing), constituido como cooperativa de vivienda y formado por un colectivo de veintinueve personas, en edades comprendidas entre los 55 y los 80 años. El proyecto inicia su recorrido en el año 2000, cuando el socio fundador, José Caballero, reúne amigos y familiares en torno a la idea de construir un espacio nuevo para afrontar el envejecimiento. Se pensaba como un lugar donde envejecer entre amigos y familiares, asumiendo los cuidados necesarios para afrontar esta etapa con imaginación y de forma autónoma. Este proceso se inicia con la compra del terreno en Santa Oliva, en la provincia de Tarragona, con el que

muchos de estos tenían cierta vinculación. Algunos veraneaban hacía años por esos lugares y otros tenían familia allí, lo que hace de este lugar idóneo para pensar el futuro, al tener un entorno natural y poder disfrutar de las ventajas de una casa, en una comunidad consolidada.

Este grupo inicial se va transformando con el tiempo, al incorporar nuevos socios más jóvenes a través de procesos de promoción externa del proyecto y con el desarrollo de nuevas necesidades colectivas. En la actualidad, el colectivo constituye un grupo de hombres y mujeres que están jubilados, excepto algunos a los que aún les faltan unos años. Por el momento, sólo José Caballero y su mujer Ana Mancera viven de forma permanente en este lugar, el resto aún no se ha mudado definitivamente, aunque pasen la mitad de la semana allí. Las razones de esto son la falta de permiso de primera ocupación de las casas y que todavía están terminando proyectos en Barcelona, donde tienen su primera residencia. Aunque de orígenes sociales diversos, componen un grupo de perfil socioeconómico mayoritario de clase media, con niveles variados de ingresos y actividad profesional, pero con una capacidad económica mínima para la autofinanciación progresiva del proyecto.

La financiación del proyecto ha sido de carácter privado, procediendo exclusivamente de los miembros del colectivo, siendo mayor a la pensada inicialmente debido a la ausencia de ayudas públicas en todas las fases del proyecto, las trabas burocráticas de la administración y la construcción en pleno *boom* inmobiliario. Por estos mismos motivos, se ha alargado la construcción durante dieciséis años, y aún no se ha acabado el proyecto planteado inicialmente. Este se pretende completar en una segunda fase de construcción, en la que se contemplan dos posibilidades, o bien construir dieciséis apartamentos de un tamaño inferior o bien seis casas más, similares a las que existen actualmente. Pero la crisis económica que atraviesa España en estos momentos dificulta la presencia de nuevos socios capaces de hacer frente al pago de una vivienda en la cooperativa y, por tanto, la posibilidad de llevar a término la segunda fase de viviendas previstas.

El resultado de este proceso son dieciséis viviendas unifamiliares de 60 m^2, con jardín de 20 m^2 y huerto particular, cuyos gastos son pagados por los miembros de cada vivienda. Por su parte, los espacios comunes tienen 330 m^2, los cuales están siendo construidos en este momento y cuyo mantenimiento corre a cuenta de la comunidad. El diseño de dichos espacios ha sido pensado para la sostenibilidad energética y económica, usando materiales biodegradables y aislantes, una orientación de las casas para aprovechar al máximo la energía solar y un sistema de aprovechamiento del agua de lluvia y subterránea.

Los miembros de esta cooperativa desarrollan su cotidiano y se proyectan en un futuro defendiendo el envejecimiento activo, la autonomía[2] para decidir en sus vidas y el desarrollo autogestionado de un ambiente físico y social adecuado a sus necesidades y expectativas. No quieren ser "un estorbo para la familia" o un "mueble en una residencia" (Antonio Barrera, informante) y, por tanto, plantean esta alternativa para vivir y dotarse progresivamente de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de cuidado a medida que envejecen. Piensan en "La Muralleta" como un lugar donde "mejorar su calidad de vida al estar en contacto con un entorno saludable y económicamente sostenible, disfrutar de espacios privados y comunitarios y convivir con gente de su edad, con necesidades similares" (Jaume Mullor, informante).

En este sentido, las peculiaridades que adopta el proyecto vienen configuradas por las características del grupo, la capacidad numérica de vivienda y el contexto físico donde se desarrolla. Se busca mantener el equilibro entre lo individual y colectivo, a través de una estructura asamblearia y la organización constante de actividades comunes para el desarrollo de vínculos comunitarios. Esta organización interna cuenta con un órgano rector, un órgano consultivo y comisiones de trabajo, siendo la asamblea quien toma las decisiones y el órgano rector quien se encarga de ponerlas en marcha. La buena articulación de estas estructuras permite un buen funcionamiento del conjunto de la comunidad.

5. Analizando la construcción social del cuidado comunitario en "La Muralleta".

A partir del análisis cualitativo realizado en este periodo, se explicará cómo "La Muralleta" configura un nuevo espacio para la construcción social del cuidado comunitario. Un espacio comunitario creado conscientemente por nuestros informantes para la convivencia a lo largo del envejecimiento y para la organización colectiva del cuidado en dicho proceso. La relación entre el espacio físico, la organización comunitaria y el cuidado desde la perspectiva del que lo recibe es, desde el punto de vista de esta investigación, central para explicar y delimitar las tres dimensiones del cuidado que se negocian en este contexto particular ("autocuidado", cuidados recíprocos o mutuos y cuidados que requieren de terceras personas).

La organización del espacio físico está pensada y definida por los miembros de la cooperativa, combinando las casas particulares y los espacios comunitarios. La casa particular corresponde al ámbito de lo privado y lo íntimo, lugar donde vive el sujeto sólo o en pareja y donde pueden llegar amigos o familiares. Este lugar permite observar una primera dimensión del cuidado, que se analiza

[2] Se utiliza el concepto de autonomía entendiéndolo como la capacidad del sujeto para decidir por sí mismos y la independencia como la capacidad para realizar las actividades de la vida cotidiana sin ayuda externa (Durrett, 2015).

con el concepto de "autocuidado". Menéndez (2003) explica el "autocuidado" como las acciones desarrolladas por los individuos para prevenir padecimientos y para favorecer ciertos aspectos de salud, lo cual pone el énfasis en un estilo de vida individual sujeto a las condiciones externas que lo posibiliten o no. En el contexto de este análisis, es necesario ampliar la noción de "autocuidado" al conjunto de actividades básicas que garantizan el desarrollo de la vida diaria.

Sin embargo, es muy difícil encontrar "situaciones de total autocuidado" (Fantova, 2015: 49), lo cual requiere situar este concepto, en nuestro contexto, en relaciones de interdependencia entre el sujeto particular y las condiciones sociales, económicas y políticas en las que se inserta y cuyo objetivo prioritario es la satisfacción de las actividades básicas de la vida diaria, persigan o no la salud. En esta satisfacción diaria, se piensa que es fundamental incluir las relaciones de ayuda que se establece entre cónyuges (cuando los hay), puesto que estas son centrales para los objetivos de "autocuidado" individual. Cuando aparece esta dimensión de ayuda entre cónyuges hay que incluir en los análisis de este las relaciones de género que se establecen en la distribución del cuidado doméstico.

Saliendo de la casa particular se extiende el espacio comunitario, donde se desarrollan dinámicas colectivas, que trabajan para vencer las tensiones generadas entre las necesidades de los sujetos particulares y las necesidades del colectivo. Esa búsqueda de conciliación se lleva a cabo a través de un modelo de participación asamblearia de todos los miembros de la cooperativa, la cual está supeditada al contexto económico, político y social general en el cual se inserta. Dichas relaciones facilitan o no una adaptación entre lo que se quiere, lo que potencialmente se podría y lo que finalmente se consigue. Este proceso configura escenarios que intentan, en la medida de lo posible, adecuarse y responder coherentemente a las cambiantes necesidades, que van desde las más cotidianas a las más exclusivas. Las respuestas a estas demandas son pensadas y ejecutadas a través de un sistema de autogestión comunitaria, aprovechando las capacidades físicas, mentales y sociales que tienen los residentes para ello. Esto genera una forma de convivencia que estimula la participación activa de todos en la comunidad, configurando un lugar donde envejecer activamente.

Esta primera mirada a la vida comunitaria permite observar la importancia que tiene el espacio físico para "La Muralleta" que, como dicen sus protagonistas, es construido priorizando su adaptabilidad a los cambios y a las capacidades que acompañan el envejecimiento, pero "no adaptado a situaciones de dependencia de antemano" (Dolors Marlet, informante). Este aspecto es muy notorio puesto que incorpora la importancia que tiene crear espacios adecuados, como garantía para favorecer un cuidado en el envejecimiento que dé cuenta de la heterogeneidad de futuros posibles. Proyecciones que se sustentan, según nuestros informantes, en la defensa de la "autonomía

personal a través de la comunidad" (Aurora Caballero, informante) como valor guía. El análisis muestra como esta autonomía se construye en la práctica social a través de negociaciones colectivas y de relaciones con la esfera pública en la que se inserta la cooperativa. Por tanto, la capacidad del sujeto para decidir está supeditada a una tensión dialéctica continua entre lo individual y lo colectivo, es decir, entre el yo y la comunidad. Esto hace visible que, tanto la dimensión individual como la dimensión colectiva, sean esferas centrales para entender las relaciones sociales que se construyen en el modelo de cuidado comunitario en este contexto.

Con esta perspectiva, se observa como el ideal de independencia y de autonomía individual se reafirman constantemente, al tiempo que se diluyen en relaciones comunitarias y extracomunitarias de solidaridad y "dependencias recíprocas" (Kropotkin, 1978: 32). Dos elementos centrales para entender la naturaleza del cuidado comunitario que se proyecta en el contexto de "La Muralleta". Un cuidado que no se basa necesariamente en lazos de amor, amistad o sacrificio en sí mismo, sino en una necesidad de cooperación entre sujetos para elaborar un modelo de cuidado que sólo es posible en colectividad[3]. Esta forma de cuidado comunitario funciona, por tanto, bajo el principio del "apoyo mutuo" (Kropotkin, 1978: 28), que configura una comunidad que vela por el bienestar individual y comunitario de sus miembros. Una comunidad construida a través de un cuidado mutuo entre sus protagonistas como eje para responder coherentemente a las necesidades y concepciones manejadas por ellos.

En este continuo, las personas residentes de "La Muralleta" son las primeras interesadas en que haya un funcionamiento sostenible y bueno para el conjunto, puesto que dicha articulación incide directamente sobre cada una de ellas. Entienden que el bienestar implica una convivencia en un vecindario cercano en un ambiente natural, donde compartir necesidades y gastos con una red social cercana de ayuda. Y de esta forma afrontar el envejecimiento desde la propia perspectiva y con un modelo diferente de entender su cuidado, cuidando y siendo cuidado en el día a día y con la dotación de servicios y ayudas con el tiempo. Con esto se aprecia como la vida interna de la cooperativa persigue un ideal de bienestar emocional, social y físico coherente con lo individual y lo colectivo, donde el bien-estar tiende a ser sinónimo de bien-cuidado. Estos elementos, junto con la estructura organizativa sustentada en el valor de la autonomía y la idea de espacio adaptable, promueven conjuntamente una forma de convivencia que implica cuidar cotidianamente de las personas. Lo cual hace pensar en la cooperativa como un nuevo espacio de salud desde donde

[3] Idea que recoge muy bien lo que los miembros de "La Muralleta" dicen cuando hablan de la comunidad como un lugar donde compartir necesidades y experiencias, para hacer más fácil aquello que individualmente sería complicado.

cuidar mutuamente el envejecimiento y encarar aquellas situaciones que dificultan el bienestar de los que viven tal proceso.

Con todo esto, se hace necesaria una revisión de la imagen de persona mayor como pasiva y dependiente exclusivamente[4]. Representación frecuente en el modelo de institución residencial (Bareyns, 1993), que oculta sistemáticamente el potencial que los sujetos en grupo tienen para crear sus propios ambientes mediante la propuesta de caminos alternativos para vivirlo (Glass, 2012). Siguiendo este argumento, se reivindica también una desarticulación de un discurso que asocia la idea de envejecer con enfermar y depender únicamente, incorporando la idea de envejecimiento como proceso natural de la vida y no como una enfermedad que prevenir o curar.

Las relaciones sociales comunitarias se organizan en torno a la cooperación, promoviendo aquellas actividades que permiten la sostenibilidad cotidiana de la vida. Esta sostenibilidad se fundamenta, como se ha dicho anteriormente, en relaciones de apoyo mutuo, que permite crear unos vínculos primarios de cuidado entre los sujetos en su experiencia comunitaria cotidiana. Dicho esto, se afirma que la vivencia diaria de los sujetos dentro de esta comunidad adopta la forma de una experiencia de cuidado, entendiendo esta como una relación dialéctica entre el cuidar y el ser cuidado. Es decir, esos vínculos de cuidado primarios se construyen como "una forma de habitar la realidad" (Precarias a la Deriva, 2004; Vega-Solís, 2009: 26) en la comunidad, un habitar que sitúa a los sujetos en una posición doble entre el "estar pendiente de alguien" y "saber que hay alguien pendiente de ti". Esta doble posición en torno al cuidado es posible por la convivencia en la cooperativa de un número reducido de personas, que hace posible que todos los miembros puedan conocerse e interactuar de manera cercana.

En nuestro contexto, se observa como estos vínculos primarios de cuidado se despliegan por medio de lo que nuestros informantes denominan "lazos vecinales" (Antonio Guijarro, informante), de cercanía y acceso fácil. Los cuales son percibidos como una manera de cuidar y ser cuidado en el envejecimiento, evitando situaciones de soledad y aislamiento social, y generando seguridad en los sujetos al saber que hay alguien ahí, en la puerta de al lado, que le ayudará si lo necesita. Nuestros informantes también dicen actuar como una "gran familia" (Miguel García, informante) que protege al sujeto ante las transformaciones de la edad y gestiona los cambios necesarios para ello. Tales ideas, hacen pensar en la comunidad desde la noción de vecindario familiar[5], que cuida y protege

[4] "Si bien casi una tercera parte de los mayores son dependientes, las aportaciones del otro 70% merecen ser destacadas" (Agulló y Garrido, 1999; Agulló, 2001; Tobío, 2010: 57).
[5] Idea obtenida a partir de la noción de "parentesco vecinal" desarrollada en la película "Mi calle" del director Edgar Neville, año 1960. Y porque algunos informantes hacen referencia a la cooperativa como "un barrio de toda la vida" (Montserrat Rodríguez, informante).

diariamente a los sujetos en ese "estar pendiente de" (Jaume Mullor, informante), pero donde se negocian autónomamente las dimensiones del cuidado en las que implicarse y en las que no.

Cuando hablamos de dimensiones de cuidado, nuestros informantes lo tienen claro, puesto que para ellos no es lo mismo cuidar en el cotidiano "estando pendiente de", que cuidarlo en una situación en la que haya que suplir al sujeto en las actividades de la vida diaria. En esta situación, aparece la necesidad de recurrir a terceras personas, lo cual habla de la irrupción de una tercera dimensión del cuidado, a la cual se ha denominado en este análisis, como cuidado que requiere ayuda de terceras personas. Esta dimensión del cuidado es analizada en términos de proyección de futuro más que como realidad observada, puesto que en "La Muralleta" no se encuentran situaciones de cuidado de estas características en la actualidad. A pesar de que aún no se necesiten estos cuidados, existe una gran expectativa en torno a cómo se abordarán desde la cooperativa estas necesidades. Primero, porque son conscientes de que alguno de ellos lo necesitará y segundo, porque el futuro de la comunidad como espacio pensado para el cuidado en el envejecimiento dependerá de las decisiones que se tomen en relación a estas cuestiones. En tales circunstancias, nuestros informantes estarían de acuerdo en la necesidad de recurrir a terceras personas en función de las necesidades de cuidado que se requieran y en que este debe realizarse en el espacio privado dentro de la cooperativa.

6. El cuidado comunitario como un espacio de posibilidades (teórico y vivencial) en construcción.

El éxito de "La Muralleta" como proyecto en perspectiva de futuro está, según nuestros informantes, en la garantía del cuidado de sus protagonistas sin la necesidad de recurrir a la familia o a las residencias convencionales. Ambos objetivos están impregnados por el valor de la autonomía, que permite rastrear, a partir de las ideas de nuestros informantes, una redistribución en el lugar donde se deposita la responsabilidad del cuidado entre la familia, el mercado y el Estado al introducirse el elemento comunitario. Con ello se puede observar la defensa de una socialización en la provisión del cuidado[6]. Esta opción trabajaría a favor de la necesidad que tienen los informantes de no ser "un estorbo para la familia" o que su cuidado no sea un sacrificio para estas, posibilitando una alternativa de convivencia coherente con la defensa de dicha autonomía. Tal planteamiento posibilita a la comunidad colocarse en un lugar visible del "diamante de cuidados" (Razavi 2007: 20), al actuar como elemento posibilitador e indispensable para afrontar el cuidado de la manera que nuestros informantes lo proyectan.

[6] La incorporación de la comunidad como agente relevante para el cuidado sugiere cambios, que deben ser incorporados en futuros análisis sobre las transferencias entre los elementos del "diamante de cuidados" (Razavi, 2007: 20) en la provisión de estos.

La independencia y la autonomía, por tanto, vienen a partir de la capacidad comunitaria para satisfacer tales necesidades, contraria a la organización vertical y protocolizada de las residencias convencionales. Por esto encontramos en "La Muralleta" la defensa de una "desinstitucionalización" como garantía para no perder la autonomía, y poder construir un cuidado adaptable a los sujetos particulares. Esta perspectiva, permite cuestionar la concepción del cuidado institucional hacia el envejecimiento y pensar en cambios. Cambios para acercar el cuidado a la vida de los sujetos, repensándolo desde y para esa heterogeneidad de vidas vivibles, pero también en las estructuras necesarias que permitan reproducir sus condiciones de posibilidad (Pérez-Orozco, 2011). Al analizar estas relaciones se observan cambios en la forma que nuestros informantes proyectan el cómo, el dónde y el por quién ser cuidado en el envejecimiento. Con lo anterior, se incorpora en la práctica social la idea de que cuidar también puede realizarse en y desde la comunidad, por medio de lazos de solidaridad mutua y con los recursos apropiados[7].

En toda esta construcción social del cuidado comunitario, nuestros informantes, como se ha visto, adoptan un papel central, lo cual posiciona al sujeto receptor de cuidados como elemento clave para comprender tales formas de cuidado. De esta forma, renegocia la posición subalterna a la que ha sido relegado en los debates sobre cuidados, pero también en su invisibilización como agente necesario para decidir sobre políticas sociales en el envejecimiento. Las relaciones de horizontalidad que se desarrollan en "La Muralleta", dejan entrever al análisis posibilidades interesantes para un cuidado de calidad y sostenible. La autogestión aporta formas sostenibles de gestión y mantenimiento cotidiano de estos lugares y la interdependencia vecinal permite mayor coherencia entre las necesidades reales de cuidado de los sujetos y su satisfacción. Pero estas posibilidades dependen en gran parte de la posición relativa que adopte la cooperativa en sus relaciones con el Estado, el mercado y la familia, en todo el proceso de construcción y funcionamiento de la misma, así como de la incidencia en un reparto más equilibrado del cuidado entre hombres y mujeres.

Como se ha analizado hasta aquí, la organización social del cuidado en "La Muralleta" trabaja para aportar una perspectiva holística, que actuaría como protectora del sujeto desde que se levanta por la mañana hasta que se vuelve a levantar el día siguiente, construyendo una experiencia de cuidado transversal en el día a día. Esta forma de convivencia y cuidado naturaliza relaciones de interdependencia, que deconstruyen en la práctica social la dicotomía independencia-dependencia y desvinculan la asociación exclusiva entre cuidado y situaciones de dependencia. Con estas ideas se

[7] El cuidado comunitario como forma de solidaridad mutua aporta nuevos elementos para el debate sobre el concepto de cuidado y las relaciones sociales de las que habla, incorporando una nueva dimensión a las dimensiones afectivas y laborales concebidas por el "concepto unificado de cuidados" de Carol Thomas (2011: 156).

complementan algunas de las limitaciones del concepto de "Social Care" (Daly y Lewis, 2000) al superar la relación de exclusividad entre cuidado y dependencia y visibilizar la comunidad como agente potencial en la gestión y provisión de cuidado. Tal planteamiento autoriza la defensa de políticas sociales que garanticen cuidados en situaciones específicas, pero también la importancia de incorporar contextos comunitarios que colaboren con el cuidado de las personas mayores en su cotidiano.

La comunidad, así, se configura como un espacio físico y social creado, organizado y gestionado para el cuidado, y que actúa como fundamento para garantizarlo. Sin embargo, como relatan nuestros informantes, el futuro implicará necesariamente relaciones con el Estado y el mercado, para la dotación de servicios y para la financiación de los mismos. En relación a esto, nuestros informantes exploran una primera vía que implicaría concertar con la administración pública los recursos necesarios para el cuidado. Esto es planteado a través de dos escenarios posibles, uno en el que la administración proporciona los servicios que la cooperativa decide que necesita y otro donde la administración obliga a adoptar servicios a partir de sus propios criterios[8]. En este sentido, podrían encontrarse tensiones entre el Estado y la comunidad, puesto que la característica principal de la cooperativa es la autogestión y la adopción de recursos en función de sus propias necesidades. Aceptar, en el caso de haberlas, presiones para dotarse de más servicios haría perder las propias dinámicas autónomas de la cooperativa, arriesgándose a adoptar dinámicas similares a las residencias convencionales. La segunda vía pensada, es el acceso a ayudas públicas como sujetos individuales en sus hogares particulares, ya que los miembros de la cooperativa son propietarios de sus casas. Si estas ayudas, en un momento como el actual de crisis, no llegaran o fueran insuficientes habría que recurrir al mercado privado para la dotación de recursos y servicios. En este sentido, aparecen discursos distintos, por un lado, el que defiende la financiación exclusiva de estos recursos por parte de quienes los necesiten y, por otro, el que defiende que la cooperativa como tal debería financiar un porcentaje de estos servicios.

Todas estas proyecciones, que tanto preocupan a nuestros informantes, generan contradicciones más o menos complejas a la continuidad de "La Muralleta", como cooperativa que pretende cuidar en todas las etapas del envejecimiento. Tensiones que van desde la privatización del cuidado en la vivienda particular (asumiendo en ella la responsabilidad directa de este), hasta la colectivización del cuidado en la cooperativa (ya sea gestionando recursos públicos como cooperativa o colaborando con la financiación de esta cuando se requieran recursos privados). En estos derroteros,

[8] Estos escenarios son relatados por los miembros de "La Muralleta" al hablar de experiencias similares a las suyas, como la de Servimayor en Cáceres o Santa Clara en Málaga.

podemos ya intuir posibles relaciones entre sujetos particulares y la comunidad, y cómo se redefinirían las posiciones entre estos, el Estado, la familia y el mercado. Tal situación plantea la paradoja de cómo seguir funcionando de una manera autogestionada y horizontal, sin ser absorbidos por las presiones de un modelo administrativo estatal de organización vertical. La reconstrucción de estas posibilidades permite confirmar, de forma temprana, la centralidad de la autonomía como valor guía, ya que el miedo más recurrente en relación al futuro es la pérdida de esta. Pero también, el gran desafío que representan este tipo de estrategias en nuestro contexto social, y las complejas dificultades en las que están inmersas para poder llevarse a cabo. La falta de apoyo público y los impedimentos burocráticos colaboran con el encarecimiento (en tiempo y dinero) de estos proyectos, favoreciendo, sin duda, la proliferación de nuevas desigualdades económicas y sociales en torno a ellos.

A pesar de las diferentes proyecciones y los retos que estas plantean, este análisis permite visibilizar el potencial creativo que tiene la comunidad para cuidar de los sujetos y disminuir situaciones de vulnerabilidad física y social. Por tanto, encontramos la construcción -y ya se verá en la experiencia del futuro- de una comunidad que amortigua los efectos de una sociedad fragmentada y recupera conscientemente espacios para el cuidado de la vida. Resolver las contradicciones en las que se encuentra “La Muralleta” determinará su continuidad como proyecto pensado para afrontar todo el proceso de envejecimiento de forma autónoma. Pero también, su consolidación como espacio comunitario que proporcione elementos novedosos para repensar el actual colapso de nuestra capacidad para cuidar, en una sociedad cada vez más envejecida.

7. Conclusiones.

Como hemos visto, el cuidado de nuestros mayores se encuentra inmerso en una crisis de reproducción social más generalizada, donde los recursos asistenciales actuales son insuficientes. Buscar caminos para enfrentar las crecientes necesidades de protección de estos, hace necesario incorporar nuevos agentes y espacios. En esta dirección se orientan las cooperativas autogestionadas para gente mayor, ya que construyen nuevas formas de gestionar y enfrentar el cuidado en el envejecimiento, desde la organización colectiva y desde las necesidades actualizadas de dichos sujetos.

El análisis sobre el cuidado comunitario en “La Muralleta” refleja la importancia que adoptan las relaciones entre un espacio físico adaptable, una estructura organizativa autogestionada y participativa y la autonomía como valor transversal para la organización de un cuidado de calidad. Esto permite concluir la gran potencialidad que tiene la comunidad como espacio creativo para el

cuidado, que colabora con la apertura de nuevos caminos en la investigación social en estas temáticas y aporta nuevos ingredientes para la organización social de este en el contexto español. Pero, además, como se ha visto, estos mayores proponen nuevos valores y expectativas en relación al futuro, aportando una imagen de persona mayor activa y creativa, que posibilita la desarticulación entre envejecimiento y estereotipos negativos exclusivamente. Lo cual, sitúa a estos sujetos como elementos centrales en las relaciones de cuidado, al reivindicar su derecho a decidir sobre este y organizarlo de acuerdo a sus necesidades y anhelos.

A pesar de que estas experiencias, como refleja el análisis, aportan soluciones prácticas al aislamiento social que sufren muchos de nuestros mayores y trabajan para proporcionar un cuidado personalizado en los hogares, continúan siendo muy marginales en el contexto español. Que abandonen esta posición subalterna y pasen a ser una opción viable y económicamente accesible para un conjunto mayor de la población, depende en gran medida de las relaciones que establezcan con las autoridades locales y nacionales. Sólo el reconocimiento, por parte de estas, de la importancia de estos lugares para el cuidado, el apoyo en la construcción del proyecto y el respeto de sus dinámicas internas, pueden hacer que estas opciones se consoliden como estrategias sostenibles a largo plazo. Y que permitan atenuar o incluso superar, en la práctica social, las desigualdades sociales y de género que atraviesan el cuidado en la actualidad.

8. Bibliografía.

Bareyns, M.P. (1993) "Un nuevo marco teórico para el estudio de las instituciones de ancianos" en *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, 64, pp.155-174. [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_064_08.pdf]

Brenton, M. (2001) "Older people´s cohousing communities", *in* Peace, S.M.; y Holland, C. (eds.) *Inclusive Housing in an Ageing Society: Innovative Approaches*, Bristol, Policy Press, pp.169-188.

Brenton, M. (2008) "The Cohousing Approach to Lifetime Neighbourhoods" en *Housing Learning and Improvement Network*. [http://www.housinglin.org.uk/_library/Resources/Housing/Support_materials/Factsheets/Factsheet29.pdf]

Carrasco, C.; Borderías, C.; y Torns, T. (eds.) (2011) *El Trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, Madrid, Catarata.

Causapié, P.; Bolbontín, A.; Porras, M.; *et al*. (coord.) (2011) *Envejecimiento activo. Libro blanco*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. [<http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/8088_8089libroblancoenv.pdf>]

Comas d´Argemir, D. (2014) "Los cuidados de larga duración y el cuarto pilar del sistema del bienestar" en *Revista de Antropología Social*, 24, pp.374-404. [<http://dx.doi.org/10.5209/rev_RASO.2015.v24.50663>]

Daly, M.; y Lewis, J. (2000) "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states" en *The British Journal of Sociology*, 51, 2, pp.281-298. [<http://www.crassh.cam.ac.uk/uploads/documents/Daly%20Lewis.pdf>]

Deusdad, B.; Comas d´Argemir, D.; y Dziegielewski, S. (2016) "Restructuring long-term care in Spain: the impact of the economic crisis and social policies and social work practice" en *Journal of Social Service Research*, 2, 42, pp.246-262. [<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01488376.2015.1129013 >]

Durrett, C. (2015 [2009]) *El Manual del Senior Cohousing. Autonomía personal a través de la comunidad*, Madrid, DYKINSON, S.L.

Fantova, F. (2015) "Crisis de los cuidados y servicios sociales" en *Zerbitzuan*, 60, pp.47-62. [<http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Crisis_cuidados_servicios_sociales.pdf>]

Federici, S. (2015) "Sobre el trabajo de cuidado de los mayores y los límites del marxismo" en *Nueva Sociedad*, 256, pp.45-62. [>http://nuso.org/media/articles/downloads/4103_1.pdf]

Folts, W.E.; y Muir K.B. (2002) "Housing for older adults: new lesson from de past" en *Research on Aging*, 24, pp.10-28.

Fromm, D. (1991) *Collaborative Communities: Cohousing, Central Living and Other Forms of New Housing with Shared Facilities*, New York, VanNostrand Reinhold.

García-González, F. (2005) *Vejez, envejecimiento y sociedad en España, Siglos XVI-XXI*, Castilla-La Mancha, HUMANIDADES.

Glass, A. (2012) "Elder Co-housing in the United States: Three Case Studies" en *Built Environment*, 3, 38, pp.345-363. [<http://dx.doi.org/102148/benv.38.3.345>]

Glass, A.; y Vander, P. (2013) "A conceptual model for aging better together intentionally" en *Journal of Aging Studies*, 27, pp.428-442.

Grant, B.C. (2006) "Retirement villages: an alternative form of housing on an aging landscape" en *Social Policy Journal of New Zealand*, 27, pp.100-113.

Jubilares [<http://www.jubilares.es>]

Korpela, S. (2012) "Casa Malta: A Case Study of a Contemporary Co-Housing Project in Helsinki" en *Built Environment*, 3(38), pp.336-344. [<http://dx.doi.org/10.2148/benv.38.3.336>]

Kropotkin (1978[1907]) *El Apoyo Mutuo. Un factor de evolución*, Madrid, ZERO ZYX.

La Muralleta [<https://sites.google.com/site/lamuralleta/donde-estamos>]

Martínez-Buján, R.; y Martínez-Virto, L. (2015) "La organización social de los cuidados de larga duración en un contexto de austeridad y precariedad" en *Zerbitzuan*, 60, pp.5-7. [<http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Propuestas_construir_modelo_gestion_cuidados.pdf>]

Menéndez, E. (2003) "Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articulaciones prácticas" en *Ciência e Saúde Coletiva,* 1, 8, pp.185-207. [<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232003000100014>]

Mi calle [película]. Director Edgar Neville. España, Carabela Films S.A, 1960.

Osorio, P. (2006) "La longevidad: más allá de la biología. Aspectos socioculturales" en *Papeles del Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva (CEIC),* 22. [<http://www.ehu.es/CEIC/pdf/22.pdf>]

Pérez-Orozco, A. (2006) "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico" en *Revista de Economía Crítica*, 5, pp.7-37.

Pérez-Orozco A. (2011) "Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida" en *Investigaciones feministas: papeles de estudios de mujeres, feministas y de género*, 2, pp.29-53. [<http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/38603/37328>]

Razavi, S. (2007) *The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues*, *Research Questions and Policy Options*, United Nations, Research Institute for Social Development.

Residencial Santa Clara. Los Milagros Sociedad Cooperativa Andaluza [<http://residencialsantaclara.es/>]

Residencial Servimayor Losar [<https://www.inforesidencias.com/centros/residencia/4887/residencia-servimayor-losar>]

San Román, T. (1989) *Vejez y cultura. Hacia los límites del sistema*, Barcelona, Fundación Caja de Pensiones.

Streib, G.F. (2002) "An introduction to retirement communities" en *Research on Aging*, 24, pp.3-9.

Tobío, C.; Agulló, M.S.; Gómez, M.V.; *et al*. (2010) *El cuidado de las personas. Un reto para el Siglo XXI*, Colección Estudios Sociales, 28, Fundació La Caixa.

Vega-Solís, C. (2009) *Culturas del cuidado en transición. Espacios, sujetos e imaginarios en una sociedad de migración*, Barcelona, Editorial UOC.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

MODELOS ESPECIALIZADOS DE ATENCIÓN AMBULATORIA PARA PERSONAS MAYORES CON AFECTACIÓN NEUROLÓGICA.

Fernández Nistal, Francisco Director
francisco@adacen.org

Amorena García, Antonia
antonia@adacen.org

Grupo 9.1

Políticas públicas, iniciativas privadas y dinámicas comunitarias en la promoción de la autonomía

espanet SPAIN

Abstract.

Mejorar la calidad de vida de las personas mayores promoviendo su permanencia en el domicilio y proporcionando apoyo al entorno familiar, es el objetivo principal de los nuevos modelo de atención ambulatoria. Estos modelos de atención aportan un enfoque innovador, con un marcado perfil terapéutico pero a la vez social, familiar y centrado en la persona. Este Paper se centra en los primeros 9 meses del programa **"Envejeciendo Juntos", una experiencia piloto desarrollada por Adacen para personas mayores con afectación neurológica gracias a la financiación de Fundación La Caixa y Fundación Caja Navarra.** Este programa pretende dar respuesta a sus necesidades mediante una atención personalizada, cercana y flexible que favorezca su autonomía y permita su permanencia en el domicilio.

Este recurso de cercanía busca aproximar a las personas que lo requieren servicios de rehabilitación y estimulación que ayudan a mantener capacidades para la vida diaria. Se desarrolla en estrecha colaboración con los centros de salud y servicios sociales del área de su zona de influencia, incorporando en este proyecto de manera efectiva las nuevas tecnologías como soporte para la promoción de la autonomía y la rehabilitación a lo largo de la vida.

Este pilotaje va dirigido a estimular las capacidades de las personas y a ralentizar su deterioro. Se concibe como un recurso socio-sanitario, que cubra la atención a lo largo de la vida tras la finalización de la fase hospitalaria en casos de enfermedades como ictus y otras afectaciones neurológicas... Puede representar a su vez un apoyo a la atención que se recibe desde la atención sanitaria primaria y especializada en el caso de demencias. Ofrece diversas intensidades de atención, que van desde los dos o tres días hasta los cinco con diferentes horarios. El objetivo es ofrecer modalidades de atención flexibles, adaptadas a las necesidades individuales de las personas, así como a sus propias decisiones y deseos.

"Envejecer en casa" es el deseo de muchas personas. Consideramos que este proyecto contribuye a este objetivo, ofreciendo un soporte para la prevención del deterioro por envejecimiento, mediante la estimulación y una asistencia de calidad a las personas mayores en situación de dependencia. Por ello esta experiencia quiere demostrar la viabilidad social, técnica y económica de los sistemas de atención a largo plazo en régimen ambulatorio. A tal efecto las personas atendidas son evaluadas al inicio de esta experiencia y al final en base a las siguientes pruebas; Escala Fumat de Calidad de vida en las personas mayores, indicadores específicos de carácter observacional y Cuestionario Zarit.

Se establece un grupo de control evaluado con las mismas pruebas con un periodo mínimo de observación de 5 meses. Este grupo está compuesto por 30 personas mayores de 65 años con

afectación neurológica que no acuden a ningún recurso de atención y residen en su domicilio. En caso de tener valoración de la dependencia deben estar valorados como moderados o severos.
El objetivo principal es demostrar que las personas que asisten al programa piloto "Envejeciendo Juntos" mejoran su calidad de vida respecto a aquellas que no reciben una atención especializada desde el ámbito socio-sanitario.

Palabras clave: dependencia, personas mayores, atención ambulatoria, socio-sanitario, autonomía.

1. Introducción.

El Instituto Nacional de Estadística ha hecho públicas las últimas proyecciones demográficas que nos muestran dos tendencias significativas: el envejecimiento progresivo de la población y el incremento de los hogares unipersonales. Así, en el año 2.031 una de cada cuatro personas tendrá más de 65 años (INE 2.016-a), para representar más de un tercio en la segunda mitad de este siglo. Desde otra perspectivas, sobresale el mayor crecimiento de hogares que de la población, destacando en concreto el incremento de los hogares unipersonales de personas mayores de 65 y de 80 años (INE 2.016-b). Sorprende por tanto la ausencia de debate público y político en esta materia.
El envejecimiento es claramente uno de los retos más importantes (COM 2.010), y a la vez una oportunidad que afectará a todos los sectores de nuestra economía y tendrá un impacto transversal en nuestro modelo de sociedad, en las empresas, en nuestra cultura y valores. Se plantearán necesidades que no se están afrontando en el diseño de las futuras ciudades inteligentes, la accesibilidad universal, el desarrollo de un espacio socio-sanitario realmente inclusivo (CERMI 2.016)... Pero los retos van mucho más allá ya que surgirán otras necesidades financieras a nivel personal y de sostenibilidad de los servicios públicos.
Los ciudadanos perciben que el reto del envejecimiento representa un desafío que afectará a sus vidas. Por citar un ejemplo, esta cuestión se ha convertido en el tema del primer Premio Horizon de Innovación Social de la Comisión Europea, al recibir el mayor apoyo en una votación abierta.

Existen algunos ejes a desarrollar. En primer lugar la integración efectiva de los sectores de la salud y los servicios sociales en un único sistema (ARARTEKO 2.008), reconocido el valor y papel de las entidades sin ánimo de lucro, las cuales han adquirido a lo largo de los años un importante protagonismo en la provisión de apoyos. No debemos olvidar que la falta de recursos en las políticas sociales, fundamentalmente en aquellas que buscan promocionar la autonomía, tiene implicaciones directas en el incremento de costes en el sistema sanitario. Se producen de este modo situaciones en la que las respuestas sanitarias y sociales no están alineadas con las necesidades de

apoyos de las personas mayores y/o con discapacidad cuando muestran síntomas de fragilidad o se encuentran ya en situaciones claras de pérdida de autonomía (Bond et al. 2.007). Pero la fragilidad no aparece de un día para otro sino que se desarrolla a lo largo de diez o quince años (Lynn y Adamson, 2.003), por lo que se hace necesario prever las demandas que tendremos de aquí a un decenio.

Otra necesidad es reconocer la heterogeneidad de las personas mayores. Son y serán un grupo diverso con importantes diferencias en valores, condiciones de vida, salud, etc., siendo la diferencia (Gilleard y Higgs 2.014-a) entre la tercera (65-79 años) y cuarta edad (80 y más años), donde radica uno de los puntos a tener en cuenta en el diseño de las políticas. La cuarta edad es el segmento de la población de más rápido crecimiento, doblándose esta población cada veinte años, lo cual tendrá consecuencias considerables al aumentar la necesidad de asistencia con la edad.

Es necesario también establecer programas para cuidadoras informales. Con ello se desarrollarían soluciones "dos en uno". Existe además el riesgo de que las personas de mediana edad que asumen los cuidados de sus familiares puedan tener que abandonar el mercado laboral, con la inseguridad financiera que esta situación pueda generarles a futuro. Las cuidadoras asumen el papel de gestionar las relaciones con el sistema social y de salud, y actúan como "el abogado" de la persona con discapacidad, papel que deben seguir asumiendo incluso aunque su familiar se encuentre en una residencia. En este sentido hay tres acciones que podrían ser implementadas: programas de respiro, apoyos para compatibilizar la labor de cuidado con el trabajo remunerado, y asistencia regular a estas personas tanto en el plano físico como emocional.

Finalmente, otro eje a abordar sería desarrollar experiencias piloto que puedan ser escalables y replicables. Apoyar experiencias de atención en régimen ambulatorio con una perspectiva a largo plazo, que mejoren la calidad de vida de las personas mayores al promover su permanencia en el domicilio (Gilleard y Higgs 2.014-b).

En definitiva, el envejecimiento puede suponer un desastre o una oportunidad, dependiendo de cómo nos preparemos para ello. Carecemos de modelos ya que este fenómeno no se ha experimentado suficientemente en ningún país. Precisamente por eso hay que actuar con premura y reservar fuerzas para el futuro, lo que no podemos permitirnos es aplazar la resolución de estos problemas.

2.- Envejecimiento y discapacidad neurológica.

El incremento en la esperanza de vida, derivado de los avances médicos que se han producido en las últimas décadas y la baja tasa de natalidad, están originando un crecimiento acelerado en el

porcentaje de personas mayores. Es en este grupo poblacional, donde se da una alta prevalencia e incidencia de personas con enfermedades neurológicas (Gobierno de Navarra - 2.013), siendo éstas el origen de la mayor parte de situaciones de dependencia.

Esta circunstancia supone un reto social, sanitario y económico para cualquier gobierno y el conjunto de la sociedad. Sus consecuencias afectan a la funcionalidad en la realización de las actividades de la vida diaria, ocasionando con frecuencia discapacidad y dependencia. Así mismo tienen una clara repercusión en el entorno socio familiar, ya que generan grandes necesidades sociales de cuidado y apoyo, con frecuencia con un alto coste personal y emocional.

En los próximos años, estas enfermedades afectarán cada vez a un mayor número de personas, sobre todo en los países como el nuestro donde se está produciendo un evidente envejecimiento de la población, lo que supondrá un gran impacto económico y social.

Las personas mayores necesitan de unidades de atención que favorezcan o mantengan sus niveles de autonomía y permitan su permanencia en el domicilio. Desarrollando programas especializados en atención neurológica, dirigidos a estimular todas las áreas en las que las capacidades, tras la afectación neurológica han disminuido, desde una perspectiva integral y comunitaria (Pratt, 2.016-a). Se trata de poner en marcha un dispositivo socio-sanitario que cubra la atención tras la finalización de la fase sanitaria, en casos de enfermedades como ictus, o como apoyo a servicios de atención sanitaria especializada en demencias y otras afecciones.

Consideramos prioritario ofrecer recursos innovadores que atiendan las necesidades de estas personas, redefiniendo los sistemas tradicionales de prestación de servicios de asistencia a los ciudadanos cuando la dependencia asoma a su recorrido vital. Frente a la institucionalización asistencial como posible alternativa, se abren nuevos paradigmas de atención (Pratt, 2.016-b), que se centran en los apoyos que potencien al máximo la autonomía, mediante el desarrollo de sistemas de atención desde el ámbito socio-sanitario que permitan el desarrollo de modelos de vida independiente.

3- El desafío de proporcionar mejor y más calidad de vida.

Pero sin duda el mayor desafío está en que todos estos sistemas contribuyan a una mejora real de la calidad de vida de las personas usuarias. ¿cómo incorporar más calidad de vida? No es sencillo asumiendo que el concepto de calidad de vida en personas con discapacidad todavía carece de una definición general aceptada. Whitehouse y cols., 1997, la han definido como la integración de la función cognitiva, las actividades de la vida diaria, las interacciones sociales y el bienestar psicológico. Otro principio esencial afirma que la calidad de vida aumenta cuando las personas perciben que pueden participar en decisiones que afectan a sus vidas (Schalock,1997), asimismo la

participación plena y la aceptación de la persona en la comunidad es otro principio importante de la calidad de vida en las personas (Verdugo. 2.009).

Sin duda la evaluación de la calidad de vida ha de permitir tanto a las personas con discapacidad como a sus cuidadores expresar el impacto producido por los sistemas de atención, y por otra parte ofrece a los profesionales la oportunidad de incorporar un sistema de valoración del trabajo con el usuario en su práctica profesional. Los nuevos paradigmas de atención han de cumplir una doble función; permitir una evaluación objetivable allí donde sea necesaria sin hacer sombra a la necesaria valoración cualitativa, y en segundo lugar ser por su parte objeto de evaluación y examen, teniendo muy presente que su incorporación en los programas de atención no puede ir en menoscabo de la incorporación social y la participación igual en derechos de las personas con discapacidad.

Como desafío para esta experiencia, tomamos como referencia el modelo de calidad de Shalock y Verdugo con sus 8 dimensiones (Shalock y Verdugo, 2.007) de calidad de vida (bienestar emocional, relaciones personales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y defensa de derechos) para evaluar en qué medida este programa de atención contribuye a mejoras reales en cada una de estas dimensiones.

4.- Envejeciendo Juntos. Una alternativa para el envejecimiento.

Esta experiencia piloto se basa por tanto en la combinación tres elementos; demostrar la viabilidad social, técnica y económica de sistemas de atención especializada en régimen ambulatorio, aportar un diseño de inclusión comunitaria/social y la incorporación efectiva de tecnología en la atención sociosanitaria. El proyecto tiene un carácter altamente innovador, ya que contempla el uso de las Nuevas Tecnologías (TICs). La tecnología, incorporada en el día a día de las personas, representa nuevas oportunidades para contribuir a una mejor calidad de vida en pacientes que presentan dependencia y su entorno familiar (Fernández, 2.014).

A tal efecto se plantea el desarrollo de "Envejeciendo Juntos" en dos ubicaciones de manera simultánea; en el Centro Mutilva de Adacen y en el recurso ubicado en Azpilagaña (Pamplona). Con el trabajo continuo en ambas ubicaciones se permite tanto la evaluación y desarrollo del modelo "Envejeciendo Juntos", como ensayar dispositivos de atención de proximidad a personas en situación o riesgo de dependencia. El proyecto hace posible la participación de personas que acuden al Centro de Mutilva y al entorno de los barrios de Azpilagaña, Iturrama y Milagrosa.

Se contemplan diversas intensidades de atención, que van desde los dos días como tratamiento ambulatorio, a una atención diaria con diferentes horarios. El objetivo es ofrecer modalidades de intervención flexibles, adaptadas a la diversidad de las necesidades individuales que presentan las personas beneficiarias, así como a sus propias decisiones. De forma indirecta, representa un apoyo

para el entorno familiar de las personas dependientes, reduciendo la carga de trabajo y estrés de los cuidadores informales.

En cuanto al entorno comunitario, se han establecido vías de estrecha colaboración en el desarrollo del proyecto con el Centro de Salud y con los Servicios Sociales de la zona, así como con el tejido asociativo existente.

Esta experiencia piloto también es un apoyo para el entorno familiar de las personas dependientes, reduciendo la carga de trabajo y estrés de los cuidadores informales. Además se desarrollan acciones de apoyo social y psicológico dirigidas al entorno familiar con el objetivo de contribuir a un ajuste y normalización de su situación.

"Envejecer en casa" es el deseo de muchas personas. Consideramos que este proyecto contribuye a este objetivo, ofreciendo un soporte para la prevención del deterioro por envejecimiento, mediante la estimulación y una asistencia de calidad a las personas mayores en situación de dependencia.

5.- Objetivos alcanzados.

Poner en marcha un recurso ambulatorio, de carácter flexible, que favorezca la atención personalizada e integral de personas mayores con trastornos neurológicos en situación de dependencia.

Llevar a cabo una valoración inicial desde las diferentes áreas profesionales, con el fin de establecer un plan individualizado de atención adaptado a las necesidades de cada persona.

Desarrollar tratamientos y terapias de estimulación adaptados a los participantes, que mejoren o mantengan los niveles de dependencia en las áreas física y cognitiva.

Mantener o mejorar el nivel de autonomía y funcionalidad en las actividades de la vida diaria básicas e instrumentales.

Promover actividades ocupacionales, artísticas y recreativas para prevenir situaciones de mayor deterioro cognitivo, que contribuyan a fomentar las relaciones interpersonales y el sentimiento de utilidad personal.

Ofrecer apoyos que permitan establecer los medios necesarios para mantener a la persona en su domicilio el mayor tiempo posible preservando al máximo su calidad de vida.

Poner en marcha acciones de apoyo psicosocial para el entorno familiar de personas con trastornos neurológicos, fundamentalmente dirigidas a la persona que ejerce de cuidador/a principal, que le doten de herramientas y habilidades que contribuyan a un mejor afrontamiento de su situación.

6.- Actividades realizadas.

El área de Neuropsicología se encarga de evaluar las capacidades cognitivas, el estado anímico y conductual de los pacientes. Además de trabajar el incremento y la mejora el funcionamiento de los procesos cognitivos, emocionales y conductuales de la persona y potenciar su funcionamiento en su vida cotidiana (ADACEN 2.014), desarrollando las siguientes actividades.

Rehabilitación cognitiva: El objetivo que se busca es el reaprendizaje y adaptación, de modo que la persona afectada adquiera de nuevo las habilidades previamente desarrolladas a la lesión o enfermedad, y si esto no es posible compensarlas de manera progresiva.

Psicoestimulación (leve y moderada): El objetivo es estimular y mantener las capacidades cognitivas conservadas durante el mayor tiempo posible, así como dotar de recursos nemotécnicos para mejorar su calidad de vida, en la medida de sus posibilidades.

Taller de seguimiento afectivo: El objetivo es trabajar el estado anímico de los pacientes, intentando ajustar expectativas y/o paliar los efectos psicológicos de la enfermedad o daño adquirido con el fin de dotar de recursos para el control de su estado de ánimo.

Por su parte el área de fisioterapia es la encargada del tratamiento especializado de las lesiones del sistema nervioso que afectan al movimiento (ADACEN 2013), patologías como las secuelas de un ictus, la lesión medular, enfermedades Neuromusculares, Parkinson, etc. En esta línea se trabajan los siguientes aspectos.

Fisioterapia respiratoria: El objetivo es prevenir, tratar y estabilizar las diferentes enfermedades del aparato respiratorio. Se basa en reeducar el patrón respiratorio, mejorar la movilidad torácica, entrenar músculos respiratorios y periféricos y mejorar la tolerancia al ejercicio y la función respiratoria.

Gerontogimnasia: Se pretende mantener o mejorar las capacidades físicas y funcionales del paciente, alcanzando un buen estado físico y mental, además de ralentizar el progresivo deterioro del envejecimiento o de la enfermedad.

Reeducación de la marcha y ejercicios propioceptivos: Ambas técnicas van unidas ya que la reeducación del equilibrio es esencial en el proceso de una marcha estable y segura.

Bobath: Enfocado a pacientes con trastorno neuromotor. El objetivo de esta técnica es proporcionar al paciente la capacidad de integrarse en la sociedad de la forma más independiente y autónoma posible.

Taller de Caídas. Dirigido a personas con secuelas de ictus, con el fin de mejorar su reacción en una situación de caída, además de conocer las pautas que proporcionen mayor seguridad en el entorno.

El área de logopedia ayuda a prevenir, tratar y paliar los problemas de comunicación y deglución (ADACEN 2.014) que presentan las personas usuarias del recurso, centrándose en las siguientes actividades.

Estimulación de la parte fonológica – semántica: El objetivo de estas actividades es activar procesos de selección e inhibición en el acceso léxico, proporcionando claves fonológicas y semánticas.

Estimulación de la parte sintáctica – pragmática: El objetivo de estas actividades es organizar de manera secuencial las ideas que se quieren transmitir para obtener una inteligibilidad del lenguaje.

Tratamiento de los problemas de deglución: El objetivo de estas actividades es paliar los problemas de deglución, presentando estrategias para realizarla de manera correcta.

El objetivo de la terapia ocupacional es mantener la independencia de la persona el máximo tiempo posible, teniendo en cuenta tanto las habilidades funcionales conservadas como aquellas que puedan mejorarse, ya sea mediante rehabilitación o adaptación del medio (ADACEN, 2.014). Las áreas de trabajo son:

Mantenimiento de las Avds Básicas. Se trabajan actividades de vestido, alimentación, pautas para ducha, aseo y uso del wc. Así como el asesoramiento en ayudas técnicas que puedan necesitar para mejorar la calidad de vida

Manejo de ayudas técnicas: móvil, silla de ruedas. Se pretende optimizar la utilización de las ayudas técnicas que los usuarios deseen conocer y quieran utilizar en su rutina diaria y que favorezcan su autonomía.

Relajación. Se proporciona un espacio en el que poder relajarse y calmar grados de ansiedad, nerviosismo y desorientación a través de una guía verbal.

Taller de Sensibilidad. Se realizan ejercicios para mantener o mejorar la propiocepción del cuerpo y reconocimiento de los objetos cotidianos y conocidos

Manipulación. Se trabaja la motricidad fina en aquellas personas que conserven una alta capacidad en extremidades superiores. Realizar la adaptación de materiales para aquellos perfiles que presenten mayor dificultad, trabajando una motricidad más gruesa.

Mantenimiento físico a través de nuevas tecnologías. Se pretende introducir las nuevas tecnologías como herramientas rehabilitadoras y de apoyo al mantenimiento tanto físico como cognitivo (KINET, ARM ASSIST, KINET Extremidades Superiores).

Montessori. El objetivo de este taller es trabajar con materiales significativos para los usuarios, de lo simple a lo complejo y de lo concreto a lo abstracto con el fin de mantener las capacidades cognitivas conservadas y habilidades funcionales necesarias en las AVDs.

El ocio también constituye un área importante cuyo objetivo es realizar actividades manipulativas, fomentar la socialización entre los usuarios y trabajadores y mantener un grado de satisfacción personal. Las principales actividades son:

Actividad de Orientación "BUENOS DÍAS": Orientación a la realidad, días, mes, año y estación. Lectura de periódico y comentario de las noticias que sucedan en la actualidad, propiciando el debate y/o recordar y comparar noticias pasadas con las de la actualidad.

Talleres manipulativos: Se trata de fomentar la concentración, la creatividad y la satisfacción, realizando actividades manuales: cuadros, cuencos, cajas de madera decoradas, punto etc.

Taller de Informática: Aprendizaje del uso de las herramientas básicas del ordenador como uso de internet y realización búsquedas de diferentes lugares u/o actividades con el fin de redactarlo en Word. Vista de videos elegidos por ellos y comentarios entre las personas usuarias sobre los datos recogidos.

Taller de reminiscencia (recuerdo): Se trata de mantener las capacidades del recuerdo a través de materiales preparados con preguntas que abarcan su recorrido vital: niñez, adolescencia juventud etc... Se fomenta así mismo la comunicación ya que cada persona narra sus vivencias al grupo.

Creación de material para actividades. El objetivo de este taller es que los usuarios realicen el material necesario para la actividad que llevarán a cabo con la técnica Montessori.

Otras actividades de ocio son musicoterapia, deporte adaptado, taller de cocina, huerto, experimentar con los sentidos, taller de alimentos, creación de instrumentos musicales, manualidades decorativas para diferentes épocas del año.

Por último el desarrollo de acciones de apoyo dirigidas al entorno familiar, especialmente a la persona que desarrolla el rol de cuidador/a principal, con el objetivo de ofrecer herramientas que contribuyan a un mejor afrontamiento de su situación, comprendiendo las siguientes acciones.

Información y Asesoramiento: Información de recursos y realización de tramitaciones: dependencia y discapacidad, transporte adaptado, prestaciones por ortopedia, ayudas técnicas, tramitación de incapacitaciones judiciales, búsqueda de cuidadores/as, voluntariado....

Mantenimiento de contactos periódicos con las familias para contribuir al reajuste r su situación y realización de seguimientos.

Coordinación en la intervención de casos con profesionales de otras entidades del ámbito socio sanitario: Servicios Sociales, Centros de Salud, Centros de Salud Mental, Hospitales, otras entidades del tercer sector, etc.

Talleres de apoyo formativo-emocional:

Taller Cuidar y Cuidarse. Se trata de una actividad grupal dirigida a crear conciencia de la necesidad de cuidarse en este colectivo de especial vulnerabilidad. Trabajando los siguientes aspectos: reflexionar sobre el significado de cuidar, factores de riesgo para la salud de las personas cuidadoras, manejo de sentimientos generados en la relación cuidador/a persona dependiente, valorar la importancia de cuidarse, desarrollo de hábitos saludables en la persona cuidadora.

7.- Metodología empleada.

Se han realizado entrevistas iniciales con el fin de informar sobre el recurso, su funcionamiento, objetivos… en las que se ha propiciado que asistan tanto la persona con afectación neurológica y como su familiar de referencia.

Posteriormente y antes de la incorporación al recurso, el proyecto contempla la realización de una valoración global de la persona y su entorno y la elaboración posterior de un Plan de Atención Individualizado. Se utilizan pruebas clínicas, test y baterías psicométricas, propias de cada especialidad, junto con la observación formal, la historia médica, social y familiar.

Tras la valoración se establecen los objetivos de trabajo por áreas de atención (física, cognitiva, funcional y social) y las diferentes actividades. Se ha determina así mismo un objetivo conjunto consensuado por el equipo profesional, teniendo en cuenta en todo momento las necesidades y deseos expresados por las propias personas usuarias. La metodología de atención empleada es de carácter individual y grupal. Los grupos se establecen en función de cada perfil y de las necesidades y se llevan a cabo con un número de personas reducido.

Los resultados se evalúan a través de los indicadores establecidos por áreas (descritos posteriormente en el apartado de Evaluación y Seguimiento). Así mismo se realizan devoluciones periódicas con las personas atendidas y con su familia con el fin de realizar una evaluación cualitativa de las actividades y objetivos propuestos.

Se trabaja con una filosofía de Atención Centrada en la Persona, teniendo en cuenta los intereses y decisiones de las personas usuarias. Para ello se ha puesto en marcha un procedimiento que contempla el desarrollo de forma estructurada de una serie de entrevistas: al inicio, al mes y a los seis meses para conocer sus intereses, expectativas, motivaciones, valoración buscando en todo momento su bienestar en el recurso.

En lo referente a la coordinación externa, se mantiene un estrecho contacto con los servicios sociales y sanitarios de la zona, tanto para la información del recurso, y la derivación de las personas usuarias, como para el seguimiento y la coordinación entre recursos para las diferentes acciones de apoyo, contribuyendo de esta forma a mejorar la calidad de la atención de las personas participantes del proyecto.

El recurso ofrece un modelo flexible, en cuanto a la intensidad de atención, contemplando el desarrollo de diversas opciones que van desde los dos o tres días en régimen ambulatorio, a una atención diaria, con opción de comedor. Con un horario de atención máximo de 10.00 a 15.00. Se ofrecen modalidades de atención adaptadas a la diversidad de las necesidades individuales que presentan las personas, así como a sus propias decisiones y deseos, innovando en este sentido al ofrecer alternativas menos rígidas de atención.

A lo largo de este año se ha realizado atención en domicilio en aquellas situaciones que lo han requerido por necesidades puntuales de las personas (establecimiento de pautas por rotura de cadera, empeoramiento). Se ha realizado así mimo asesoramiento en domicilios de ayudas técnicas, así como valoración de la realización de las Actividades de la Vida Diaria en el entorno real de las personas, con el fin de establecer pautas que favorezcan la autonomía.

8.- Datos de las personas participantes.

Desde el inicio del recurso en abril de 2016 hasta diciembre de este mismo año, se han atendido a un total de 39 personas (22 hombres y 17 mujeres). Por edades 21 personas tienen entre 65 y 80 años, y 18 más de 80 años, destacando que tres participantes tienen más de 91 años.

Por tipo de lesión neurológica, 18 personas tienen ictus, 9 deterioro cognitivo, 6 demencia y 6 otras afecciones neurológicas.

Respecto a la valoración de dependencia, 29 personas cuentan con una dependencia reconocida, teniendo las 10 restantes el reconocimiento de discapacidad. En este aspecto cabe destacar que solo 6 personas presentan dependencia moderada, resaltando el hecho de que dos personas con gran dependencia y 21 con dependencia severa han encontrado útil este programa de atención para sus necesidades. Nos parece importante destacar por tanto, que este modelo de atención ambulatoria es útil para personas que sin recursos de este tipo pueden ser susceptibles de utilizar otros recursos como centro de día y residencia con un mayor coste económico y social.

En lo relativo a la intensidad de atención en el recurso, la gran mayoría, 30 personas, optan por asistir dos o tres días, asistencia que se considera la idónea para poder hacer viable la atención de este tipo. Lo cual permite favorecer a un número elevado de personas con los recursos materiales y humanos disponibles.

Por último, pese ha haberse iniciado la atención en el mes de abril de 2.016, existe a finales de 2.016 una lista de espera de 8 personas interesadas en el recurso, a lo que añadimos que 3 personas que ya asisten han solicitado ampliar la intensidad de atención.

9.- Evaluación.

Se han establecido previamente Indicadores cualitativos y cuantitativos para evaluar los resultados previstos planteados en el proyecto inicial.

A.- Indicadores cuantitativos:

l.- Indicador: Nº de valoraciones y de Planes de Atención Individualizados realizados.

Resultado: El 100% de las personas usuarias han contado una valoración realizada y con un Plan de Atención Individualizados con objetivos planteados por áreas realizados previamente al inicio de la participación en los programas de atención.

Fuente de verificación: Documentos PAI e informes iniciales.

2. y 3- Indicadores: Nivel de mantenimiento o mejora de las capacidades cognitivas, físicas y funcionales en personas con afectación neurológica adquirida (ictus, demencias, Parkinson, etc.). y de su nivel de autonomía.

Resultado: El 65% de los participantes han mantenido o mejorado sus capacidades

El 65% de los participantes en las actividades han mantenido o mejorado sus capacidades funcionales.

Fuente de verificación: Medición a través de pruebas estandarizadas como: MMSE (Minimental), Escala Tinetti, Test Boston. Para medir la funcionalidad, la escala propia de Adacen de protocolo de Avds, funcionalidad

En las diferentes áreas de atención se han llevado a cabo las siguientes sesiones de abril a diciembre:

Logopedia se han realizado un total de 432 sesiones grupales y 108 sesiones individuales.

Neuropsicología: En el área de neuropsicología se han realizado 450 sesiones grupales y 90 individuales.

Fisioterapia se han realizado un total de 408 sesiones grupales, 180 sesiones individuales y se ha acudido 5 veces a domicilios.

Terapia Ocupacional: se han realizado un total de 504 sesiones grupales, 180 sesiones individuales y se ha acudido en 5 ocasiones a domicilios de usuarios.

En el espacio de taller se han realizado un total de 900 sesiones grupales.

4.- Indicador: % de atención de las demandas de gestión, información y asesoramiento familiar

Resultado esperado: Se han podido atender el 100% de las demandas y se han realizarán el 100% de las gestiones solicitadas por el entorno familiar.

Fuente de verificación: registros

5.- Indicador: Nº de actuaciones de carácter grupal dirigidos al entorno familiar puestas en marcha
Resultado: Se ha organizado un Taller de apoyo emocional dirigido a cuidadores familiares, en el que han participado 12 familias, de las que más del 80% han quedado satisfechas con la actividad.
Fuente de verificación: registros de firmas, cuestionarios, fotografías.

B.-Indicadores cualitativos:
1.- Indicador: Mejora de la calidad de vida de las personas participantes en el proyecto.
Resultado esperado: al menos el 70% percibirá una mejora en su calidad de vida.

Fundación Adacen está realizando un estudio para demostrar que las personas que asisten a un recurso de estimulación similar al desarrollado en este proyecto mejoran su calidad de vida, al tiempo que sus familiares reducen su carga emocional. Para ello se ha diseñado un cuestionario, en el que se recogen diferentes ítem. (Escala Fumat de Calidad de vida en las personas mayores; Indicadores de carácter observacional; Sobrecarga emocional percibida por la persona cuidadora valorada a través del cuestionario Zarit). Los cuestionarios se han realizado al inicio del recurso, para valorar la situación previa y posteriormente durante los meses de diciembre y enero está previsto volver a revalorar a las mismas personas.
Con el fin de que el estudio sea más completo y poder comparar y llegar a más conclusiones, se han realizado estas mismas pruebas a un Grupo de control de personas mayores de 65 años que padecen similares afectaciones neurológicas (ictus, demencias, Parkinson...) pero que no acuden a ningún recurso, ni reciben estimulación.
Está previsto que a finales del mes de enero finalice dicho estudio, y se puedan extraer e informar de las principales conclusiones.

10.- Conclusiones.

Un aspecto a resaltar como muy positivo, es el que con el fin de adaptarnos a las necesidades de las personas usuarias, además de realizar las terapias en el centro, cuando ha sido necesario se ha acudido a su domicilio. Valoramos que esto ha servido para asesorar y facilitar el manejo de transferencias, para trabajar la mejora de la realización de las actividades de la vida diaria, así como para apoyar a las familias proporcionando pautas en situaciones puntuales que han contribuido a mejorar la atención recibida. También se han realizado sesiones en el exterior del centro que han contribuido a generalizar las pautas e indicaciones dadas previamente a los usuarios, llevándolas a cabo en situación real. Así mismo, se ha ofrecido asesoramiento a la hora de elegir

ayudas técnicas tanto en el domicilio como realizando acompañamiento a ortopedias. Esta metodología de trabajo se ha podido poner en marcha gracias a la cercanía del recurso al domicilio de las personas usuarias sin ser necesario un alto coste en cuanto a recursos empleados.

Por otra parte, queremos señalar que en la evaluación se ha contado desde el inicio con las personas participantes y sus familiares, ya que se ha realizado una evaluación y seguimiento continuo del nivel de satisfacción de las personas usuarias y de sus entorno familiar mediante un procedimiento estructurado de entrevistas.

Por último resaltar que este proyecto ha superado con creces las expectativas en cuanto a las demandas de atención recibidas. Se inició en el mes de abril y en septiembre ya se encontraba con lista de espera. Consideramos que esta situación se ha producido debido a la alta necesidad existente de recursos de atención de este tipo para personas mayores dependientes, al representar un apoyo a largo plazo, ya que incluso en la etapa crónica la rehabilitación puede aportar mejoras en movilidad, comunicación o actividades de la vida diaria (ADACEN 2.014).

Es importante destacar que las personas tras un ictus o en un proceso de deterioro cognitivo, demencia... tienen necesidades específicas en cada fase. En determinados casos aparece deterioro funcional, por depresión, caídas, espasticidad... En la fase crónica, aunque las secuelas se han estabilizado, se demuestra necesario el apoyo continuo de unidades ambulatorias como la que representa el programa "Envejeciendo Juntos".

BIBLIOGRAFÍA.

ADACEN - Asociación de Daño Cerebral de Navarra (2.013). El papel de la fisioterapia en la rehabilitación. Disponible en http://www.adacen.org/blog/index.php/el-papel-de-la-fisioterapia-en-la-rehabilitacion/

ADACEN - Asociación de Daño Cerebral de Navarra (2.014). El daño cerebral adquirido, imprescindible actuar cuanto antes. Disponible en http://www.adacen.org/blog/index.php/la-importancia-de-la-rehabilitacion-en-dano-cerebral/

ADACEN - Asociación de Daño Cerebral de Navarra (2.014). La terapia ocupacional en la rehabilitación del DCA. Disponible en http://www.adacen.org/blog/index.php/la-terapia-ocupacional-en-la-rehabilitacion-del-dca/

ADACEN - Asociación de Daño Cerebral de Navarra (2.014). La atención al daño cerebral desde la logopedia. Disponible en http://www.adacen.org/blog/index.php/la-atencion-al-dano-cerebral-desde-la-logopedia/

ADACEN - Asociación de Daño Cerebral de Navarra (2.014). La rehabilitación neuropsicológica. Disponible en http://www.adacen.org/blog/index.php/la-rehabilitacion-neuropsicologica/

ARARTEKO. (2.008). Atención sociosanitaria: Una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos. Vitoria.

Bond J., Peace S, Dittman-Kholy F, Westerhof G. (2.007) Ageing in Society - European perspectives on gerontology. London. Sage Publications.

CERMI. (2.016). Por un espacio socio-sanitario inclusivo. Informe Cermin. Pamplona.

COM - Comisión Europea. (2.010). Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Fernández Nistal, F. (2014): “Nuevas tecnologías para la atención a personas con discapacidad de origen neurológico”. Revista Española de Discapacidad, II (1): 61-64.

Gilleard C, Higgs P. (2.014). "Third and Fourth Ages" en The Wiley Blackwell Encyclopedia of Health, Illness, Behavior, and Society. pp 2442–2448.

Gobierno de Navarra - Departamento de Salud. (2.013). Estrategia navarra para la atención de pacientes crónicos y pluripatológicos. Pamplona. Gob. Navarra.

INE - Instituto Nacional de Estadística. (2.016). Proyecciones de población. Disponible en http://www.ine.es/inebaseDYN/propob30278/propob_inicio.htm.

Lynn J, Adamson, D (2.003). Living Well at the End of Life. Adapting Health Care to Serious Chronic Illness in Old Age. Santa Monica (U.S.A) Rand. Corporation.

Pratt, J. (2.016). Long term care, managing across the continuum. New York (U.S.A) Jones & Bartlett Learning.

Schalock, R.L. (Ed.). (1997). Quality of life. Vol. 11: Application to persons with disabilities. Washington, American Association on Mental Retardation.

Schalock, R.L. y Verdugo, M.A. (2.007) El concepto de calidad de vida en los servicios y apoyos para personas con discapacidad intelectual. REF. REVISTA: Siglo Cero, Vol. 38 (4), nº 224, 21-36. ISSN: 0210-1696.

VERDUGO, M.A. (2.009) (dir.). Cómo mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Instrumentos y estrategias de evaluación (2ª edición). Salamanca.Amarú Ediciones.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

Grupo 9.2

Cuidados en la sociedad del riesgo: vulnerabilidad, ciudadanía y justicia

Coordinación:

Evangelina Olid González

Inmaculada Zambrano (UPO)

María Teresa Martín Palomo (UGR)

espanet SPAIN

Con la segunda modernidad las sociedades occidentales entran en lo que se ha dado en llamar las sociedades del riesgo. La vulnerabilidad toma asiento en sociología convirtiéndose en "categoría del presentismo" ante las incertidumbres futuras (Hartog, 2003 y Ravon, 2014) desplazando al de exclusión a partir del nuevo siglo. Dicho concepto resulta más operativo para adecuarse al análisis y aplicación de las políticas sociales. Aunque universal, la vulnerabilidad no es igual a todos (Brodiez-Dolino, 2016). Igualmente, el concepto de autonomía con el que se opera en el diseño de las políticas públicas parte de un concepto de normalidad determinado, que presupone a cada individuo como un adulto sano e independiente. Lejos de esta concepción individualista, el cambio de rumbo de las sociedades occidentales tras la crisis, han dejado al descubierto las múltiples interdependencias que tejen la vida social y económica de las sociedades. El universo de los cuidados hace emerger otra realidad bien distinta: la condición humana es vulnerable, y ese ideal de autonomía e independencia que ha constituido el gran anclaje de la modernidad dista mucho de lo que cada una de los seres humanos experimentamos en nuestras vidas cotidianas (Martín Palomo, 2010). El tema de la organización social del cuidado, sobre todo de la población más envejecida, es uno de los temas políticos más preocupantes en las sociedades modernas avanzadas. De hecho, se está conformando un panorama que requiere una mirada atenta, por lo que parece pertinente preguntarnos hacia dónde vamos, pues la situación, teniendo presente los datos que ofrecen los demógrafos, no tiene visos de mejorar en el futuro más inmediato, sino todo lo contrario (Agrela, Martín Palomo y Langa, 2010).

Por tanto, se invita a reflexionar sobre cómo las políticas de los cuidados pueden tener presente al cuidado desde una perspectiva global, desde una situación en la que todos somos vulnerables de recibir o de proporcionar cuidados. Esto supone replantear el concepto de dependencia que existe en la actualidad y con ello las políticas llevadas a cabo.

En este grupo de trabajo se pretende acoger las siguientes propuestas: el análisis de los marcos institucionales y políticos de los cuidados; las condiciones socio-políticas del trabajo de cuidado y las "otras dimensiones" (relaciones afectivas, moral, usos del tiempo); las propuestas de reflexión teórica del cuidado, sea orientando el análisis hacia las personas en situación de dependencia, o hacia las que prestan cuidados habitualmente; las diferentes formas de articulación entre principales agencias de provisión de bienestar (Estado, mercado, familia y comunidad); y la reflexión sobre el modo cómo se define la dependencia, su relación con la vulnerabilidad humana y con la interdependencia.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Montserrat Soronellas-Masdeu, Dolors Comas d'Argemir: Hombres cuidadores de personas adultas dependientes. ¿Estrategias ante la crisis o nuevos agentes en los trabajos de cuidados?
- Usue Beloki Marañón, Amaia Mosteiro Pascual: El modelo de la vulnerabilidad en el ámbito de los cuidados de larga duración: análisis teórico-metodológico de su validez para la toma de

decisiones

- Mª Ángeles Minguela Recover, José Antonio Camacho Ballesta: La Ley de dependencia en Andalucía como generadora de patrones de cuidados personales: ¿Encontramos diferencias en el territorio?
- Mª Pía Venturiello, Estefania Cirino, Liliana Findling, Mª Paula Lehner: Cuidado, familias y Estado en Argentina: principales políticas de cuidado hacia adultos mayores y demandas familiares
- Xavier Casademont Falguera: Cuidando las 24 horas del día: un estudio de caso sobre cuidadoras familiares y no familiares en la comarca de Lam Garrotxa (Girona)

Comunicaciones:

- Lidia Revuelto Palma, Salvador Simó, Amparo Oliver, Amparo Oliva Germes: Estudio cualitativo sobre justicia ocupacional en diversidad funcional a través del discurso de profesionales de la dependencia
- Pablo A. Cantero, Pedro Moruno: Mujeres que cuidan solas en el contexto rural

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

CUIDANDO LAS 24 HORAS DEL DÍA: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE CUIDADORAS FAMILIARES Y NO FAMILIARES EN LA COMARCA DE LA GARROTXA (GIRONA).

Casademont Falguera, Xavier
xavier.casademont@udg.edu

Grupo 9.2
Cuidados en la sociedad del riesgo: vulnerabilidad, ciudadanía y justicia

espanet SPAIN

Resumen (250 palabras)

En este paper se analiza la situación de las cuidadoras familiares y no familiares que dedican las 24 horas del día al cuidado de personas dependientes. Se trata de un estudio de caso realizado en la comarca de la Garrotxa (Girona), una de las comarcas con índices de envejecimiento y sobreenvejecimiento más elevados de Cataluña, así como con un elevado porcentaje de población extranjera, que en algunos casos, se han dedicado de forma mayoritaria a los cuidados de forma remunerada. La metodología utilizada es principalmente cualitativa. Se han realizado 20 entrevistas en profundidad, 10 a cuidadoras familiares y 10 a cuidadoras no familiares. Además, se ha llevado a cabo un grupo de contraste con trabajadoras sociales. Los resultados muestran que las personas que se dedican las 24 horas del día al cuidado de personas dependientes sufren unas condiciones de vida especialmente duras, que las limitan especialmente en su vida personal y comunitaria, y que afectan de manera notable su estado de salud. La mayoría de ellas lleva períodos prolongados de tiempo asumiendo las cargas de cuidado, con lo cual su situación es especialmente vulnerable. Entre las cuidadoras familiares destaca una sensación generalizada de agotamiento por desempeñar una tarea escasamente reconocida y para la cual no cuentan con demasiadas ayudas. Entre las cuidadoras no familiares, son especialmente duras las condiciones de trabajo, estimuladas por la situación administrativa irregular, que no les deja margen para disponer de mejores condiciones o para trabajar en otros ámbitos.

Palabras clave: cuidados, dependencia, desigualdad, inmigración, mujeres

1. Introducción

Una de las características de la condición humana es la vulnerabilidad. El apoyo y las tareas de cuidado son necesarios a lo largo de diferentes etapas y situaciones vitales: la infancia, el envejecimiento y la enfermedad son tres de los casos más habituales. Y es que, en el devenir de la vida, los seres humanos necesitan que otras personas cuiden de ellas y, por tanto, la condición de dependientes no se puede considerar una excepcionalidad, sino un elemento intrínseco de la especie humana (Tobío et al., 2010). Ante esta realidad, son varios los actores que pueden intervenir: el Estado, el mercado, la familia y otras instituciones sociales, especialmente las vinculadas al tercer sector social (Torns et al., 2012; Rodríguez Cabrero, 2011), aunque en el caso español la presencia femenina es mayoritaria y genera fuertes consecuencias en términos de desigualdad (Lagarde, 2004; Garcia Calvente et al., 2007; Abellán et al., 2011).

En todas las etapas vitales, pues, las personas experimentan su condición de fragilidad y dependencia, así como la posibilidad de ser sujeto, activo o pasivo, de curas, cuando necesitan ayuda para desarrollar todo tipo de actividades cotidianas básicas e instrumentales (Rogero-García, 2009). En este trabajo nos centramos en los cuidados asociados mayoritariamente al envejecimiento, pero esto no debería contribuir a difundir una concepción estrictamente problemática del mismo, sobre todo si tenemos en cuenta el auge de políticas públicas de promoción del envejecimiento activo y las aportaciones de las personas mayores no dependientes en la sociedad, especialmente en el ámbito de la atención social (Carrasquer, 2013).

La extensión del Sistema catalán de autonomía y atención a la dependencia, promovido en Cataluña a raíz de la aprobación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y la Ley 12/2007, de servicios sociales, favorecía que las situaciones de falta de autonomía fueran atendidas en el domicilio, y que las personas que se ocuparan de ello recibieran una prestación económica (Sarasa, 2004). La prestación económica para cuidadores suponía un paso importante hacia el reconocimiento de las tareas de cuidado (Generalitat de Catalunya, 2008) y, al mismo tiempo, favorecía, en algunos casos, la permanencia en el domicilio, en detrimento del ingreso en centros residenciales, una opción preferida para la mayoría de la población, como así muestran algunas encuestas,

en las que la mayoría de la población valora especialmente los servicios de atención al domicilio y las ayudas económicas en forma de salario para el cuidador[1] (Imserso, 2005).

La comarca de la Garrotxa es una de las comarcas más envejecidas de Cataluña, con una población mayor de 65 años que supera, en términos porcentuales, en casi un 2%, la media catalana y, lo que es más importante, un porcentaje de población mayor de 85 años superior en 1,1 puntos en comparación al conjunto de Cataluña. La esperanza de vida de la población de la Garrotxa es, pues, especialmente alta; y es entre las mujeres que esta proporción es más destacada, hasta el punto de que, para cada hombre mayor de 85 años hay 2,1 mujeres (Institut d'Estadística de Catalunya). El incremento de la esperanza de vida es un dato positivo, que indica una tendencia global del conjunto de Cataluña y de las sociedades europeas hacia la mejora de las condiciones de vida, a pesar de su progresivo envejecimiento, como consecuencia de los avances médicos, las mejoras en la alimentación, la adopción de pautas y hábitos de vida más saludables, etc. Vivir más años, sin embargo, sólo puede convertirse en un objetivo deseable y en sinónimo de progreso social si va acompañado de un incremento proporcional de la calidad de vida y de la preservación de unas condiciones que garanticen la dignidad de las personas en la etapa final de la vida. La llamada *democratización de la vejez*, el hecho de que las personas puedan vivir más dignamente a lo largo de la vida, es uno de los retos de presente y futuro de nuestra sociedad. Parece bastante plausible, por tanto, en este escenario demográfico, que los servicios dirigidos a las personas mayores y las políticas de promoción de la autonomía y la atención a la dependencia serán de las más destacadas en los próximos años.

Por otro lado, la Garrotxa es una de las comarcas con mayor proporción de personas extranjeras, que en un período aproximado de veinte años, ha crecido del 4 al 15% de la población. La inmigración, en esta cuestión, es especialmente relevante en una doble dirección: por un lado, porque puede convertirse, si no aumentan las cifras del crecimiento natural de la población, en una de las principales soluciones a los déficits que presenta la pirámide demográfica actual, especialmente reducida en las franjas de edad correspondientes a la población en

[1] En este artículo se adopta el femenino como genérico, ya que la mayoría de las personas que se dedican a los cuidados son mujeres, y de esta forma se visibiliza la contribución femenina a los mismos.

edad joven y activa. Asimismo, la inmigración ha sido uno de los colectivos de población que se han dedicado en los últimos años, a cubrir la creciente demanda de puestos de trabajo de la estructura productiva de la comarca; pero, sobre todo, en actividades profesionales remuneradas, de tipo formal e informal, vinculadas al cuidado y la atención a las personas en situación de dependencia (Bettio et al., 2006).

El estudio de la situación de las personas cuidadoras "24 horas" se centra, sobre todo, en dos grandes perfiles de población, tal y como se detallará posteriormente. Por un lado, las personas que se encargan de cuidar, de forma no profesionalizada, un familiar en situación de dependencia, generalmente, cónyuges. Por otra parte, las personas que, de forma remunerada y sin que existan vínculos familiares, cuidan personas con limitaciones en su autonomía personal.

En resumen, pues, los principales objetivos de esta investigación son: 1) Identificar las principales tareas que desempeñan las cuidadoras, y en qué condiciones las desarrollan 2) Profundizar en los impactos personales y familiares de esta actividad, especialmente en términos de salud, y 3) indagar en cómo perciben que su actividad es reconocida, tanto por parte de la persona a quien cuidan, como por el resto de los familiares y de la sociedad.

2. Metodología

De acuerdo con los objetivos de investigación, la metodología utilizada para la elaboración de este informe es cualitativa, y las técnicas utilizadas son, principalmente, las entrevistas en profundidad a cuidadoras y entrevistas de contraste con profesionales de los servicios sociales expertos en atención a la dependencia. Por esta razón, porque era necesario conocer de primera mano las impresiones de las personas cuidadoras, se ha optado por una investigación cualitativa que nos permite captar las impresiones y las opiniones de los informantes, así como detalles relevantes relacionados con las percepciones y el relato de las personas que, en este caso, se ocupan de las personas dependientes.

En total se han entrevistado a 20 cuidadoras, 10 familiares y 10 no familiares, en base a los datos del perfil de las personas cuidadoras en España (Imserso, 2005). De las familiares, 9 eran mujeres, entre 70 y 88 años, y cuidaban de sus

cónyuges. Entre las cuidadoras no familiares, nueve eran mujeres, de entre 22 y 54 años y de nacionalidad extranjera[2].

A pesar de los contactos previos de los profesionales de referencia, hay que dejar constancia de la dificultad para concertar las entrevistas con las personas cuidadoras, dada la poca flexibilidad horaria de que disponen. Este hecho, común entre las cuidadoras familiares y las no familiares, se agravaba en el caso de las no familiares, ya que, como se verá posteriormente, suelen tener más dificultades para participar en actividades de tipo personal. En este caso, también, hay que dejar constancia de los recelos y miedos que algunas personas manifestaron a la hora de poder expresarse libremente, sobre todo porque temían que esto les pudiese perjudicar.

Se diseñaron dos cuestionarios dirigidos a los dos perfiles de personas a entrevistar: un cuestionario para cuidadoras familiares y otro para cuidadoras no familiares. Los dos modelos de entrevista tuvieron en cuenta algunas de las principales consideraciones presentes en la literatura científica, así como también algunas de las variables que forman parte de la escala de sobrecarga del cuidador (Test de Zarit), aunque no se ha formulado específicamente a las personas entrevistadas. Las principales dimensiones de análisis fueron el perfil de las personas cuidadoras; el perfil de las personas dependientes; las tareas, funciones y condiciones asociadas al cuidado; los impactos sobre la vida personal y familiar, entre otros.

Una vez se diseñó un primer borrador de los dos modelos de entrevista, se contrastó con trabajadoras sociales del Servicio Básico de Atención Social, así como con el equipo del Servicio de Valoración de la Dependencia de la Garrotxa, que aportaron propuestas y modificaciones. Las entrevistas eran semiestructuradas y en la mayoría, a pesar de que se siguió el guion definido, también se dejaba cierto margen a la improvisación en función de la dinámica de la conversación.

3. Las cuidadoras familiares

A lo largo de la jornada, las cuidadoras familiares desarrollan un número considerable de tareas y funciones que requieren una dedicación y un esfuerzo importantes. Así, de manera genérica, las tareas para las que se necesita ayuda

[2] Por razones de espacio no se detallan explícitamente las características de las personas entrevistadas

son: 1) tareas domésticas (limpiar el domicilio, lavar y planchar ropa, cocinar, administrar los ingresos del hogar, etc.); 2) actividades cotidianas (quitar y acostar, salir a la calle, comprar, acompañar a visitas médicas, moverse por el domicilio, administrar la medicación, responsabilizarse de gestiones diversas, etc.), y 3) cuidados personales (ducharse, vestirse, ayudar comer, apoyo en caso de incontinencia urinaria y/o fecal, etc.)[3].

Cada una de estas tareas conlleva dedicaciones e implicaciones diferentes para la persona cuidadora. Obviamente, no todas se asumen de manera automática, sino que progresivamente se puede ir ampliando el abanico de funciones que se ejerce. En este sentido, hay una serie de tareas que, tradicionalmente, ya habían sido asumidas en exclusividad por las mujeres, incluso en los períodos en que la persona con la que convivían era autónoma. Nos referimos, sobre todo, a las tareas domésticas y en una parte de las actividades cotidianas. Las tareas que generan, inicialmente, más reticencias, incomodidades y molestias son las que propiamente se inscriben en las tareas de cuidado, especialmente aquellas que evidencian la pérdida de autonomía personal de la persona dependiente, que implican más esfuerzo físico para la cuidadora y que afectan a la dignidad de las personas dependientes, como las relacionadas con la higiene personal. La mayoría de las cuidadoras manifiestan, como veremos más adelante, que el progresivo deterioro de la persona dependiente les afecta negativamente. Con el paso del tiempo, sin embargo, la práctica continuada provoca la asunción y la "familiarización" con estas actividades, que se traduce en la adquisición de un conjunto de automatismos que se incorporan casi de forma inconsciente en el día a día de las funciones de las cuidadoras. “No, no, nada, como se trata de una cosa que llevo tanto tiempo haciendo, es como una rutina, claro, hace muchos años […] ya con mi padre lo hice, hace tantos años que ya no me molesta”. (CFAM2).

En buena parte, la sensación de sobrecarga que, como se verá más adelante, expresan las cuidadoras, sólo se aguanta por el vínculo familiar y afectivo con la persona a quien se cuida, y por la convicción de la responsabilidad que les corresponde en tanto que familiares y seres queridos.

[3] En bastantes casos se ha comentado la dedicación persistente de algunas mujeres para estimular la parte cognitiva de las personas dependientes, mediante la realización diaria de actividades como "sopa de letras", crucigramas o sudokus.

Otra de las características relacionadas con las tareas de cuidado es la intensidad y la prolongación de la ayuda. La mayoría de las cuidadoras entrevistadas hace mucho tiempo que ejercen esta función con una dedicación intensa y exclusiva (3 personas hace más de 20 años; 4 entre 10 y 20 años, y 3 menos de 10 años). Lógicamente, con el paso de los años aumentan las dificultades, y las personas con más años de dedicación expresan más cansancio, a pesar de que también son decisivas otras variables, como el estado de la persona dependiente. En esta tesitura, pues, como consecuencia del desgaste provocado por los largos períodos de cuidado, algunas cuidadoras se plantean la posibilidad de la muerte, tanto de la cuidadora como de la dependiente, lo que debe interpretarse como un síntoma de agotamiento físico y emocional.

> *Es un golpe muy duro que te digan que con sesenta años se va a quedar así. Y, además, que luego viva tantos años, i tú piensas, sí, 91, gracias por la compañía, pero, me entiendes, ¿no? No le quiero desear la muerte, ¿me entiendes lo que quiero decir? Pero no te esperas que un hombre así viva 92 años, y lo que puede llegar a vivir, porque tiene una salud… (CFAM6)*

Las actividades y tareas de las cuidadoras son cada vez más complejas y exigen el dominio de una serie de habilidades, conocimientos y competencias si se quieren desarrollar correctamente. No obstante, la mayoría de las cuidadoras señalan que la experiencia es su principal fuente de formación. Ha sido el contacto directo con la realidad, las necesidades surgidas a lo largo del vínculo diario con las personas dependientes, lo que les ha servido para enfrentarse con solvencia a las tareas de cuidado. En cierto modo, pues, la mayoría de las cuidadoras se consideran autodidactas y, como mucho, destacan que pueden haber aprendido ciertas habilidades mediante la relación con otros profesionales, como médicos, enfermeras, cuidadores no familiares o del ámbito de la gerontología. “Esto es como cuando somos madres, que nadie nos ha enseñado. Y vas haciendo, vas preguntando, te informando, te entero de cosas, de comodidades, te vas poniendo al día” (CFAM4).

Finalmente, también vale la pena reflexionar sobre el proceso por el cual estas personas se convirtieron en las cuidadoras. Es decir: si existieron procesos de diálogo y negociación con la persona dependiente y/o el resto de familiares, y como se decidió cual sería la opción escogida. En términos generales, la opción más habitual es la asunción normalizada de que es a la mujer a quien le

corresponde dedicarse a las tareas de cuidado. Así lo expresan las mismas mujeres que, en algunos casos, apelaron al compromiso matrimonial. "Cuando me casé me dijeron: para lo bueno y para lo malo, y me ha tocado esto, pues tengo que hacer esto. No hay otra solución". (CAFM1). Sin embargo, hay que tener en cuenta lo que ya se ha comentado anteriormente: la diseminación de los otros miembros de la unidad familiar (descendientes, hermanos, etc.) favorece que sean las esposas, que son las que conviven, las que adopten ese rol. Además, las cuidadoras manifiestan una cierta voluntad de *cuidar hasta que no puedan más*, lo que implica, en muchos casos, un compromiso absoluto que, a medio y a largo plazo, las afecta negativamente. En estas circunstancias, algunas mujeres expresan que sus creencias religiosas les resultan especialmente útiles para continuar con las tareas de cuidado y atención, ya que consideran que están cumpliendo el deber de acuerdo con sus convicciones.

Mayoritariamente, pues, se expresa una clara voluntad para quedarse a vivir en el hogar, lo que, en parte, condiciona que el cuidado corresponda a la persona con la que convive la persona dependiente. El hogar se considera el entorno más idóneo para garantizar la calidad de vida de la persona dependiente, y, además, se verbaliza una desconfianza y una crítica severa a las supuestas condiciones de las residencias, que son tachadas de centros impersonales y fríos, en que las condiciones de vida de los residentes empeoran respecto a las de los domicilios particulares. Entre los que no comparten esta opinión de las residencias, pero, se expresa una crítica muy contundente por los elevados costes, lo que provoca que, en algunos casos, esta opción, si en algún momento se plantea, sea descartada por no poder afrontarlos el coste.

Por lo que respeta al reconocimiento, la mayoría manifiestan una falta de reconocimiento social importante, tanto desde la perspectiva económica (porque no es un trabajo remunerado o, en caso de recibir la prestación como cuidadora familiar, se considera absolutamente insuficiente); la perspectiva institucional (por la falta de medidas efectivas dirigidas a mejorar la atención de las personas dependientes), y la perspectiva comunitaria (por las tímidas muestras de reconocimiento y apoyo hacia su tarea). En algunos casos, se pone como ejemplo de la insensibilidad institucional las dificultades burocráticas y administrativas vinculadas a determinados procesos administrativos que implican excesivas gestiones presenciales que alteran y distorsionan la dinámica

habitual de las personas cuidadoras. La crítica, por tanto, no se limita a la insuficiencia de recursos económicos para atender mejor a las personas dependientes, sino que se amplía a ámbitos vinculados a la gestión pública.

> *No es una cosa que te lo reconozcan y vas a los sitios a pedir una cosa y parece que vas a pedir limosna, y no se va a pedir limosna, se va a solicitar una cosa que nosotros hemos pagado trabajando [...] Yo a veces de impotencia, en los sitios [quan feia gestions], es que me entraban ganas de llorar, y los viajes que yo daba, y yo tenía que ir, pedirme a mis compañeras, porque en los trabajos yo tampoco podía faltar (CFAM7)*

En cuanto al reconocimiento por parte de la persona cuidadora, a pesar de existir un cierto consenso en el cercado de un reconocimiento favorable, se formulan muchos matices que relativizan esta afirmación. En primer lugar, porque en algunos casos las personas dependientes no gozan de las condiciones físicas ni psíquicas para expresarse de manera normalizada, lo que complica especialmente las tareas de cuidado y hace imposible la emisión de opiniones y emociones fehacientes. Son muchos los casos en que se expresan episodios, más o menos esporádicos, de malos tratos, gritos y otras formas más o menos explícitas de violencia que, lógicamente, complican mucho más la tarea y afectan la autoestima y el ánimo de la persona cuidadora.

> *No, no, es él quien me lo tendría que reconocer, es a él a quien cuido, no a otros, y él no me lo reconoce. Porque a veces no me tendría que decir según qué cosas. A veces le digo: Soy tu criada, soy tu enfermera, lo soy todo. Pero él... manda, siempre manda.[...]No me tendría que chillar, a veces, como me chilla, porque a veces me ha levantado la mano, y me tengo que apartar, porque si no me tocaría" (CFAM1).*

Uno de los primeros impactos que hay que poner en consideración, aunque suponga retroceder en el tiempo, es en el ámbito laboral. Buena parte de las personas cuidadoras habían combinado, durante una parte importante de su vida, el trabajo productivo con el reproductivo, y la gran mayoría de ellas tuvo renunciar al trabajo productivo para poder cuidar alguna persona dependiente, ya fuera su marido o algún otro familiar. A pesar del predominio de la "doble jornada", finalmente las mujeres tuvieron que renunciar a su empleo remunerado fuera del hogar y dedicarse al trabajo de cuidados en el ámbito doméstico. Aparte, pues, del truncamiento de las legítimas aspiraciones personales, las

mujeres tuvieron que hacer frente a la supresión de su fuente de ingresos, garantía de una cierta autonomía personal, con las implicaciones que ello supone de cara a la cuantía de la pensión de jubilación.

Los principales impactos en el ámbito personal se dan en las condiciones de salud. Las características intrínsecas de las tareas de cuidado tienen notables consecuencias en las condiciones físicas y psíquicas de personas que, por razones de edad, sobre todo, ya tienen ciertas dificultades de salud. En bastantes casos es habitual que las cuidadoras tengan que asistir a sesiones de recuperación, especialmente de fisioterapia, para mejorar los problemas que padecen. Así, son muy habituales diversas molestias de tipo muscular, especialmente en las piernas, brazos y articulaciones, así como también problemas de huesos (artritis y artrosis), y sobre todo en zonas concretas, como la espalda, las lumbares, columna, vértebras, etc.

Algunas cuidadoras incluso renuncian a intervenciones médicas que mejorarían su calidad de vida, para evitar ausentarse de las tareas de cuidado. El hecho de imaginarse una situación de este tipo les genera una inquietud considerable que las obligan a poner por delante su actividad como cuidadora más que atender sus necesidades médicas. Estos casos muestran actitudes de sacrificio personal muy elevado en el que se pone por delante el cuidado del dependiente en detrimento de la propia salud. Este es el caso de una cuidadora que no quiere dejar de cuidar a su marido, ya que la operación a que se debería someter implica un período relativamente largo de recuperación. Otros, en casos menos graves, hacen todo lo que pueden para evitar estar indispuestas y poder continuar ejerciendo sus actividades de cuidado.

Además, las cuidadoras tienen problemáticas diversas que afectan de manera importante su estado anímico: períodos de angustia, estrés, tristeza, desazón, agotamiento, apatía, depresión... "Yo cogí como una angustia... es que no podía, yo me tomo la pastilla, pero es que era llorar, temblar y angustiada "(CFAM8). En algunos casos, el deterioro de la salud mental de las cuidadoras implica la prescripción de medicamentos para aliviar la situación.

Son varios los motivos que explican las afectaciones en el estado anímico. En primer lugar, la condición de familiar, que se intensifica en el caso de los matrimonios, y la tristeza que provoca vivir, en primera persona, el lento pero progresivo deterioro de las condiciones de salud de un ser querido. Asimismo,

en estos casos, es muy presente la insatisfacción que provoca el hecho de no haber podido disfrutar activamente de una etapa importante de la vida en que, en caso de gozar de buena salud, las personas mayores pueden vivir con plenitud y realizar actividades de ocio, tiempo libre y disfrute que durante su vida laboral habían desatendido. Esta sensación la expresan sobre todo personas que empezaron a tener problemas de salud al final de su vida laboral o durante los primeros años de la jubilación. “Es muy duro, yo me tomo una pastilla, para no preocuparme, para no angustiarme, ya hace tiempo, quizá un par de años, antes no hacía más que llorar, estaba harta de vivir, i ahora con las pastillas estoy más tranquila” (CFAM9).

Las cuidadoras también destacan las dificultades que tienen para descansar, especialmente por las noches, ya que permanentemente se está pendiente de ruidos, movimientos o peticiones de las personas que cuidan. El insomnio y el consiguiente cansancio físico y mental que se deriva, son dos elementos importantes que condicionan enormemente las condiciones físicas y mentales de las personas cuidadoras.

Todo ello también afecta de manera destacada su vida social y la participación en otras actividades, más allá de las tareas de cuidado y atención. En términos generales, la condición de cuidadora implica un proceso de aislamiento social, de desaparición de determinados espacios de socialización y ocio, más allá del ámbito doméstico. “Sé que tengo muy poca vida, la vida que tengo la tengo dentro de mi casa [...] estoy las 24 horas del día pendiente de él” (CFAM8).

Este hecho es vivido especialmente de forma negativa por las personas que estaban acostumbradas a una vida social activa, pero termina aceptando con cierta resignación. Resignación es, de hecho, una de las palabras que mejor describen el estado de ánimo de las cuidadoras, tanto por la situación que les ha tocado vivir como por las consecuencias que implica en su vida. Algunas de las respuestas habituales ante la pregunta de cómo viven la situación son: "condenada", "sufrimiento", "obligada", desganada "," cansancio "," carga ", etc.

A pesar de las dificultades para disponer de tiempo libre, o de tiempo para uno mismo, para poder llevar a cabo otras actividades al margen de las de cuidado y atención a la persona dependiente, quien más quien menos busca, de manera más o menos intensa, fórmulas que sirvan como válvulas de escape, para poder desconectar mediante la realización de algunas actividades, ya sea dentro o fuera

del domicilio. La mayoría de estrategias para desconectar intentan no alterar significativamente la rutina diaria, que no impliquen cambios en la logística habitual en la atención de la persona dependiente.

Así, la mayoría de las estrategias de las cuidadoras se llevan a cabo dentro de la propia casa, o implican salidas muy puntuales y limitadas en el tiempo. Las actividades que significan una duración más amplia son más difíciles de realizar, ya que implican largos períodos de tiempo en que la persona dependiente debe estar sola -lo que no siempre es posible-, o se deben buscar alternativas que faciliten la su sustitución. Entre las actividades que más se valoran destacan cursos de yoga, de catalán, entre otros, que permiten, además del aprendizaje, relacionarse con otras personas y salir de un círculo en el que la atención a la persona dependiente es el único foco de atención.

Algunas de las actividades que las cuidadoras consideran más útiles para desconectar son tareas propias del rol de cuidadoras, como salidas del domicilio para pasear, ir de compras, así como otras actividades cotidianas vinculadas al hogar, como la cocina, la jardinería o los trabajos en el huerto, entre otros. Salir del domicilio es una oportunidad para abrirse al exterior, cambiar de aires y relacionarse con otras personas, para romper así con la dinámica habitual. En algunos casos, el momento del día propicio para disponer de una cierta intimidad y autonomía es después de la cena, cuando se ha encamado la persona dependiente y las cuidadoras pueden aprovechar para hacer manualidades, descansar en el sofá, ver la televisión, o no hacer ninguna actividad concreta. Destaca especialmente la relevancia que han alcanzado las nuevas tecnologías, especialmente el acceso a Internet, ya sea para la consulta de recursos como los diarios electrónicos, o la introducción en las redes sociales, especialmente Facebook y WhatsApp, que permiten un cierto contacto, ni que sea virtual, con otras personas. Es importante destacar los casos de cuidadoras que utilizan servicios como los centros de día para poder hacer alguna actividad personal que implique toda una jornada, y que les permita disfrutar de tiempo libre para realizar una actividad de su gusto, lo cual es muy bien valorada.

A pesar de la importancia de estas actividades, la sensación generalizada de las cuidadoras es la imposibilidad de desconectar, que siempre está al tanto de cómo está la persona dependiente, y la vida de la cuidadora está permanentemente condicionada y pendiente de esa otra persona. Es interesante destacar el rol que

juegan, en este sentido, las nuevas tecnologías de la información ya que si bien, por un lado, como se ha comentado anteriormente, favorecen el contacto y el vínculo permanente, por otra parte, dificultan las posibilidades de desconexión. Este es el caso, por ejemplo, de la aplicación WhatsApp, en el que los mensajes instantáneos y la posibilidad de enviar fotografías otorgan, por un lado, la sensación de tranquilidad en caso de estar separados de las tareas de cuidado, ya que se puede comprobar constantemente el estado de salud del familiar, pero, por la otra, dificultan la desconexión.

4. Las cuidadoras no familiares

En el caso de las cuidadoras no familiares, existen una serie de particularidades que provocan que se analice específicamente su caso: la precariedad de las tareas de cuidado y el servicio doméstico; la alta prevalencia de relaciones laborales informales; la vulnerabilidad de las personas extranjeras en situación administrativa irregular, etc.

La mayoría de las cuidadoras entrevistadas se han dedicado exclusivamente a las tareas de cuidado desde el momento de su llegada del país de origen. Así, la mayoría hace unos 10 años que cuidan personas dependientes, a pesar de que su expectativa, antes de iniciar el movimiento migratorio, no era trabajar en este ámbito. Muchas expresan la frustración que les supuso descubrir una serie de limitaciones que les impedirían trabajar de manera regular -debido a la legislación de extranjería-, así como no poder acceder a ciertos sectores de empleo de su interés. Este hecho supone un proceso de asimilación que, en algunos casos, puede ser relativamente indigesto, ya que se necesita tiempo para acostumbrarse a un cambio radical en la hoja de ruta que se había previsto inicialmente.

Las actividades de las cuidadoras suelen ser diversas, y no difieren excesivamente de las familiares. En los casos en que se cuida a personas dependientes que presentan más limitaciones, las cuidadoras desarrollan todo tipo de tareas: domésticas, cotidianas y de cuidados y atención. En cambio, en el caso de las personas con mayor autonomía, las tareas que se desarrollan son las domésticas y las cotidianas, mientras que las de cuidado personal se limitan, en su caso, a apoyos puntuales ya que las personas, si son autónomas, prefieren hacerlas por sí mismas, aunque presenten alguna limitación

Esta mujer que había cuidado antes, esta sí que era inmóvil, no se podía mover... Aquella sí, yo la levantaba con una grúa, y para dar la vuelta al llit, yo le daba la vuelta; le cambiaba pañal, todo, todo [...] Le daba vuelta, ella no se podía levantar, nada, nada, y yo era quien le daba vueltas, y después le agarraba, y después la duchaba en el llit. La filla me decía que como lo hacía, ya después ya tenía práctica y luego ella le decía [la madre a la hija]:"Yo no te quiero a ti, la otra, la otra". Ella quería que yo le cambiara, a la filla ya no la quería (CNF1)

Las cuidadoras manifiestan la elevada responsabilidad de su tarea, que no se ve correspondida con la remuneración que perciben. Aparte de la responsabilidad, también destacan la creciente especialización de las tareas de cuidado, que requieren una serie de conocimientos y habilidades cada vez más complejas, que en algunos casos no se está capacitado para llevar a cabo. La precariedad asociada a estas actividades, especialmente con la notable incidencia del trabajo sumergido, dificulta la oferta de trabajadores autóctonos, y provoca que los trabajos de cuidados sean mayoritariamente ocupados por personas extranjeras en situación irregular.

Todas las entrevistadas ponen de manifiesto dificultades iniciales, tanto para relacionarse con la persona dependiente como con el resto de familiares, así como también para situarse en un nuevo entorno y en las actividades y funciones que deben desarrollar. Este no es un proceso sencillo para ninguno de los actores involucrados, y, lógicamente, aparecen conflictos de convivencia que se deben ir limando. "Y mira, ya después ella se había encariñado, primero no quería, eh? Buf! "Fea, que se vaya, que se vaya", y ya después quería que yo la cuidara" (CNF1)

Las cuidadoras, fruto de su experiencia, desarrollan estrategias que favorecen que los procesos de adaptación mutua sean lo más pacíficos posibles. Algunas destacan que son importantes actitudes como la prudencia, la escucha y el respeto, así como no querer imponer cambios drásticos en el funcionamiento ordinario de los hogares, sino establecer de manera progresiva aquellos cambios que se consideren oportunos: "He tratado de adaptarme a ellos para que ellos no sientan como que yo les he llegado a imponer. Porque ellos ese era el miedo que tenían, ellos pensaban que iría a llegar alguien y los iba a hacer y deshacer en casa de ellos" (CNF7).

En este sentido, un aspecto que se considera muy importante es contar con el apoyo de los miembros de la familia, ya que una relación cordial y atenta facilita mucho la superación de las dificultades propias del trabajo y las necesidades de las personas cuidadoras. La familia también puede apoyar en las actividades cotidianas, algunas de las cuales conllevan dificultades físicas importantes.

Sin embargo, algunos familiares consideran que, como están remunerando por estas actividades, esto les exonera de las responsabilidades de cuidado, y les da derecho a tratar las cuidadoras estrictamente bajo los parámetros propios de una relación contractual y monetaria. La mercantilización de las tareas de cuidado implica una relación de poder entre quien contrata y quien es contratado y, en el seno de esta relación desigual, algunas familias entienden que las cuidadoras deben estar permanentemente trabajando dentro del domicilio, llevando a cabo constantemente todo tipo de tareas, sin que les corresponda a ellos. Por suplir la falta de apoyos de otros familiares, sólo en casos esporádicos, algunas personas han establecido relaciones de confianza con vecinos y vecinas, lo que permite contar con redes de solidaridad mutuas.

Por otra parte, la mayoría de las cuidadoras entrevistadas considera que están bien preparadas para ejercer las actividades de atención y cuidado que desarrollan, a pesar de que no han realizado cursos de formación. El principal motivo que esgrimen para no haberse formado son las dificultades que implica su actividad diaria, que no les permite estar mucho tiempo fuera del domicilio. Además, se manifiesta un desconocimiento sobre la oferta formativa, así como de la posibilidad de acceder organizaciones que trabajan en estos ámbitos. Sin embargo, algunas cuidadoras muestran interés por formarse, pero chocan con la negativa de las familias y/o de la persona a quien cuidan, que ponen obstáculos a su formación. Habitualmente esto implica conflictos con los familiares, por lo que, en casos de cursos o sesiones posteriores, las cuidadoras ya ni se plantean la posibilidad de participar. Además, como se verá a continuación, las disputas con los familiares para participar en actividades fuera del hogar son habituales, por lo que las cuidadoras seleccionan minuciosamente el tipo de actividades extraordinarias -que implican la salida del domicilio- que negociarán con la familia.

Del mismo modo que las cuidadoras familiares, las no familiares perciben que su tarea no está bien valorada socialmente, a pesar de que sea una cuestión que

no se han planteado con excesivo detenimiento. Pero algunas cuidadoras más preocupadas por este tema expresan incredulidad acerca de la diferente consideración social que tienen, por ejemplo, los maestros, responsables de la educación de los niños, en comparación con las personas cuidadoras, que atienden a las personas mayores. Este hecho se interpreta, en el fondo, como una pésima consideración social de las personas mayores en nuestra sociedad.

> *Mira, valorado creo que no, porque nosotros a veces subestimamos a las personas que se encargan de cuidar a nuestros padres, que son casi nuestra familia, porque son los que están pendientes de… más que nosotros, yo vivo pendiente de él, de que tiene que tomarse el medicamento, vivo pendiente de a qué hora tiene al médico (CNF2)*

Por lo que respeta al reconocimiento y el trato que reciben de parte de las personas que cuidan y de sus familiares, las cuidadoras perciben una cierta satisfacción de las personas que cuidan, a pesar de las dificultades iniciales, especialmente en aquellos casos en que las familias demandan una cuidadora por primera vez. Naturalmente, este es un momento complicado para las familias, por todo lo que supone la entrada en el domicilio de una persona desconocida para cuidar, un hecho ante el cual algunas cuidadoras expresan comprensión. También son frecuentes los prejuicios y los estereotipos, En cuanto a los prejuicios, las personas cuidadoras experimentan, en algunos casos, recelos por su condición de extranjeras y por un cierto imaginario social acerca de las mujeres latinoamericanas, que ponen en alerta a los familiares. Así, varias de las personas entrevistadas manifestaron episodios en los que algunos familiares habían expresado temores porque no les robaran el dinero.

Otra de las implicaciones derivadas de la falta de consideración social de las cuidadoras son determinados episodios en que las cuidadoras perciben un trato discriminatorio por parte de algunos familiares: un trato que se traduce de diferentes maneras, como la ignorancia, el desprecio, un trato irrespetuoso, entre otros. “Sólo le hablaban a él y yo… o sea, en ese momento desaparecía, y me sentía tan mal, […] el chico éste llegaba […], saludaba al señor, a uno ni le veía, no sé, a veces, lo relegan a uno, a un plano que, un plano de invisibilidad, o sea, tú no estás, sólo está él, y basta, y eso sí sabe mal” (CNF2).

Sin embargo, también se cuentan casos más favorables de familias que valoran la labor y la importancia de las personas cuidadoras, y que las acogen sin

prejuicios en su seno, y las hacen partícipes del día a día y las hacen sentir a gusto, como si se tratara de su propio hogar.

> *En salario no estoy tan mal que se diga, pero ahí, todo, el trato, como son ellos, yo no me puedo quejar, porque son muy… excelentes. Porque ellos tratan de… son bien comprensivos, los hijos, igual, entonces ellos entienden, y yo siento que a comparación de otras que sí, les va bastante mal […] Ellos querían que yo estuviera muy cómoda, entonces, yo me admiré porque ellos hasta me compraron una tele para la habitación. Entonces cuando ya me dijeron que me tenía que quedar, hasta compraron una cama nueva y todo… (CPROF7)*

Por lo que respecta a las condiciones laborales, en general, la condición de extranjeras en situación irregular afecta de manera crucial en sus condiciones. En cuanto al contrato, sólo dos personas disponen de contrato de trabajadoras del hogar y, obviamente, a pesar de tratarse de un sector precarizado, sus condiciones son mejores que las personas que trabajan sin contrato. En la mayoría de los aspectos, pues, las personas que disponen de contrato disfrutan de mejores condiciones, dado que tienen un marco legal que regula su actividad y que, a pesar de que sean posibles los incumplimientos, disponen de más garantías a la hora de reclamar sus derechos.

En cuanto al salario, teniendo en cuenta que se trata de personas que trabajan como internas las 24 horas del día, los salarios oscilan entre los 600 y los 900€ mensuales. En algunos casos, el salario es el mismo tanto si se cuida una persona como dos, aunque en caso de fallecimiento de alguno de los miembros no se modifica. La mayoría de las personas cuidadoras consideran que están mal pagados, ya que desarrollan tareas que pocas personas autóctonas quieren realizar y con unas condiciones laborales duras que les afectan en el ámbito personal. Sin embargo, pocas están dispuestas a reivindicar la mejora, dado que son conscientes de su exigua posición de fuerza que limita enormemente su capacidad de negociación. En algunos casos han intentado conseguir mejoras, pero el proceso les ha comportado muchas tensiones. Algunos familiares, por ejemplo, se muestran poco predispuestos a escuchar las propuestas de incrementos salariales, incluso en los casos en que hace más de cinco años que se dispone de una vinculación laboral estable y se percibe el mismo salario. Y, en otros casos, porque, si la persona dependiente se entera de las peticiones de

mejora salarial de la cuidadora, lo interpretan de forma negativa y reaccionan con hostilidad, acusándolas de "preocuparse sólo de su dinero".

El alojamiento en el domicilio de la persona dependiente es un elemento más de la precariedad en que se encuentran las cuidadoras, ya que el fallecimiento de la persona que cuidan implica, automáticamente, la pérdida del trabajo, pero también de la vivienda. Esto supone, por tanto, un interés por encontrar rápidamente trabajo (así como más predisposición a aceptar cualquier condición), no sólo para continuar trabajando y disponer de ingresos de forma regular, sino también porque necesitan encontrar un hogar donde vivir, lo que complica mucho más su situación social y personal. Como decía una cuidadora: "Me quedo sin trabajo, me quedo sin nada" (CNF4).

Finalmente, otra de las situaciones que se pueden dar ocasionalmente es el incumplimiento de algunos acuerdos en torno a futuros incrementos salariales, que se formulan habitualmente al inicio de la relación laboral y que se aplazan a la espera de ver cómo se desarrollan los acontecimientos. Cuando llega el momento en que se plantea esta posibilidad, a menudo las cuidadoras reciben negativas y se encuentran inmersas en disputas con los familiares, que rápidamente se abandonan ante la sensación de impotencia.

Existe, por tanto, una insatisfacción y resignación alrededor del salario que se percibe, lo que provoca que muchas personas aspiren a regularizar su situación; un hecho que les permitiría, según ellos, disponer de más derechos y plantearse la entrada a otros ámbitos laborales con mejores condiciones. En esta insatisfacción también contribuyen las dificultades para disponer de períodos de vacaciones que, además, sean remunerados. En general, en pocos casos se dispone de muchos días de vacaciones, y no suelen ir más allá de quince días al año. Además, salvo excepciones, las personas no reciben todo el sueldo que les correspondería en este periodo, sino la mitad. En otros casos, sin embargo, no se percibe ninguna retribución.

Durante el transcurso del día, las cuidadoras suelen disponer de algunas horas "libres", la duración varía en función de cada caso. En algunos casos, por ejemplo, entre tres y cuatro horas diarias entre semana, pero la mayoría oscilan entre una y dos horas diarias. A lo largo de este tiempo, sin embargo, no se produce una separación absoluta con las personas a quienes se cuida, sino que, en algunos casos, se puede estar conectado mediante el uso del teléfono móvil,

lo que genera recelos entre algunas cuidadoras, que se niegan a utilizarlo para disponer de un tiempo para desconectar. La posibilidad de disponer de estas horas puede convertirse, pues, en una fuente de conflictos, dado que algunas familias suelen limitarlas al máximo, sin tener demasiado en cuenta las necesidades personales de las cuidadoras.

En cuanto a los impactos sobre la vida personal, destacan, sobre todo, las consecuencias en la salud emocional, que condicionan de manera notable el día a día de las cuidadoras. Así, por ejemplo, no podemos pasar por alto la angustia que genera en las personas en situación administrativa irregular (temores a inspecciones policiales, dificultades para regularizarse, desconocimiento de las normativas, vulnerabilidad social, titularidad de menos derechos y garantías, etc.). Así mismo, la sensación de provisionalidad constante ante las trayectorias laborales fragmentadas e inestables, que obligan a encontrar nuevos trabajos periódicamente, y por las consecuencias que implica, en algunos casos, la pérdida de la vivienda donde se vivía. Todo ello afecta de manera notable la estabilidad emocional de las personas cuidadoras.

Pero hay más elementos que acentúan aún más esta situación. Así, hay que tener presente la dureza de las tareas que se llevan a cabo, ya sea por el desgaste físico provocado por las actividades del hogar y las actividades cotidianas, como también por el hecho de tener que trabajar con personas que exigen una atención continuada e intensa, como son las personas con altos grados de dependencia. Aparte de la intensidad en la atención, algunas de estas actividades y tareas implican llevar a cabo, como ya se ha visto, trabajos incómodos y desagradables, como las relacionadas con la higiene personal, así como relaciones complicadas con personas que tienen bastante limitadas sus facultades físicas y mentales.

Por todo ello, las cuidadoras viven con cierta ambivalencia su trabajo, pasando por una relativa satisfacción, pero también por el descontento y las ganas de cambiar. En términos generales se detecta más insatisfacción, en parte por las condiciones laborales y las características del trabajo. Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas manifiestan satisfacción con el trabajo especialmente para la tranquilidad que les da un trabajo que conocen, y las rutinas que siguen diariamente.

5. Conclusiones

Este estudio de caso pone de manifiesto algunas de las características del modelo mediterráneo de bienestar (Ferrera, 1996), en que las mujeres asumen un papel fundamental en la provisión del bienestar, cubriendo buena parte de las necesidades que en otros modelos asume el Estado bajo los principios de universalidad y justicia social. Con todo, este escenario parece difícil de mantener en los próximos años, por la aparición de nuevos riesgos sociales y el paso de la sociedad industrial a una posindustrial (Taylor- Gooby, 2004).

En el caso de la comarca de la Garrotxa, la situación de las cuidadoras familiares y no profesionales presenta una serie de regularidades compartidas, aunque las dos situaciones son difícilmente comparables. Entre las conclusiones comunes que destacamos, en primer lugar hay que destacar la dedicación absoluta de las mujeres en las labores de cuidados. Una dedicación que en algunos casos implica haber encadenado el cuidado de distintas personas, con lo cual, la sensación de sobrecarga es generalizada. Además de la elevada intensidad y dedicación que requieren los cuidados, cabe añadir las consecuencias negativas para la salud, que se manifiesta en problemáticas físicas, pero también psicológicas, que mellan de manera muy considerable la calidad de vida de las personas cuidadoras (Larrañaga et al., 2008). Sin duda, la pregunta, quién cuida las cuidadoras es bien pertinente (Casado, 2016), ya que las ayudas que los familiares reciben para cuidar a las personas dependientes, ya sea en transferencias monetarias o en servicios complementarios al domicilio, no son suficientes. En el caso de las cuidadoras no familiares, el salario y las condiciones laborales son muy deficientes, con lo cual tampoco disponen de tiempo para desconectar de un trabajo tan absorbente como son los cuidados. En ambos casos, la situación de las cuidadoras repercute negativamente en su calidad de vida pero, al mismo tiempo, en la atención que ofrecen a las personas dependientes, con lo cual serían necesarias medidas que ampliaran la oferta de prestaciones para atender a las personas dependientes. De esta forma se mejoría su calidad de vida, y se evitarían situaciones personales especialmente duras como las que afrontan las cuidadoras.

Referencias bibliográficas

Abellán García, A., Esparza Catalá, C. y Pérez Díaz J. (2011). "Evolución y estructura de la población en situación de dependencia". En Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 29, nº1, pp. 43-67

Bettio, F., Simonazzi, A. y Villa, P. (2006). "Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean", en Journal of European Social Policy, nº16, pp. 271-285.

Carrasquer, P. (2013). "El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología". En Cuadernos De Relaciones Laborales, vol.31 nº1, pp. 91-113. doi:10.5209/rev_CRLA.2013.v31.n1.41633

Casado, M.I. (2016). ¿Quién cuida a las cuidadoras? En Boletín ECOS, vol. 37, Fuhem: Madrid.

Ferrera, M. (1996). "The southern model of welfare state in social Europe". En Journal of European Social Policy, vol. 6, nº 1, pp. 17-37

García-Calvente, M.; Del Río-Lozano, M.; Eguren, A. P. (2007). "Desigualdades de género en el cuidado informal a la salud". En Iguruak, nº44, pp.291-308

Generalitat de Catalunya (2008). Bases per al suport als cuidadors i les cuidadores no professionals. Col·lecció: Papers d'acció social, 1. Departament d'Acció Social i Ciutadania II.

Lagarde, M. (2004). Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción. Congreso Internacional SARE 2003. Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer y Comunidad Europea, Vitoria-Gasteiz.

Larrañaga, I. et al (2008). "Impacto del cuidado informal en la salud y la calidad de vida de las personas cuidadoras: análisis de las desigualdades de género". En Gaceta Sanitaria , vol. 22, nº5, pp. 443-450.

Rodríguez Cabrero, G. (2011). "Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea". Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 29, nº1, pp.13-42.

Rogero-García, J. (2009). "Distribución en España del cuidado formal e informal a las persones de 65 y más años en situación de dependencia". En Revista Española de Salud Pública, vol. 83, nº3, pp. 393-405

Sarasa, S. (2004). "El descenso de la natalidad y los servicios de protección social a los ancianos". ICE, nº815, 205-217.

Taylor-Gooby, P. (2004). "New risks, new welfare: the tranformation of the European welfare state". Oxford: Oxford University Press.

Tobío, C. et al. (2010) "El cuidado de las personas enfermas y discapacitadas". Barcelona: Fundación "la Caixa".

Torns et al. (2012). "El trabajo de cuidados. Un camino para repensar el bienestar". En Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, nº119, pp. 93-101.

VVAA (2005). "Cuidados a las Personas Mayores en los Hogares Españoles. El entorno familiar". Imserso, Madrid.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

LA LEY DE DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA COMO GENERADORA DE PATRONES DE CUIDADOS PERSONALES: ¿ENCONTRAMOS DIFERENCIAS EN EL TERRITORIO?

Minguela Recover, Mª Ángeles
mariangeles.minguela@uca.es
Camacho Ballesta, José Antonio
jcamacho@ugr.es

Grupo 9.2
Cuidados en la sociedad del riesgo: vulnerabilidad, ciudadanía y justicia

espanet SPAIN

Resumen

Los cuidados relacionados con las personas en situación de dependencia cada vez son más frecuentes en nuestra realidad cotidiana, transformándose en una situación de actuación preferente para los gobernantes. En un contexto económico y laboral realmente inestable, se le añade el progresivo envejecimiento de la población, la participación de la mujer en el mercado de trabajo, las transformaciones en las dinámicas familiares y el aumento de nuevas formas de convivencia. Todo ello genera una dificultad relacionada con la prestación de cuidados por parte de la red primaria de apoyos, es decir, la familia, produciéndose la llamada crisis de los cuidados. En este sentido, los cuidados a las personas en situación de dependencia son asumidos como un riesgo social, implicando la redefinición de las responsabilidades del Estado, el mercado, la familia y la comunidad. Es decir, se transforma en un reto común de responsabilidad compartida entre los actores sociales y la sociedad civil.

El objetivo planteado se centra en explicar cómo la incorporación de la perspectiva territorial, a través de las zonas de Trabajo Social, en el análisis del estudio de la situación de las personas dependientes mayores de 65 años nos permite identificar patrones de cuidados personales derivados de la Ley dependencia en Andalucía para el año 2014. Las fuentes de datos utilizadas principalmente son las estadísticas mensuales Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y los Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA) del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía para el año 2014.

Palabras clave: cuidados, envejecimiento, territorio, dependencia, género.

1. Introducción

Ante una sociedad envejecida, las demandas de atención relacionadas con las actividades de la vida diaria, van en aumento. Produciéndose un cambio en la orientación de los patrones de consumo, la orientación de las políticas y por ende la atención a la persona en situación dependencia funcional que atendiendo a las proyecciones demográficas la tasa de dependencia en mayores será del 26,8% en 2020, duplicándose en 2035 en Andalucía (IECA, 2016). Estas previsiones dirigen al sistema de cuidados en Andalucía hacia una mayor externalización y profesionalización del cuidado como complemento a la acción la protectora de los cuidadores familiares que verán reducida su disponibilidad y conciliación (Camacho et al. 2015; Minguela y Camacho, 2015)

En ésta misma línea, en el año 2014 el Centro de Estudios Andaluces publicó la tercera oleada de la encuesta de la Realidad Social de Andalucía centrada en el módulo de opinión que los andaluces tienen sobre los <<cuidados y conciliación>> y estos fueron los principales resultados (CENTRA, 2014:8):

- *El 90% de los entrevistados consideran que la prestación de cuidados a personas en situación de dependencia es preferible en el hogar.*
- *Cuatro de cada diez prefieren recibir una ayuda económica para que sea un miembro de la familia quien realice los cuidados en el hogar (en aquellos donde ya reside una persona dependiente, es la opción mayoritaria, con un 66,7%).*
- *Tres de cada diez prefieren que esa ayuda económica se destine a contratar a una persona que venga a domicilio;*
- *Dos de cada diez considera que lo mejor es que atienda a la persona dependiente en casa, un servicio público. Sólo una minoría, el 8,2% de los entrevistados, piensa que la mejor fórmula es acudir a un servicio público (fuera del domicilio); recibir una ayuda para pagar un centro privado, el 3,1%; o, como última opción, cuidar a la persona dependiente sin necesidad de ningún tipo de ayuda, el 1,3%.*

Atendiendo a la opinión de los andaluces mayoritariamente prefieren el hogar para la prestación de cuidados personales, en el que la familia cuenta con un papel central. Ahora bien, es interesante resaltar como el 30% de los encuestados reconocen la importancia de la profesionalización del cuidado dentro del hogar y su compatibilidad con la actuación que ya realizan los cuidadores principales, familiares.

Los resultados de la encuesta de opinión junto al proceso de envejecimiento en el que se encuentra inmerso Andalucía, hace que las situaciones de dependencia, los cuidados y la percepción social de ambas se transformen en el centro de las orientaciones de las políticas sociales en los próximos años.

El estudio de opinión revela como la prestación de cuidados personales es una cuestión de proximidad con la persona dependiente y si se le añade un contexto marcado por la paralización de la Ley de dependencia se generan los desencadenantes de nuestro trabajo. Teniendo como objetivo principal el análisis en clave del territorio, zonas de trabajo social, de las tipologías de cuidados personales que reciben los mayores de 65 años dependientes permitiendo identificar patrones de cuidados derivados de la Ley de dependencia en Andalucía para el año 2014.

2. Metodología

2.1. Bases de datos y construcción de las variables

La realización de este trabajo tiene como base de datos de referencia la construida a partir de las estadísticas mensuales de los datos de gestión del SAAD y de la Base de Datos de Usuarios Dependientes Andaluces (en adelante BDUDA, 2014) ambas a 31 diciembre de 2014. Ésta última es una base de datos original construida a partir del sistema de registro de información en el marco de SAAD procedentes de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

BDUDA ha permitido complementar la información registrada por la estadística mensual, permitiendo realizar una investigación ajustada sobre la realidad de los mayores dependientes para el año 2014 ya que la desagregación de la información es a nivel municipal. BDUDA, 2014 recoge a las 160.172 personas dependientes que están recibiendo prestaciones económicas y de servicios enmarcadas en el SAAD. No obstante, 70%, es decir, 111.296 personas son mayores de 65 años siendo esta la población objeto de estudio.

Las variables de trabajo, tipologías de cuidados, se han construido a partir de la reagrupación de las prestaciones contempladas en el SAAD:

- Cuidados Informales: sólo reciben la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PECEF).
- Cuidados Formales: reciben en exclusividad alguna de estas prestaciones, Prestación económica vinculada al servicio (PEVS), Servicio de Atención Residencial - Residencia de personas mayores en situación de dependencia (SARM) y Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad (SARD).
- Cuidados mixtos: reciben la prestación de servicios de Ayuda a Domicilio (SAD) y/o servicio de Centro de Día o de Noche, y plazas de respiro familiar (UED).

El servicio de teleasistencia (SAT) no se tiene en cuenta al ser considerada una ayuda técnica de prevención y seguridad de la persona en situación de dependencia.

El análisis de los patrones de cuidados se realizó a partir de la implementación de un Indicador de especialización en cuidados mixtos por zona de trabajo social para saber la participación que éstos tipos de cuidados presentan dentro de Andalucía. En este sentido, una zona de trabajo social estará especializada cuando el resultado de este indicador sea mayor que la unidad; cuando sea próximo a 1 su especialización será media y todo lo contrario cuanto menor sea que la unidad.

2.2. Construcción del marco territorial de referencia: sistemas de información geográfica

El nivel de desagregación de la información de BDUDA, 2014 es municipal permitiendo establecer como unidad territorial de trabajo la establecida por el art.9 de la Ley de servicios sociales de Andalucía de 1989, en la que se reconoce a las Zonas de Trabajo Social como las demarcaciones susceptibles para servir una prestación eficaz de los servicios sociales.

La posibilidad de producir nueva información sobre la realidad social en clave de territorio es debido tanto al avance de la informativa como de los Sistemas de Información Geográfica (en adelante SIG) definidos como sistemas de información que ayudan a la gestión y a la toma de decisiones, teniendo la capacidad de crear modelos digitales de la realidad (Del Bosque González, 2012 et al.: 30).

Para ello, el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía facilita información geográfica a escala intermedia a través de los Datos Espaciales de Referencia de Andalucía para el año 2015 (en adelante DERA). El DERA está compuesto por un conjunto de bases de datos espacio-territoriales que permite realizar análisis espaciales relacionados con la población, la organización territorial y los servicios públicos entre otros. Entre los bloques temáticos incluidos, las capas de trabajo han sido:

- G17 Divisiones administrativas:
    - límites de términos municipales son 776.
    - Zonas de Trabajo Social alcanzan las 181.

La figura 1 es el resultado de la superposición de las capas originales de zonas de trabajo social y de los límites de los términos municipales. A partir de esta superposición se ha realizado un proceso de depuración y homogenización de las capas del DERA y de BDUDA, 2014 que ha tenido como resultado la construcción de nuevas capas adaptadas a la realidad social objeto de estudio. Para la aplicación de los SIG se ha utilizado las potencialidades del software Arcgis© v 10.0 de ESRI.

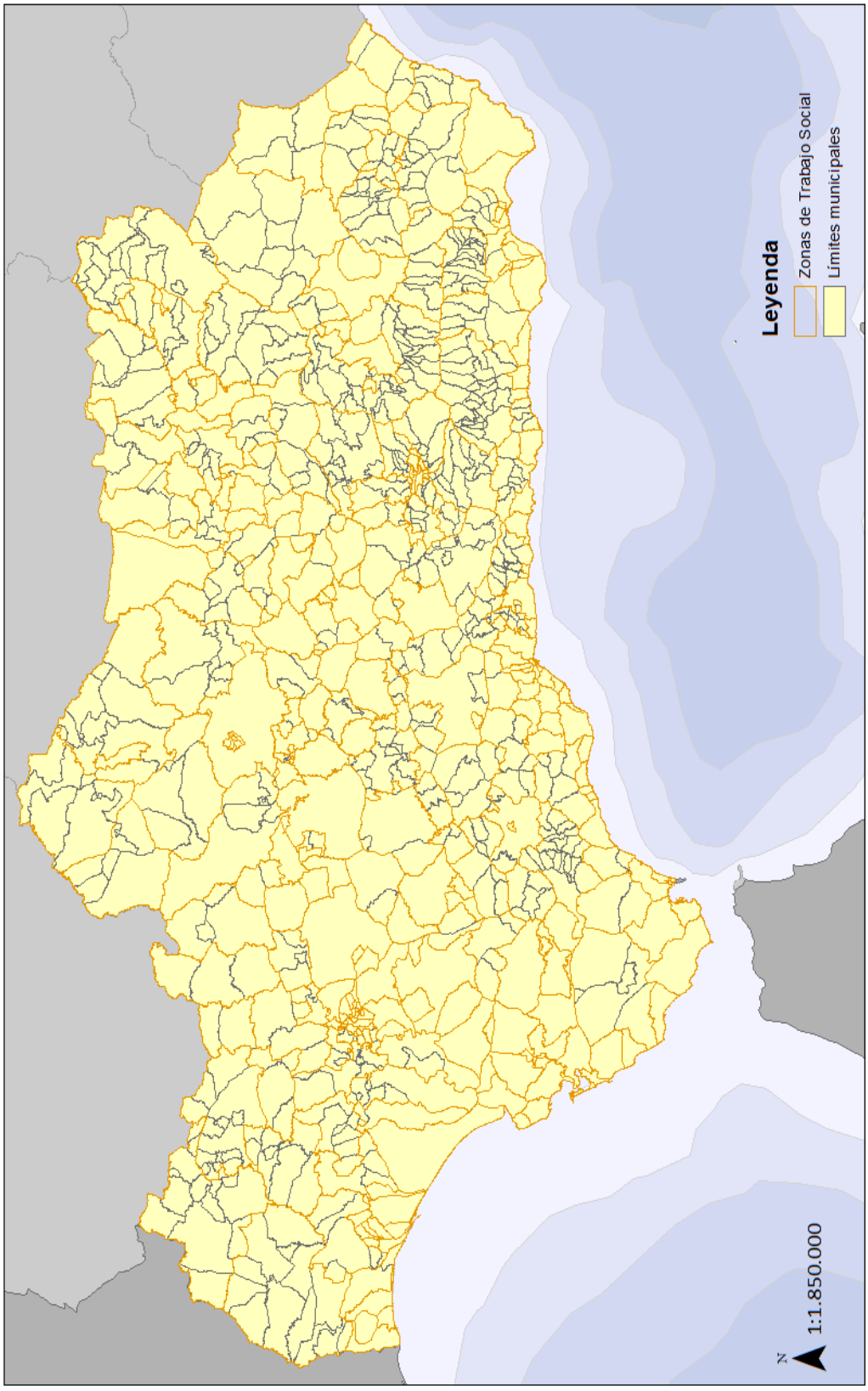


Figura 1: Superposición de las zonas de trabajo social y los límites municipales de Andalucía
Fuente: Elaboración propia a partir del DERA, 2015.

3. Resultados

La encuesta de la Realidad Social de Andalucía para el año 2014 pone énfasis en el cuidado en el hogar, siendo de hecho, uno de los pilares sobre los que se sustenta la Ley de dependencia. La realidad que presentan los mayores dependientes en clave del SAAD es la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales se transforman en los protagonistas de sistema de cuidados. De hecho, la primera alternativa de cuidados mostrada en el Figura 2 son los cuidados informales 47%, seguidos por los cuidados mixtos con 36% y con un 17% los cuidados formales. Esta distribución consolidándose un modelo de cuidados compensador jerárquico

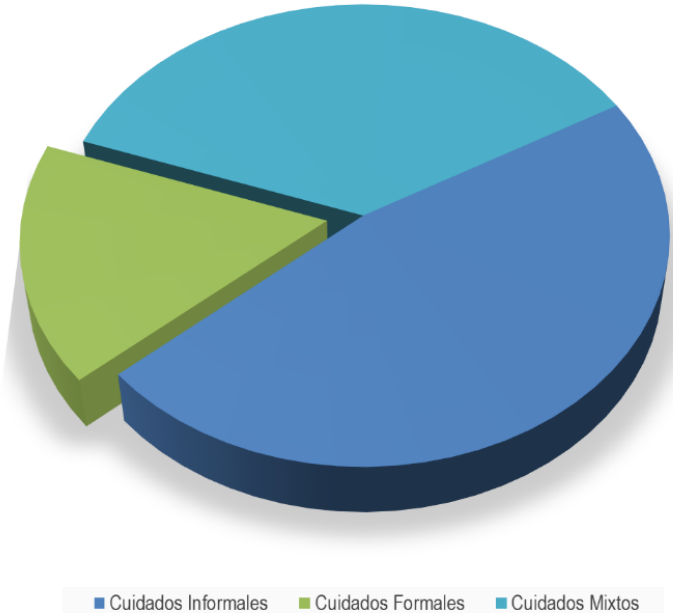


Figura 2: Estructura de la tipología de cuidados personales en Andalucía 2014
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del BDUDA, 2014

Ahora bien, la Tabla 1 muestra cómo emergen otras alternativas a la exclusividad de los cuidados informales. El caso del servicio de centro de día y/o de noche, el 35% de los beneficiarios la reciben en exclusividad, Tabla 1. Aunque, vemos como se combina con otras prestaciones como el servicio de ayuda a domicilio que actúa como segunda prestación en el 22% de los casos. Así, el servicio de teleasistencia como complemento es combinado en el 19% de los casos y con el servicio de ayuda a domicilio como tercera prestación en el 22% de las combinaciones que reciben los mayores dependientes en Andalucía. Los resultados apuntan a que el 65% de los beneficiarios del servicio de centro

día/noche lo combinan con otras prestaciones de la misma naturaleza de servicios. No se puede perder de vista el régimen de incompatibilidades entre las prestaciones de servicios y económicas recogidas en la sección 4 de la Ley de dependencia y en su normativa de desarrollo. Sin embargo, las Comunidades Autónomas tienen competencias para realizar su propio régimen de compatibilidad (art.16.3 RD 1051/2013).

De estas combinaciones emerge un modelo complentario de cuidados de larga duración en el que los servicios mejoran la eficacia de la actividad diaria de los cuidados familiares principales, al presentarlos como complemento.

A pesar de estas alternativas, el patrón de cuidados de manera generalizada en Andalucía son los cuidados informales. Ahora bien, ¿Si descendemos a nivel de zona de trabajo social y distinguimos entre zonas urbanas y rurales, el patrón de cuidados informales se mantiene? Esta perspectiva nos detallará de manera más cercana la realidad del sistema de cuidados y los patrones de los mayores dependientes en Andalucía.

Tabla 1

Número y combinaciones de prestaciones económicas y/o de servicios recibidas los mayores de 65 años en situación de dependencia en Andalucía, 2014

	Prestaciones de servicios/económicas			Persona beneficiaria del Servicio de Teleasistencia combinado	
Prestaciones económicas y de Servicios del SAAD	**Prestación de servicios o económica en exclusiva**	**Servicio de Ayuda a Domicilio**	**Servicio de Centro de Día y de Noche**	**Prestación de servicios o económica en exclusiva**	**Servicio de Ayuda a domicilio (3ª prestación recibida)**
Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales	28.852			23.464	
Prestación Económica Vinculada al Servicio	2.285			39	
Servicio de Ayuda a Domicilio	14.661			21.748	
Servicio de Atención Residencial, personas con discapacidad	361		12		
Servicio de Atención Residencial, personas mayores	15.920		2		
Servicio de Centro de Día y de Noche	1.394	921		870	767

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BDUDA, 2014.

La Figura 3, muestra como los cuidados informales son la principal tipología de cuidados en las zonas urbanas tanto en hombres y mujeres. En el caso de hombres entre 65 -73 años, se pone de manifiesto el carácter sustitutivo de los cuidados formales respecto a los cuidados mixtos, siendo estos fagocitados; ocurriendo lo mismo en los nonagenarios de ambos sexos. En las zonas urbanas, es curioso como en el tramo de edad entre los 80-90 años, hay una mayor concentración de personas dependientes, se observa la primacía por los cuidados informales, cuando aparecen tanto para hombres y mujeres las situaciones de dependencia severa. Ahora bien, entre los 80-83, los cuidados mixtos acortan distancias con los cuidados informales en el caso de las mujeres, no siendo así en caso los hombres.

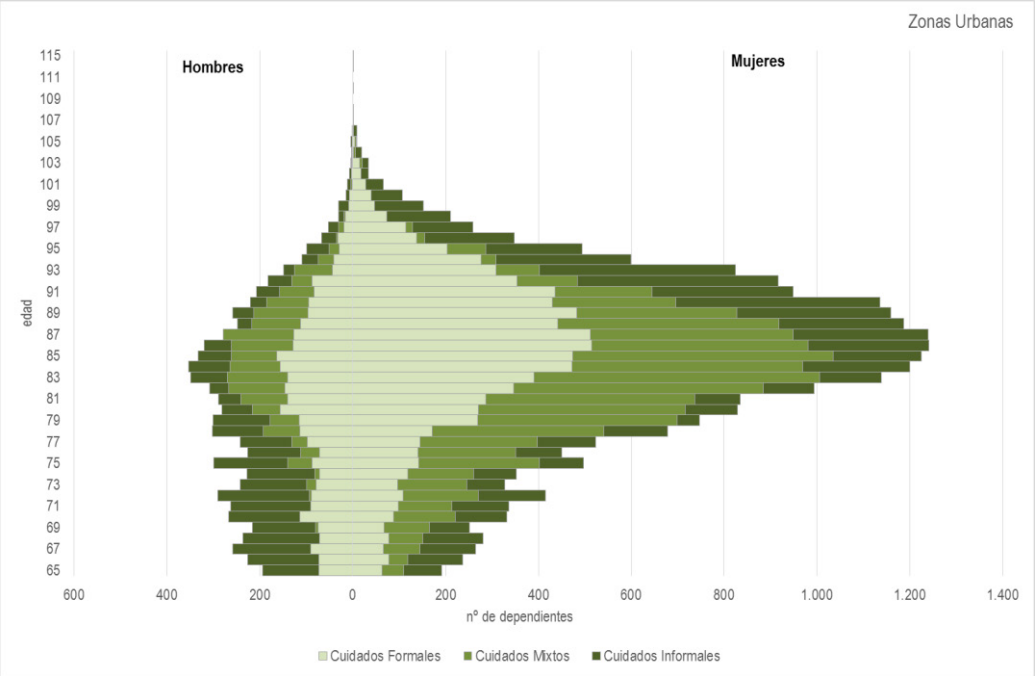


Figura 3: Pirámide de personas dependientes de 65 y más años por sexo y tipología de cuidado recibida en las zonas urbanas en Andalucía (31 de diciembre de 2014).
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del BDUDA, 2014.

La realidad presentada por las zonas urbanas resulta ser antagónica a las de las zonas rurales (Figura 4), siendo las menos las similitudes existentes, analizándose de manera paralela.

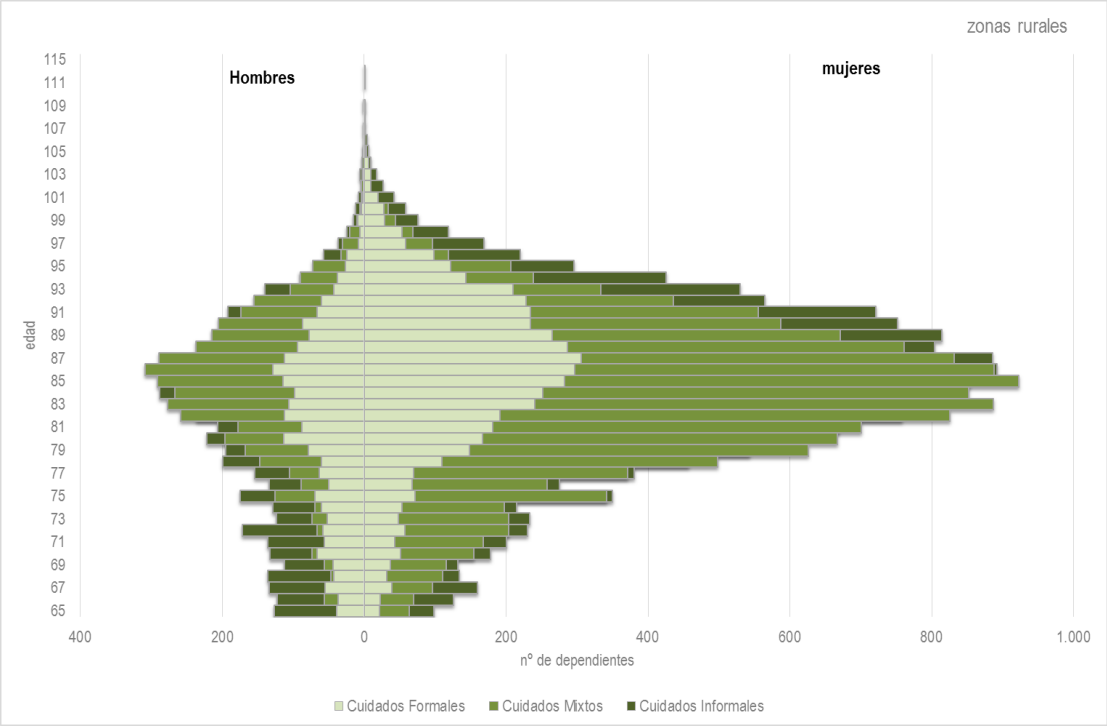


*Figura 4 :*Pirámide de personas dependientes de 65 y más años por sexo y tipología de cuidado recibida en las zonas rurales en Andalucía (31 de diciembre de 2014)
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del BDUDA, 2014

En las zonas rurales, los cuidados mixtos son la primera alternativa de cuidados personales tanto en hombres como en mujeres. Los cuidaos informales pasan a un segundo plano no menos importante (Figura 4). Pero lo realmente interesante es cómo los cuidados mixtos se presentan mayoritarios, prácticamente a lo largo de toda la pirámide poblacional.

Las diferencias existentes entre los cuidados informales y mixtos se centran precisamente en los estereotipos de género asociados con la prestación de cuidados. En otras palabras, los cuidados informales en los hombres hasta los 80 años, son muy superior al resto de tipologías, debido fundamentalmente a que éstos son realizados por los miembros de la familia, en concreto por sus esposas fundamentalmente, seguidas de las hijas (Minguela y Camacho, 2011). Ahora bien, entre los octogenarios los cuidados mixtos pasan a ser la primera opción, porque o bien la esposa también se encuentra en situación de dependencia o las hijas no pueden prestar una atención continuada, necesitando esta ayuda complementaria.

Hasta ahora podemos afirmar que desde una perspectiva macro, los andaluces mayores de 65 años dependientes, reciben un cuidado especialmente carácter informal. Sin embargo, cuando hemos incluido la perspectiva de territorio y género, la situación cambia radicalmente, mientras que en las zonas urbanas mantienen el tradicional cuidado informal: las zonas rurales apuestan por los cuidados mixtos, para mujeres y hombres dependientes mayores de 65 años.

3.1. Indicador de especialización de las Zonas de Trabajo Social por mayores dependientes que reciben cuidados mixtos. Andalucía 2014

La especialización de las zonas de trabajo social en cuidados mixtos asciende al 48% de total. En concordancia a la realidad descrita en la Figura 4 los cuidados mixtos se perfilan como patrón de cuidados en las zonas rurales, alcanzando al 67%, es decir, dos de cada tres zonas de trabajo social tiene una especialización en cuidados mixtos por encima de la media andaluza.

A diferencia de los cuidados informales, la mayor especialización en cuidados mixtos se encuentra en la parte oriental de la Comunidad Autónoma, en las que zonas de trabajo social rurales superan el 1,3 de especialización como en la Sierra Norte del Córdoba (1,34) con Hinojosa del Duque, Montoro, La Carlota y Peñarroya-Pueblonuevo y el Sur de Córdoba con Rute, Fernán Núñez, Casto del Río y Aguilar de la Frontera (2,2). De igual manera la provincia de Jaén, también es destacable la especialización de los cuidados mixtos, sobre todo en las zonas de trabajo social rurales, localizadas a lo largo de la Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, altamente especializadas.

De una manera más intensiva destaca el surco intrabético que se extiende entre las provincias de Almería y Granada, tanto en zonas ruarles como urbanas. De hecho, cinco de las seis zonas de trabajo social urbanas con las que cuenta la provincia de Granada tienen una especialización media, destacando la zona de trabajo social de Baza (1,90) seguida de Granada (1,4). Sin embargo, esto no se da con la misma intensidad en las zonas de trabajo social urbanas de la provincia de Almería, cuya especialización está en el intervalo 0,89-1,11, pero en contraposición, se encuentras las zonas de trabajo rurales como Rio Nacimiento (1,44), Levante Sur (1,41) y Poniente (1,23) y Alto Almanzora (1,21).

En la parte occidental destaca la provincia de Sevilla, en la que se crea en torno a la zona de trabajo social de la cuidad de Sevilla, un “cordón” de especialización y de

patrones de cuidados personales que están formados por: las zonas rurales del noroeste, especializadas en cuidadores informales y al suroeste de cuidados mixtos (Figura 5); resaltan la urbana Coria del Río (1,44) y la rural Puebla del Río (1,38). En la misma provincia destaca la zona de trabajo social urbana de Écija con una especialización por encima de la media andaluza de 1,5 veces.

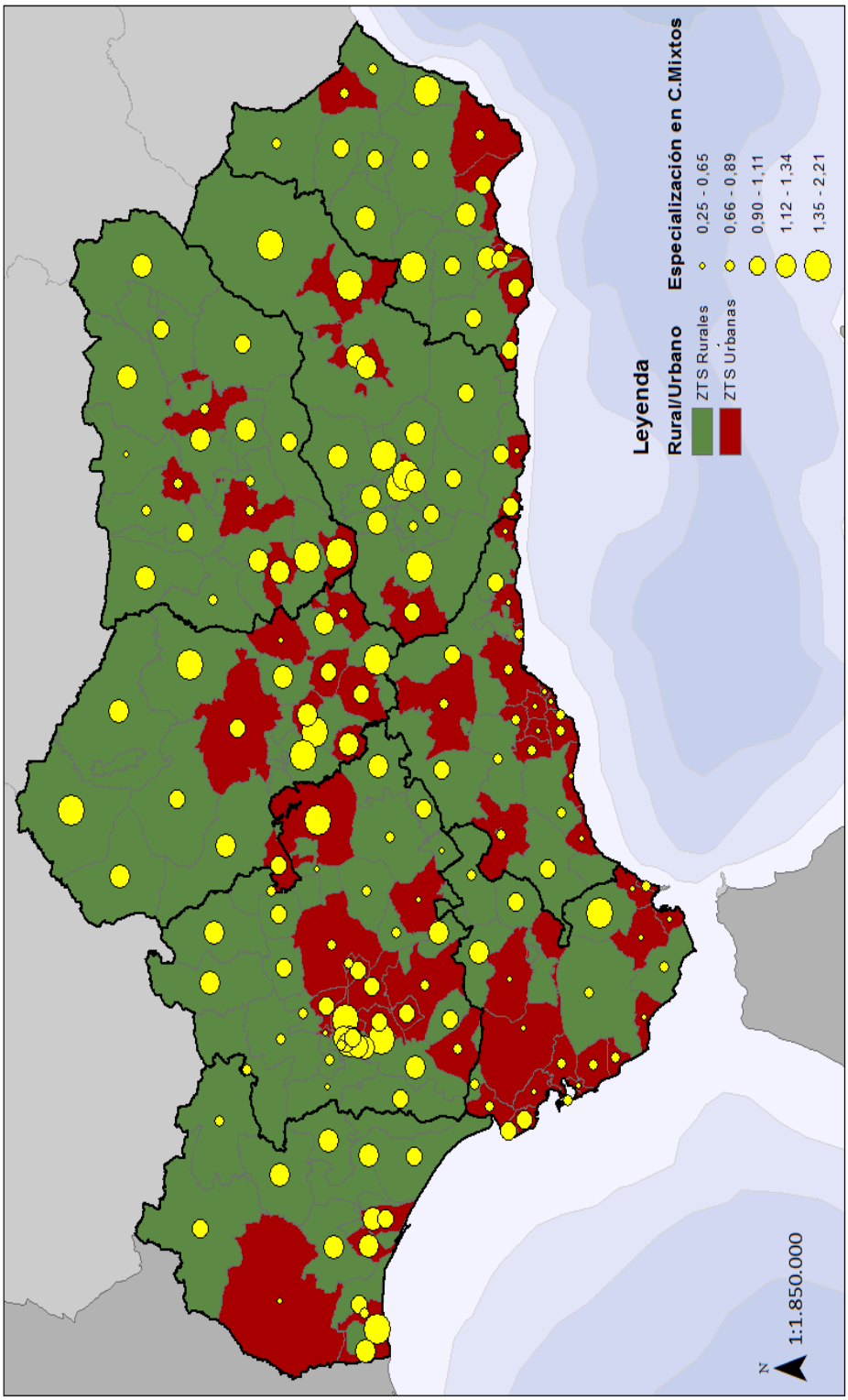


Figura 5 :Indicador de especialización en cuidados mixtos por zonas de trabajo social rurales y urbanas. Andalucía 2014.
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos BDUD,2014.

3.2. Ranking de las Zonas de Trabajo Social mayor especializadas en cuidados mixtos

El estudio de la realidad social de las personas mayores dependientes en Andalucía, desde una perspectiva del territorio desprende diferentes escenarios como hemos podido comprobar hasta ahora. Entonces, sin perder de vista la esencia del componte familiar implícita en la prestación de cuidados personales, así como la incorporación de modelos complementarios y/o de especialización de tareas asociados a la prestación de cuidado mixtos en el entorno del hogar (Twigg,1989).

A partir de toda esta información, se ha generado un *ranking* de las 20 zonas de trabajo social con porcentajes de supriores al 10% de dependientes mayores de 65 años respecto al total de población, para ese mismo grupo de edad. La zona de trabajo social responde con un patrón especializado de cuidados mixtos en el entorno del hogar por encima de las 1,4 veces de la media andaluza (Tabla 2 y Figura 6).

La mitad de las zonas de trabajo social que se encuentran dentro de este *ranking,* son rurales, siendo el peso de los mayores dependientes que reciben cuidados del sistema, supera el 15% del total de la población de 65 y más años, en sus respectivas zonas de trabajo social. En primera posición, se encuentra la sobreespecializada zona rural de trabajo social de Aguilar de la Frontera (2,2), que hace que los cuidados informales no sean representativos (0.2). En cambio, la zona de trabajo social rural de Campo de Gibraltar - Castellar/Jimena en la provincia de Cádiz, tiene una especialización del 1.6 en cuidados mixtos y una especialización entorno a la media andaluza en cuidados informales. Es de destacar cómo solo dos de las capitales de provincia – Granada y Sevilla- están dentro de este ranking.

El 90% de las zonas de trabajo social del ranking son interiores, excepto Isla Cristina en Huelva y Levante Sur en Almería. Es curioso como la provincia de Málaga no se encuentra representada en este ranking debido a su especialización fundamentalmente que radica en cuidados formales, relacionadas con el turismo residencial para las personas mayores europeas.

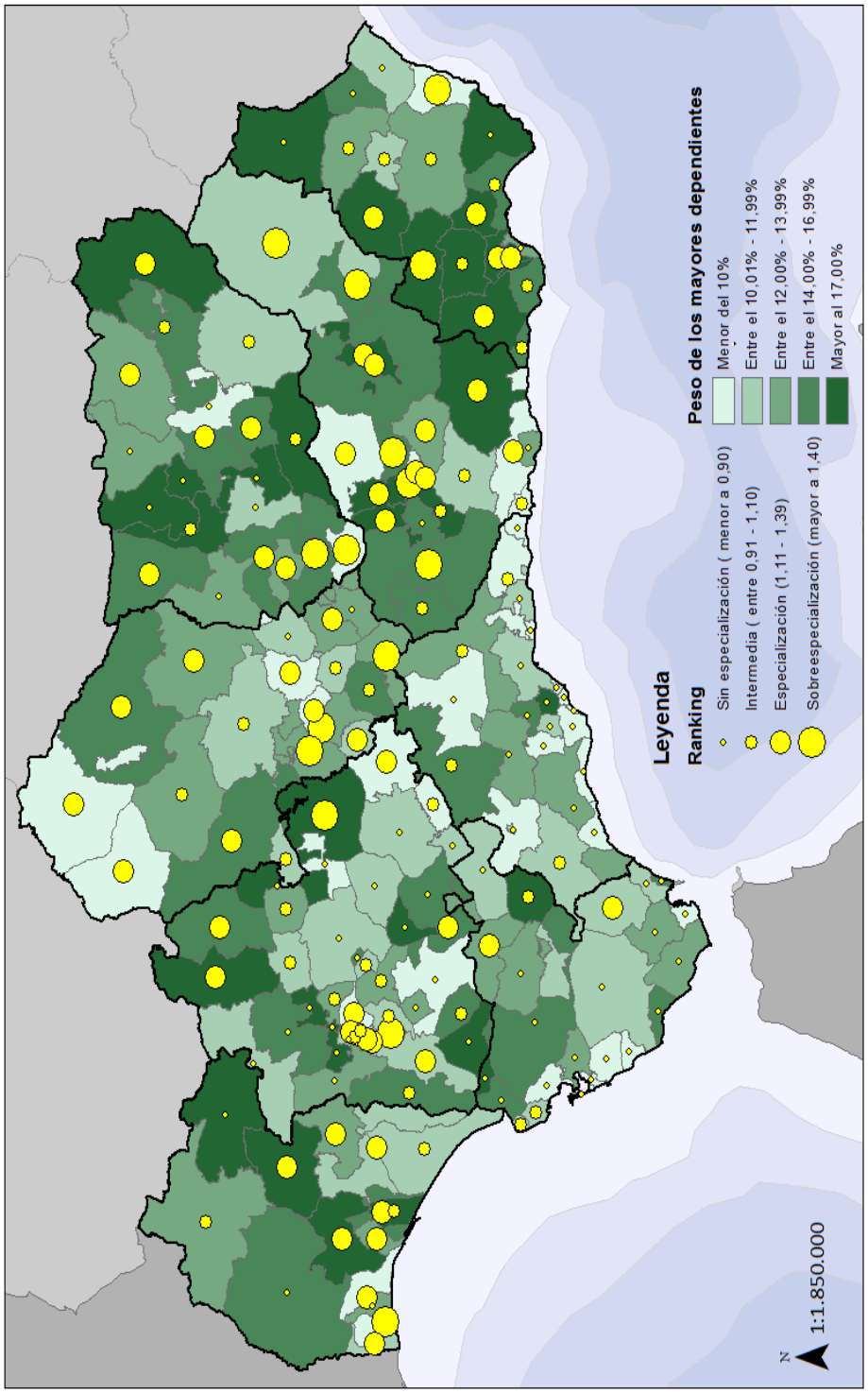


Figura 6: Especialización en cuidados mixtos y peso de las personas mayores de 65 años sobre total de su población por zona de trabajo social
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos BDUDA, 2014

Tabla 2
Ranking de las 20 zonas de trabajo especializadas en cuidados mixtos

Clasificación	Provincia	Zonas de Trabajo Social	Dependientes sobre mayores de 65 años	Especialización en cuidados mixtos	Localización
1	Córdoba	Aguilar de la Frontera	17,82	2,2	Rural
2	Granada	Baza	17,40	1,9	Urbano
3	Jaén	Alcaudete	24,08	1,8	Rural
4	Granada	Alfacar	12,79	1,6	Rural
5	Córdoba	Fernán Núñez	18,01	1,6	Rural
6	Jaén	Alcalá la Real	21,74	1,6	Urbano
7	Sevilla	Écija	14,55	1,5	Urbano
8	Córdoba	Rute	20,74	1,5	Rural
9	Granada	Alhama-Huerto Tájar-Montefrío	19,52	1,4	Rural
10	Almería	Río Nacimiento	24,69	1,4	Rural
11	Sevilla	Coria del Río	13,03	1,4	Urbano
12	Almería	Levante Sur	19,49	1,4	Rural
13	Huelva	Isla Cristina	13,09	1,4	Urbano
14	Granada	Norte	25,52	1,4	Rural
15	Granada	Maracena	12,34	1,4	Urbano
16	Granada	Granada	19,48	1,4	Urbano
17	Cádiz	Campo de Gibraltar - Castellar/Jimena	15,76	1,4	Rural
18	Sevilla	Sevilla	17,98	1,4	Urbano
19	Sevilla	Tomares	10,18	1,4	Urbano
20	Córdoba	Montoro	18,20	1,4	Rural

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos BDUDA ,2014

La apuesta por los cuidados mixtos, no solo suponen una mejora sustancial de la atención a personas dependientes, además de un complemento a las familias, sino también, cumplen con una función social como generador de empleo y dinamismo económico (Camacho et al. 2011). Finalmente,<< los servicios relacionados con la atención a las personas en situación de dependencia, independientemente de la fuente de datos utilizada, pone de relieve la potencialidad de estas actividades económicas como generadoras de empleo y tejido productivo, transformándose en yacimientos de empleo ante una demanda social creciente y su contribución al descenso del paro aun cuando se están desarrollando en un contexto de crisis económica y destrucción masiva de empleo >> (Camacho et al., 2012: 68).

4. Conclusiones

La distribución de las principales tipologías de cuidados que se reciben en Andalucía en 2014 muestra como en términos generales, los cuidados informales siguen siendo la primera alternativa, seguidos por los cuidados mixtos y en último lugar los cuidados formales. Sin embargo, cuanto mayor es el zoom dirigido a la caracterización de los patrones de cuidados de las personas en situación de dependencia, comprobamos que las suposiciones o evidencias asociadas los cuidados se van desmontando progresivamente. Prueba de ello es la incorporación de nuevo de la perspectiva territorial –rural y urbana- de los cuidados, que pone de relieve la no existencia de un patrón común de cuidados personales en el entorno del hogar.

Se pone sobre la mesa como las zonas urbanas de trabajo social reproducen patrones de cuidados tradicionalmente asociados a las zonas rurales en gran parte debido al éxodo rural y a la despoblación que están sufriendo éstas provocando que en las zonas rurales ante la no inmediatez de la red social al cuidado sea a través de los servicios/profesionalización las que cubran las necesidades de cuidado manteniendo a la persona en su entorno social habitual.

En las zonas rurales, los cuidados mixtos son la primera alternativa de cuidados personales tanto en hombres como en mujeres, los cuidaos informales pasan a un segundo plano no menos importante. Entonces al componte familiar implícito en la prestación de cuidados personales, la incorporación de modelos complementarios y/o de

especialización de tareas hace que los cuidados mixtos sean una respuesta de calidad a la demanda de cuidados y un complemento de conciliación de la vida familiar y laboral.

La apuesta por los cuidados mixtos, no solo supone una mejora sustancial de la atención a personas dependientes, además de un complemento a las familias, sino también, cumplen con una función social como generador de empleo y dinamismo económico.

Las zonas de trabajo social rurales que presentan altos índices de especialización en de cuidado mixtos, no siendo así en zonas urbanas. Si adaptamos los estudios Edlman y Hughes (1990) a la realidad andaluza en 2014 se comprueba como en las zonas de trabajo social rural las prestaciones de servicios han sido diseñadas y transmitidas a la población como un complemento a la acción de las familias, hecho que demuestra la eficacia de los cuidados informales.

5. Bibliografía y webgrafía

Camacho Ballesta, J., Minguela Recover, M., Morata García de la Puerta, B., Hernández Peinado, M., Ruiz Peñalver, S., Rodríguez Molina, M. y Sancho Frías, I. (2012): Yacimientos de empleo y políticas sociales: los servicios relacionados con la atención a personas en situación de dependencia en Andalucía. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía.

Camacho Ballesta, J.A, Ruiz Peñalver, S.M y Minguela Recover, M.A (2015): La atención a las personas en situación de dependencia como yacimiento de empleo en tiempos de crisis: el caso español. Cuadernos de Relaciones Laborales,1 ,(33), pp. 169-188. http://dx.doi.org/10.5209/rev_CRLA.2015.v33.n1.48812

CENTRA, Centro de Estudios Andaluces (2014) Encuesta Realidad Social de Andalucía 3ª oleada: cuidados y conciliación. Factoría de Ideas. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. Noviembre de 2014.Disponible: https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/actividades/ERSA_19112014.pdf

Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía (2014) Base de Datos de Usuarios Dependientes Andaluces, Sevilla.

Del Bosque González, I., Fernández Freire, C. Martín-Forero Morente, L y Pérez Asensio E. (2012) El sistema de información geográfica y de investigación en Ciencias

Humanas y Sociales. Apuntes de Ciencias Instrumentales y Técnicas de Investigación.

Edelman, P y Hughes, S. (1990) The impact of community care on provision of informal care to homebound elderly persons. Journal of Gerontology, 2, (45) pp. S74-S84.

IECA, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2016) Proyección de la población de Andalucía, provincias y ámbitos subregionales 2013-2070. Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía. Disponible: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/proyecciones/index.htm

Minguela, M.A. y Camacho, J. A. (2015) Cuidados mixtos y cuidados informales a los mayores dependientes, ¿son complementarios o sustitutivos? Una visión comparada entre los países del sur de Europa. Revista Zerbitzuan, 58, pp.15-25. DOI: 10.5569/1134-7147.58.02

SAAD, Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2014) Estadísticas mensuales. Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad. Disponible http://www.dependencia.imserso.gob.es/dependencia_01/info_d/index.htm

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

ESTUDIO CUALITATIVO SOBRE JUSTICIA OCUPACIONAL EN DIVERSIDAD FUNCIONAL A TRAVÉS DEL DISCURSO DE PROFESIONALES DE LA DEPENDENCIA

Revuelto Palma, Lidia
lidiarevueltopalma@gmail.com
Simó Algado, Salvador
salvador.simo@uvic.cat
Oliver Germes, Amparo
amparo.oliver@uv.es

Grupo 9.2

Cuidados en la sociedad del riesgo: vulnerabilidad, ciudadanía y justicia

espanet SPAIN

1- **Resumen**:

La importancia que tiene el profesional de la dependencia en posibilitar la autodeterminación y la búsqueda de objetivos de la persona con diversidad funcional es clave. El presente estudio pretende dar a conocer los valores del colectivo de trabajadores, ver el discurso sobre justicia ocupacional de estos en relación a este colectivo y hacer un análisis crítico del funcionamiento de los Servicios Sociales en esta materia.

Históricamente la persona con diversidad funcional ha estado expuesta a muchas violaciones de los derechos humanos, encontrándose con una problemática en la participación, debido a un contexto, físico, social, comunitario e institucional, excluyente. Los profesionales de la dependencia debemos ser críticos con las normas interiorizadas por el simple proceso de socialización y desde esa crítica consciente luchar por un cambio de las normas sociales destructivas, buscando una comunidad más justa y solidaria, eliminando actitudes pasivas y sumisas al orden social establecido. El Modelo Canadiense de Desempeño Ocupacional ve a las personas como agentes activos con el potencial para identificar, escoger e involucrarse en ocupaciones propositivas en su medio ambiente, y que pueden participar como compañeros en una práctica centrada en la persona. Es la búsqueda de un protagonismo de la persona en su proceso de recuperación. Implica comprender y desarrollar un tipo de relación con las personas y hacer uso consciente del self (Simó Algado, 2006). Hay un incremento de la inclusión social cuando las personas que han sido segregadas son incluidas como participantes y lideres de sus comunidades (Kuyeck, 1990)

Palabras clave:
Justicia Ocupacional, diversidad funcional, terapia ocupacional, profesionales de la dependencia

2- Introducción:

2.1- Marco general de enfoques teóricos:

En la clínica se puede observar la importancia del trabajador a la hora de que se produzcan cambios reales, tanto en la personas usuarias o clientes como en el contexto social. Esta importancia se ve, por un lado, positivamente cuando la persona tiene esperanza de cambio y que forma parte de algo mayor (reconocimiento); y negativamente cuando los niveles de esperanza son más bajos. El trabajador es clave en el tratamiento de las personas con diversidad funcional, por lo que debemos tener presente su bienestar y todos los ítems que influyen en éste. Con este estudio queremos demostrar la importancia del cuidado del profesional que trabaja con personas con diversidad funcional para promover la mejora de la calidad de vida de las personas con las que trabajamos, y luchar por un cambio en la adquisición de derechos y en la participación real en la comunidad de nuestros usuarios, con nuestros usuarios.

La mayor parte de la actividad asistencial se centra en el encuentro terapéutico con el cliente y con su familia, tratando de dar soluciones a los problemas que presenta. La complejidad que ha adquirido el sistema sociosanitario, tanto tecnológica como de otros requerimientos (guías terapéuticas, estándares, registros sistemáticos de actividad, etc.) han recortado el espacio del profesional para dedicarse al encuentro con el usuario. La dimensión subjetiva, donde se produce la vivencia real de la problemática para el usuario, es frecuentemente obviada por falta del tiempo y del espacio adecuado para ser reconocida, evaluada y atendida, dificultando poder realizar una praxis basada en la persona.

Esta labor requiere una presencia empática y una actitud de promoción de la dignidad y la autonomía del cliente en un entorno cada vez más deshumanizado y más orientado hacia la rentabilidad, la gestión por objetivos que, frecuentemente, interfieren en la relación terapéutica (Oliver, 2011). A esto hay que unir la situación actual de recortes sociosanitarios, implicando una precarización laboral del trabajador y afectando a su rol de cuidador.

Los profesionales que prestamos servicios con personas dependientes nos vemos afectados, no sólo por el contagio emocional derivado de la relación terapéutica, sino también al ver que los valores y los objetivos que un día les llevaron a elegir esa profesión se van alejando en una realidad sobre la que no se tiene control.

La sociedad moderna sigue viendo la diversidad funcional como una enfermedad, como algo a recomponer o subsanar por el avance de la medicina. Gracias a esto, se hace la clasificación de la diversidad funcional por diferencias orgánicas, y se siguen otorgando certificados de "minusvalía" vinculados a la realidad médica y funcional de la persona, en lugar de vincularlos a sus necesidades personales y sociales para poder desarrollar un proyecto de vida pleno con sentido (Simó Algado, 2016). El origen, el desarrollo y la articulación del modelo social de la diversidad funcional se ha generado básicamente a través del rechazo a los fundamentos expuestos anteriormente. Desde este modelo se concibe que la diversidad funcional no proviene de un déficit orgánico, sino en una estructura social que no tienen en cuenta las auténticas necesidades de las personas con diversidad funcional y las marginan y excluyen de la participación comunitaria. En él se expone la problemática en cuanto a la participación, debido a un contexto excluyente (Palacios y Romañach, 2006).

Una de las máximas filosóficas más cargadas de significado establece: "todos los hombres son (o nacen) iguales". Esta máxima no supone que "todos los hombres sean iguales en todo", sino con relación a aquellas cualidades que según las diferentes concepciones del hombre y de la sociedad forman la esencia del hombre, como el poseer la dignidad. Indudablemente los hombres no son iguales. Es adecuado recordar en este punto la distinción que hacía Rousseau (Rousseau, 1999) de las desigualdades naturales de los hombres, las producidas por la naturaleza, de las desigualdades sociales, producidas por las relaciones de dominio económico, espiritual y político. Rousseau nos hablaba de la eliminación de las diferencias sociales, al igual que nos lo expone el modelo social.

Las sociedades existentes hasta la actualidad son sociedades desiguales, donde las tendencias no igualitarias se esfuerzan en conservar las cosas tal como están, son las doctrinas conservadoras. A este conservacionismo social hay que unir el individualismo que caracteriza a las sociedades modernas. Se dice que una persona es individualista cuando es propensa al individualismo o partidaria de esta tendencia. Así mismo, el individualismo consiste en el pensamiento y la acción independientes, sin depender ni pensar en otros sujetos y manteniéndose ajeno a las normas generales. Como tendencia filosófica, el individualismo defiende la supremacía de los derechos individuales frente a los derechos de la sociedad y a la autoridad del Estado. Aquellas personas que se encuentren dentro de esta forma de entender la vida buscarán satisfacer sus propios objetivos con autosuficiencia e independencia, oponiéndose a las intervenciones externas acerca de sus opciones personales. Por eso están en contra de la autoridad de las instituciones sobre su libertad individual.

En su libro "La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas" Beck nos habla de la importancia de demostrar un talante diario que te distinga de los demás, el valor social de demostrar ideas propias, de ser más que los demás. Esto nos lleva a posiciones colectivas de exclusión, donde se encuentran víctimas de violencia gratuita, como por ejemplo las personas con diversidad funcional (Beck, 2003). Es imprescindible potenciar el proyecto de una Europa social, que reclame para todos sus ciudadanos y ciudadanas la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales, y que se proponga como tarea histórica proteger a todas las personas de la Tierra, luchando por los mínimos de justicia que la ciudadanía social cosmopolita exige (Cortina, 2005), eliminando la discriminación y luchando por la justicia social la necesidad de lograr un reparto equitativo de los bienes sociales. En una sociedad con justicia social, los derechos humanosson respetados y las clases sociales más desfavorecidas cuentan con oportunidades de desarrollo.

Desde una visión estructuralista /funcionalista de la sociedad el cambio y el conflicto social se consideran fenómenos secundarios y una amenaza para el correcto funcionamiento de las instituciones sociales. Como consecuencia, la gente y las familias que no viven de acuerdo con lo que está establecido como normal, son consideradas disfuncionales, problemáticas o anormales. En cambio, desde una visión del conflicto social el problema radica en la desigual distribución de los recursos, y aboga por la lucha por la ampliación de los derechos humanos, que debe convertirse en parte de la vida social diaria y el resultado de la acción colectiva organizada (Galheigo, 2004). El valor de la igualdad se encuentra enraizado verbalmente en nuestra comunidad, pero la legislación al respecto deja mucho que desear en relación al igual trato de todas las personas. La solidaridad, es un valor que se plasma al menos en dos tipos de realidades personales y sociales: en la relación que existe entre personas que participan con el mismo interés en cierta cosa; en la actitud de una persona que pone interés en otras y se esfuerza por las empresas o asuntos de esas personas (Cortina, 2005). Por ello no se puede dar una respuesta adecuada a la problemática de las personas con diversidad funcional si no se fomentan la solidaridad integral y la justicia social. La solidaridad ha de orientarse a la promoción del ser humano y al respeto de su dignidad, transformando las situaciones que generan la exclusión, incidiendo en la raíz de los problemas y no limitándose a paliar sus consecuencias. Cuando se habla de solidaridad, nos referimos a la "voluntaria", por la que damos generosamente algo a lo que no estamos obligados (Ruiz y Lorenzo, 2014).

Se trata de recuperar valores. En primer lugar asumir el compromiso de fomentar la solidaridad que incentive actitudes generosas que hagan posible que se reconozca la dignidad de la

persona y a partir de ahí contribuir a unas relaciones sociales en las que las personas puedan desarrollar un proyecto de vida integral, tengan o no alguna discapacidad. Esto no es una utopía, aunque no puede alcanzarse individualmente por lo que son necesarias las entidades intermedias. Se trata de valores que cualquier centro, público o privado, ha de transmitir, ya que son metas que hemos alcanzado y se deben cuidar como un valioso tesoro (Cortina, 2005). Dentro de estas entidades intermediarias se encuentran las fundaciones y asociaciones, cuyo número es creciente y que por estar movidas por la conciencia y el compromiso personal y no por obligaciones, han sido un instrumento decisivo en muchos logros sociales (Ruiz y Lorenzo, 2014).

Si examinamos el ámbito en que actúan las entidades solidarias, comprobaremos que dedican sus esfuerzos mayoritariamente a luchar contra las consecuencias de los problemas existentes (pobreza, marginación, enfermedad, exclusión, discapacidad, etc.), algo absolutamente necesario; pero tienen menos protagonismo en lo referente a evitar las causas de dichos problemas (probablemente porque los poderes públicos no lo facilitan). Los logros estarán en función del porcentaje de ciudadanos que incorporen la solidaridad a sus prioridades, con esto nos referimos tanto a las personas afectadas, entidades solidarias y contexto comunitario. Para ello muchos deben despertar del letargo, el conformismo y la desmotivación, comprometiéndose con el humanismo, la ética y la solidaridad, que deben ser universales. Para unir voluntades es más fácil hablar de "problemas comunes" que de "intereses individuales" (CERMI, 2012). La unión de fuerzas de las entidades junto con los afectados en el aumento de la solidaridad comunitaria es la base de un cambio real en la justicia social y en la evolución de los problemas existentes en cuanto a la exclusión, no debemos conformarnos con paliar las consecuencias.

Según Cortina (2005) la ciudadanía es la condición que se otorga al ciudadano de ser miembro de una comunidad organizada. Es un término mediador ya que une la racionalidad de la justicia con el sentimiento de pertenencia. Ciudadanía significa el conjunto de derechos y deberes a los cuales el individuo está sujeto en relación con la sociedad en la que vive.

La discapacidad es en la actualidad un fenómeno crecientemente concebido como resultado de la desventaja a la hora de participar en igualdad de oportunidades en la sociedad (CERMI, 2003). Desde esta perspectiva, dado que las personas con discapacidad son titulares de los mismos derechos que el resto de la ciudadanía (ONU, 2006), la sociedad debería eliminar cualquier barrera que pueda obstaculizar el acceso a los recursos y servicios educativos, sociales, culturales, sanitarios, así como a los espacios de participación social, política y cultural.

La exclusión social –como la discapacidad– se reconoce como un fenómeno complejo, resultado de un cúmulo de factores, con un marcadísimo carácter transversal y, por tanto, presente también en el contexto en que se desenvuelven las personas con diversidad funcional. La exclusión está estrechamente relacionada con la discriminación, es decir, con un trato desigual y negativo a aquellas personas que son distintas por motivos de su etnia o raza, identidad nacional, condición física o psíquica, orientación sexual, discapacidad, etc. La diversidad funcional es una de las causas de discriminación más extendidas en la sociedad actual (García, 2013).

Esta reflexión crítica nos ayudará a entender que no todos los problemas emanan de los déficits o las lesiones. Muchas veces las bases debemos buscarlas en las normas o en las creencias sociales que establecen expectativas de lo que las personas deberían o no deberían ser. El Modelo Canadiense del Desempeño y la Participación Ocupacional (Townsend y Polajatko, 2007) nos dice sobre las normas sociales:

1. Interiorizamos normas sociales en la medida en que nos socializamos en la sociedad, y creamos sistemas, instituciones, y leyes que reflejan esas normas;
2. No somos por lo general conscientes de las normas sociales que están inmanentes en nuestras vidas;
3. Todos actuamos y reforzamos una serie de normas sociales en nuestro día a día; con nuestro discurso y nuestros silencios, acciones y omisiones;
4. Hay normas sociales básicas y necesarias que nos ayudan a vivir en armonía. Otras normas son destructivas, y nos ponen los unos contra los otros, en función de su apariencia o sus preferencias sexuales.

Debemos ser críticos con las normas interiorizadas por el simple proceso de socialización y desde esa crítica consciente luchar por un cambio de las normas sociales destructivas, buscando una comunidad más justa y solidaria, eliminando actitudes pasivas y sumisas al orden social establecido. Otro término a tener en cuenta el término de ciudadanía de la igualdad. Término que nos lleva a establecer que todos los seres humanos tenemos necesidades, situados en comunidades que deben ser solidarias, pero siendo conscientes que realmente se dan tres fenómenos de desigualdad: desventaja en las capacidades personales, opresión y marginación. Esto significa luchar contra las desigualdades para que todos tengamos acceso a las condiciones más equitativas posibles para el ejercicio de nuestra autonomía, que es el centro de la libertad. Hay que evitar crear para las personas con diversidad funcional intelectual planes de actuación y políticas enfocadas al paternalismo. No se trata, en esta igualdad en la autonomía, de tener cubiertas necesidades básicas

como la alimentación, sanitarias y de alojamiento, sino que esas dinámicas que potencien nuestras capacidades y fomenten el ejercicio máximo de autonomía. Las personas con diversidad funcional intelectual tienden a verse en estas políticas como afincadas en su niñez, con paternalismo, vedándose espacios de decisión y participación de los que son capaces (Etxeberria, 2008).

La clave para buscar un modelo que proporcione un futuro mejor para las mujeres y hombres con diversidad funcional y por extensión a toda la sociedad está basada en las ideas ya establecidas por el modelo social, un cambio de eje fundamental desde el concepto de capacidad al concepto de dignidad y en el uso de la bioética como herramienta fundamental del cambio, estableciendo un equilibrio muy sensible entre el respeto a la autonomía individual y el diseño de recursos de apoyo destinados a la inclusión social (Romañach y Palacios, 2008).

Como profesionales de la dependencia debemos hacer partícipes a las personas con las que trabajamos para que tomen las decisiones que les conciernen. Los incluidos son los autosuficientes, los excluidos los dependientes. Exeberria (2008) en la "Discusión sobre ciudadanía y discapacidad intelectual", apunta la estrecha relación entre vivencia de la ciudadanía y la realización de derechos humanos, de lo que uno es y lo que puede llegar a ser, dando lugar a marginación. Las personas cuando nacen poseen dimensiones de ciudadanía pasivas, como es la educación y la salud, adquiriendo durante el desarrollo otras más activas como la participación y a la autonomía, actualizándose con la mayoría de edad y la maduración. Cuando esta actualización de las dimensiones más activa no se da produce (Exeberria, 2008):

- Limitación permanente de las dimensiones más activas, que se ven en ellas como permanente.
- Dando lugar a una inclusión no real, ya que se da dimensión socializadora para un desarrollo de capacidades individuales, pero raramente se persigue la participación activa comunitaria.
- Esto hace que no sean ciudadanos en el sentido más estricto del término.

Debemos reducir el paternalismo en pro de la autonomía y debemos luchar por una participación activa de nuestros clientes en su comunidad. Para eliminar esta circunstancia en la medida de lo posible, hay que construir a partir de ellos y sus capacidades y eliminar los obstáculos del medio físico y social.

Las principales reivindicaciones de las personas con diversidad funcional consisten en la posibilidad de formar parte de la toma de decisiones relativas a sus propias vidas, dejando de ser

consideradas como meros pacientes, o de estar sometidas a políticas paternalistas en las que se las intenta suplir y apartar de la toma de decisiones en aquellas cuestiones que les incumben (Palacios y Romañach, 2006). Martínez-Rivera (2014) nos habla de la importancia de poder definirnos como persona en función del número de decisiones tomadas que afecten a nuestra propia vida. Y no sólo es necesario crear tu proyecto de vida como protagonista activo, sino que el otro reconozca tu posibilidad y capacidad de hacerlo. Benavent (2003) ya establecía la importancia de sentirse autor y protagonista del propio proyecto de vida, y que esto está muy ligado al ejercicio de la libertad, a la no renuncia de la libertad interior. La dignidad de la persona pasa por poder crear y vivir el propio camino de la autonomía, sentirse reconocido como tal por el otro.

Un entorno que sea favorable para la dignidad se pone muy en relación con la autonomía (Palacios y Romañach, 2006). "Se podría poder llegar a pensar y a reflexionar, si esta autonomía en la toma de decisiones que les incumben, que ciertos modelos de trabajo y políticas de nuestra sociedad pueden llegar a ser interpretadas como un barniz formal" (Romañach, 2012:47). El principio de autonomía está íntimamente relacionado con la libertad, entendida ésta como capacidad de la persona de elegir entre posibilidades, de responsabilizarse de sus actos y, en consecuencia, de dirigir su propia vida. En el camino hacia la libertad el hombre se encuentra condicionado por situaciones sociales o culturales y factores físicos, aunque no está determinado por ellos. La autonomía es el espacio en que la persona decide por si misma a pesar de los condicionantes y en el que se ha de construir su libertad. El derecho a esta autonomía personal se vuelve especialmente sensible cuando hablamos de personas con diversidad funcional intelectual.

Desde los recursos sociosanitarios se debería fomentar, teniendo de base los derechos humanos, la toma de decisiones por parte de los clientes, decisiones relacionadas con su vida personal, laboral y en relación al conocimiento personal y de sentido que quieren que tome su vida y la dirección de los caminos que desean tomar.

De aquí se desprende la importancia de crear comunidades inclusivas para que todos los ciudadanos puedan realizarse como ciudadanos de pleno derecho, no basta con un marco jurídico sino que es necesario un contexto inclusivo para un desarrollo fáctico de dichos derechos.

2.2- Estructura de los servicios sociales en materia de discapacidad:

Los Servicios Sociales Comunitarios, como señala la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. La Ley distingue los mismos de los Servicios Sociales Especializados, que son aquéllos que se dirigen a determinados sectores de la población que requieren una atención específica. Por consiguiente, los Servicios Sociales Comunitarios están dirigidos a toda la ciudadanía. Estos Servicios constituyen un primer nivel de actuación y la finalidad de los mismos es el logro de unas mejores condiciones de vida de la población.

Los objetivos de los Servicios Sociales Comunitarios son los siguientes:

1. Promoción y desarrollo de las personas, grupos y comunidades, potenciando los cauces de participación. La vía formal de participación en materia de Servicios Sociales está prevista en el artículo 24 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía.
2. Fomento del asociacionismo en materia de Servicios Sociales, como cauce para el impulso del voluntariado social. El artículo 26 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía prevé una regulación reglamentaria del voluntariado.
3. Establecimiento de vías de coordinación entre organismos y profesionales que actúen en el trabajo social dentro de un mismo municipio o zona.

Los Servicios Sociales Especializados, en cuanto instrumento de atención específica a las personas con discapacidad, están dirigidos a posibilitar la integración social de este sector de la población.

Se estructuran, fundamentalmente, a través de los:

- Centros de Valoración y Orientación.
- Centros Residenciales, Centros de Día y Programa de Respiro Familiar.
- Entidades Tutelares

Nuestro estudio ha sido encuadrado dentro de los Servicios Sociales Especializados de atención específica a las personas con discapacidad, y dentro de ellos, más concretamente, los Centros Residenciales y los Centros de día y todos ellos dentro del área de la provincia de Córdoba.

Los centros residenciales se configuran como recursos de atención integral destinados a aquellas personas que, no pudiendo ser asistidas en su medio familiar, lo precisan temporal o permanentemente.

Se distingue entre:

- Residencia para Personas Gravemente Afectadas destinada a atender, en régimen de internado, a personas con una discapacidad tan grave que precisen de la ayuda de otra persona para la realización de las actividades de la vida diaria y no puedan ser asistidos en su medio familiar.
- Residencia de Adultos/as destinada al acogimiento y convivencia, temporal o permanente, en régimen de internado, de personas con discapacidad que disfrutan de cierta autonomía personal, y que, por razones familiares tengan dificultad para la vida familiar normalizada y la integración social.
- Viviendas Tuteladas destinadas a personas con discapacidad que posean un grado suficiente de autonomía personal, consistente en pequeñas unidades de alojamiento y convivencia ubicadas en edificios o zonas de viviendas normalizadas. Estarán dotadas del equipamiento y servicios necesarios para el alojamiento, manutención y apoyo social de quienes las habiten.

Se configuran como establecimientos destinados a la atención de aquellas personas que no puedan integrarse -transitoria o permanentemente- en un medio laboral normalizado, o que por su gravedad, necesiten de atención continuada y no puedan ser atendidas por su núcleo familiar durante el día.

Los Centros de Día se clasifican en:

- Unidades de Estancia Diurna destinadas a la atención, en régimen de media pensión, de personas con discapacidad tan grave que dependan de otra para las actividades de la vida cotidiana y no puedan ser atendidas por su unidad familiar durante el día.
- Unidades de Estancia Diurna con Terapia Ocupacional: Centros destinados a la atención de personas con discapacidad en edad laboral que no puedan integrarse, transitoria o permanentemente, en un medio laboral normalizado. Pretende la integración social y, en su caso, laboral de las personas de las personas destinatarias, mejorar su adaptación personal y social, normalizar sus condiciones de vida y, cuando sea posible, habilitarles laboralmente, garantizando la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con discapacidad.

2.3- Punto de vista de la terapia ocupacional desde el Modelo Canadiense de Desempeño y Participación Ocupacional:

Los terapeutas ocupacionales canadienses definen la Terapia Ocupacional como el arte y la ciencia de capacitar (habilitar) a que las personas (grupos, comunidades) que se involucren en su vida diaria través de la ocupación; de capacitar (habilitar) a las personas a que desarrollen sus ocupaciones para promover salud y bienestar; y de habilitar una sociedad más justa e inclusiva para que todas las personas puedan participar según sus potencialidades en las ocupaciones de la vida diaria (Polajatko y Townsend, 2007).

El trabajo con el contexto para habilitar una sociedad más justa e inclusiva es el mayor desafío desde la terapia ocupacional, ya que muchas veces la sociedad es más discapacitante que la propia problemática física o psicológica. Townsend afirma que el tremendo potencial de la profesión radica en desarrollar una visión de justicia social a través de capacitar a las personas para que puedan participar como valiosos miembros de sus comunidades a pesar de un distinto o limitado potencial ocupacional. Es una terapia más enfocada a la capacitación que al tratamiento (Simó Algado, 2015).

El objeto de intervención en Terapia Ocupacional, se centra en el cliente, que pueden ser personas, organizaciones o poblaciones, con el que se establecerá el plan de trabajo a través de la ocupación, por lo que debemos conocer detallada y profundamente tanto a uno como a la otra, es decir: la ocupación significativa para poder utilizarla eficazmente, ya que es nuestra herramienta de trabajo, y al individuo, porque cada persona es única como ser individual y como ser social, por lo que debemos considerar a la persona como ser individual en su entorno particular. Por lo que no sólo se trabajará a través de ocupaciones, sino por medio de una ocupación propositiva. Por ocupación propositiva nos referimos a aquella encaminada a alcanzar unos objetivos determinados negociados con el cliente, a la vez que es significativa, motivadora. Además de esto la Terapia Ocupacional debe estar enfocada a la habilitación de una sociedad más inclusiva ya que, en muchos casos, los contextos son tanto o más discapacitantes. Otro objetivo debe ser la creación de comunidades inclusivas.

El Modelo Canadiense de Desempeño y la Participación Ocupacional (CMOP-E, 2007) ve a las personas como seres espirituales, agentes activos que pueden participar como compañeros con el potencial para identificar, escoger e involucrarse en ocupaciones en su medio.

3- Metodología:

En el estudio han participado cinco organismos dedicados a la mejora de la calidad de vida y a la inclusión de las personas con diversidad funcional, todos ellos de la provincia de Córdoba: FEPAMIC, DOWN, APROSUB, PROMI Y ACPACYS. Se pidió colaboración a la práctica totalidad del censo poblacional de trabajadores de la provincia (720 trabajadores), de los cuales participaron en el estudio 278 y cumplieron los criterios de inclusión 228. En relación a las preguntas abiertas que fueron planteadas a los trabajadores de los centros participantes, el porcentaje de participación fue de 52.2%, que corresponde a 118 personas de la muestra que cumplió los criterios de inclusión. Se recabaron las respuestas por encuesta electrónica remitida desde los propios centros a sus trabajadores y alternativamente cuestionarios en los propios centros para su cumplimentación en lápiz y papel y su entrega anónima y confidencial.

La muestra está formada por un 69.2% de mujeres. La forma de convivencia casados o en pareja fue la mayoritaria (65.5%), seguida de la soltería (28.8%) y la separación (5.3%). Tienen edades que oscilan entre 23 y 59 años, con media 38.8 y desviación típica de 9.3 años, aunque este dato debe interpretarse con cautela pues está calculado sobre 175 respondientes, ya que 53 personas de la muestra no especificaron su edad, quizá por desconfianza o deseo de permanecer en el anonimato.

Un 4.5% de la muestras tienen puestos directivos, un 17.7% técnicos (psicología, fisioterapia, terapia ocupacional, enfermería,..) y un 77.8% personal de atención directa. En cuanto a sus tareas, se encuadran equipos de tamaño muy dispar, pero que como mediana están formados por 11 profesionales. En el caso del número de clientes que atienden en promedio, los valores de media y mediana más similares (45.8 y 40, respectivamente) nos indican mayor homogeneidad en este aspecto. Las tareas que realizan muestran esta prevalencia: ABVD y apoyo emocional ambas con mediana de 5 (anclaje diariamente, valor máximo en la escala) y explicar diagnóstico con mediana 2 (anclaje algunas veces al año).

Las preguntas abiertas, basadas en el Modelo Canadiense de Desempeño Ocupacional, buscaban analizar desde un paradigma crítico hermenéutico, la visión de justicia a partir la visión del trabajador profesional. Las preguntas estaban en relación a los derechos, acceso a ocupaciones y el contexto. Posteriormente se realizó un análisis cualitativo a través del Atlas. Ti. Las preguntas abiertas eran las siguientes:

- ¿Qué injusticias se detectan cuando las personas son despojadas de sus actividades?
- ¿Cómo experimentas como trabajador la justicia o injusticia ocupacional en el desarrollo de las ocupaciones del usuario?
- ¿Cómo puedes conocer el entorno del "cliente" antes de intervenir sobre él?

4- **Resultados**:

En estas respuestas nos hablan libremente de diferentes temas a los que se le asignó una categoría agrupando estas dentro de familias más genéricas para una mejor comprensión. Dentro de la familia nombrada con el término "Justicia", se realizó una categorización de ocho ítems, exponiendo a continuación parte de las narrativas de los trabajadores participantes:

AUTODETERMINACIÓN

P53: 3 -En mi entorno, se tiene muy valorada la autodeterminación, así que no he experimentado tales sentimientos

EXCLUSIÓN SOCIAL

P29: 2- El rechazo, la indiferencia, intolerancia son injusticias que se detectan cuando los usuarios son despojados de sus actividades

P39:1 -Marginación, Desigualdad, Desintegración son injusticias que se detectan cuando los usuarios son despojados de sus actividades

P49: 3- Cuando las actividades no son significativas, quedan privadas del derecho a desarrollarse como personas, de disfrutar siendo útiles, de la satisfacción de ver recompensado su trabajo ganando un poco de dinero (aunque sea un salario estimulo), de estar motivadas cada día para ir al centro ocupacional ya que no hay otro sitio al que acudir a trabajar, hasta de la posibilidad de elegir no hacerlo.

P57: 1-El desprecio y pocos signos de humanidad para con las personas con discapacidad

P61: 1- La falta de oportunidades

P82: 2- Exclusión, rechazo, falta de respeto, indignante hacia las personas

P100: 1-Cuando una persona está siendo despojada de sus actividades está siendo marginada, se está señalando como incapaz y se está vulnerando su derecho a autorealizarse.

P103: 2- Limita su participación en la sociedad y su integración

P111: 1- En el trato diferencial hay marginación de estas personas

INJUSTICIA OCUPACIONAL

P 1:1- Creo que se cometen injusticias ocupacionales, ya que al cliente se le ofrecen cosas, no se trabaja con él en pro de su elección, de la búsqueda de participación.

P13:2 -Les retiran el derecho a desarrollarse

P14:5-Analizando cuáles son realmente sus necesidades de apoyo en distintos ámbitos.

P18:1 -Hay vulneración de derechos cuando no se les da opción a decidir y a elegir las actividades que desean, cuando se les impide que sean personas autodeterminadas y que gestionen sus vidas.

P25: 3- Acceden o no a actividades de la vida diaria y laboral según decisiones de los adultos de su entorno y no de ellos

P53: 1- El ser tratado de una persona incapaz de cualquier actividad es ya de por sí una gran injusticia, ya que todos en la medida de lo posible somos capaces de realizar una actividad

P56: 2-Aunque algunas veces no se valora su trabajo

P57: 2- A veces no veo las ocupaciones correctas

P74: 5- (La injusticia que se detectan cuando las personas son despojadas de sus actividades es) Desequilibrio ocupacional

P93: 2- En algunos momentos es justo su ocupación, pero en otros que no están ocupados se aburren

INCLUSIÓN SOCIAL

P40: 1 -El usuario no experimenta marginación en el centro

JUSTICIA OCUPACIONAL

P37: 1-Que las actividades del usuario lleven a la integración

P108: 3- Pienso que todo ser humano tiene derecho a desarrollarse personal e intelectualmente o a realizar cualquier actividad que produzca satisfacción emocional sea cual sea su grado de discapacidad

NEGACIÓN DE AUTODETERMINACIÓN

P 1: 2- La imposibilidad de vivir acorde a como quieren ellos, quitándoles su capacidad de elección, de participación

P 4: 2- En el momento en que se le despoja de su opinión y su voluntad

P24:2- La falta de toma de decisiones

P41:1-Sentimiento sujeto pasivo

P49:4-Hasta de la posibilidad de elegir no hacerlo

P63: 3- Muchas injusticias con los usuarios y sobre todo como manejan su vida y les quitan la libertad

P76: 1-Que pierden su autonomía y se les hace cada vez más dependientes

P86: 1-Se les hace más dependientes de lo que son

NO RECONOCIMIENTO DE LA CIUDADANIA

P 6: 1- Les estamos privando de sus derechos como ciudadanos

P12: 1- No se tienen en cuenta como personas de pleno derecho

P14: 3- Los elementos o factores que impiden a una persona participar o ejercer sus derechos fundamentales, los considero trabajo por realizar

P15:1- Se atenta contra la dignidad de las personas. Ignorando sus fortalezas y potencial humano

P30: 1- Privación de derechos fundamentales...

P31: 1 No pueden ejercer plenamente sus derechos y su ciudadanía

P41: 2-Ciudadano de segunda

P82: 1- Porque la comunidad no valore la participación de una persona con discapacidad, cuando es una persona con los mismos derechos que cualquiera

PATERNALISMO

P 5:1-Tienen una sobreprotección por parte del entorno (familiar, social...) que no les beneficia nada en este aspecto.

P49:8- En general, se merman sus posibilidades de experimentar, aprender, frustrarse y vivir una vida más parecida a la de las demás personas.

P101: 2-No se le pregunta al usuario que desea o que no desea hacer en su vida o en alguna situación en particular

P111: 2- Se les impide su desarrollo normal en las actividades de la vida diaria, con lo que estamos colaborando a disminuir su autoestima

A continuación en la tabla 1 se podrá ver los porcentajes de respuestas de la categoría Justicia y de las familias destacadas anteriormente:

Comparando datos mostrados en la tabla, se puede observar en la frecuencia de respuesta, como hay un 15.2% que cree que existe injusticia ocupacional frente al 7.6% que cree que hay justicia.

En lo relativo a la autodeterminación, existe un 0.8% que cree que se da esta variable frente a un 10.2% que opina que se le niega la opción de decidir por sí mismos.

Otra comparativa muy interesante es la relativa a la inclusión/ exclusión social. Existe un 0.8% de encuestados que cree que se da una inclusión de dicho colectivo, frente al 26.2% que piensa que las personas con diversidad funcional están excluidos socialmente.

Tabla 1*Frecuencia de respuesta categorías de la familia "Justicia"*

Familia	Categorías	Porcentaje	N
Justicia	Justicia ocupacional	7.6	9
	Injusticia ocupacional	15.2	18
	Autodeterminación	0.8	1
	Negación de la autodeterminación	10.2	12
	Paternalismo	9.3	11
	Inclusión social	0.8	1
	Exclusión social	26.2	31
	No reconocimiento de la ciudadanía	21.2	25

En lo relativo al paternalismo, existe un 9.3% que piensa que existe paternalismo con estas personas. Y para finalizar, un 21.2% opinan que no existe un reconocimiento de la ciudadanía en el colectivo de personas con diversidad funcional.

5- **Discusión**:

El trabajo que como profesionales de la atención a la diversidad funcional realicemos, dependerá en gran medida de nuestros propios modelos y planteamientos de partida. Por eso Creemos que es importante para ello escuchar las narrativas de lo que ven a diario los profesionales de la dependencia, de cómo se realiza el trabajo día a día y de si realmente existe una participación y una inclusión social.

En estas narrativas hablan de como creen que se sienten las personas con diversidad funcional con las que trabajan, nos hablan de la relación terapéutica, de la justicia ocupacional y del contexto La familia relacionada con la justicia ocupacional establece que el 26.2% de los encuestados nos hablan de la existencia de exclusión social de las personas con diversidad funcional, frente a un 0.8% de las personas encuestadas que piensa que existe integración social. Esta variable está muy relacionada con el contexto y con la participación en él, si no hay posibilidad de participación hay exclusión. El siguiente tema con más porcentaje de respuesta es el no reconocimiento de la ciudadanía, donde se habla de cómo a las personas con diversidad funcional no se les reconocen sus derechos fundamentales, privándoles de su ciudadanía y, por tanto de su dignidad como seres humanos. La variable de injusticia ocupacional, con un 15.2% de tasas de respuesta, nos muestran la falta de autodeterminación en relación a tomar decisiones, la falta de elección autónoma y del no ofrecimiento de actividades propositivas tanto en los recursos como en la sociedad.

En estas respuestas podemos ver una cantidad de oportunidades de cambio en las intervenciones. Los problemas emocionales que se encuentran en el cliente se contestan en las narrativas referentes a las injusticias y en el no reconocimiento de derechos. Para un mejor tratamiento y para una mejor labor asistencial es muy importante tener en cuenta el discurso de los trabajadores y hacerles partícipes de la lucha, encabezando junto a los propios afectados el movimiento que busca el cambio social, cuyos objetivos sean la inclusión real y la adquisición de la ciudadanía, no quedando estos sólo en el papel, en los informes de las instituciones y los gobiernos, sino en el día a día de las organizaciones, desarrollando un trabajo comunitario.

Drake (1998) dijo que la discapacidad surge de la privación de ciudadanía, una negación de creación social, que hace indudable la insuficiencia de que la investigación (y la práctica diaria) se ejecute en el ámbito social y político, más que en el individual (Rodríguez, 2011), buscando el

cambio a nivel comunitario y fomentando los derechos de los usuarios y su participación en la sociedad

Agradecimientos

Los autores agradecen la participación en este estudio de los trabajadores y trabajadoras de las siguientes fundaciones y organizaciones de la provincia de Córdoba: FEPAMIC, DOWN, APROSUB, PROMI Y ACPACYS.

6- Bibliografía:

Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2003). La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas.

Benavent, E. (2003). "Un projecteutópic". En: Planella, J; Vilar, J. (Eds.) L´éducació social: projectes, perspectives I camins. Barcelona: Pleniluni, p. 252.

CERMI (2003): Discapacidad y exclusión social. Madrid: Cinca.

Cortina, Adela (2005). Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Alianza Editorial.

Drake, R.F. (1998). Una crítica del papel de las organizaciones benéficas tradicionales. En Barton, L. (com) Discapacidad y Sociedad. Pp. 161-180. Madrid: Morata.

Etxeberría, X. (2008). La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual. Universidad de Deusto.

García, A. H. (2013). La exclusión de la población con discapacidad en España. Estudio específico a partir de la Encuesta Social Europea. Revista Española de Discapacidad, 1(2), 7-24.

Martínez-Rivera, Òscar (2014). Diversidad funcional (discapacidad) y espiritualidad. Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa, 56, p. 115-128.

Oliver, E. B., de Albornoz, P. A. C., &López, H. C. (2011). Herramientas para el autocuidado del profesional que atiende a personas que sufren. FMC-Formación Médica Continuada en Atención Primaria, 18(2), 59-65.

ONU (2006): Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Palacios, A., y Romañach, J. (2006). El modelo de la diversidad: La Bioética y los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional. Diversitas.

Polajatko y Townsend. (2007). Enabling occupation. Ottawa: CAOT

Rodríguez, J. M. (2011). La (con) ciencia del Trabajo Social en la discapacidad: hacia un modelo de intervención social basado en derechos. Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social, (49), 9-33.

Romañach, J, y Palacios, A. (2008). El modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional (discapacidad). Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico, 2(2).

Ruiz, J. J. S., y de Lorenzo García, R. (2014). Estudios sobre derecho y discapacidad: In memoriam José Soto García-Camacho. Año II.

Simó Algado, S. (2016). Terapia ocupacional, cultura y diversidad. Cuadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar, 24(1).

Townsend, Elizabeth; Polajatko, Helene (2007). Enabling Occupation II: Advancing an Occupational Therapy Vision for Health, Well-being & Justice through Occupation. Toronto: CAOT Publications.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

HOMBRES CUIDADORES DE PERSONAS ADULTAS DEPENDIENTES. ¿ESTRATEGIAS ANTE LA CRISIS O NUEVOS AGENTES EN LOS TRABAJOS DE CUIDADOS?

Soronellas, Montserrat
mariamontserrat.soronellas@urv.cat
Comas d'Argemir, Dolors
dolors.comasdargemir@urv.cat

Grupo 9.2
Cuidados en la sociedad del riesgo: vulnerabilidad, ciudadanía y justicia

espanet SPAIN

HOMBRES CUIDADORES DE PERSONAS ADULTAS DEPENDIENTES. ¿ESTRATEGIAS ANTE LA CRISIS O NUEVOS AGENTES EN LOS TRABAJOS DE CUIDADOS? [1]

MONTSERRAT SORONELLAS
Universidad Rovira i Virgili
DOLORS COMAS D'ARGEMIR
Universidad Rovira i Virgili

Resumen

El objetivo de esta ponencia es analizar la incorporación de los hombres a los cuidados de larga duración en el ámbito familiar. Esta incorporación se produce en el contexto de una doble crisis, la crisis económica y la crisis de los cuidados. Nuestra hipótesis es que esta doble crisis obliga a que algunos hombres se incorporen a los trabajos de cuidados tanto en la familia como en el contexto laboral. Los resultados de nuestra investigación muestran que por un lado se produce una refamiliarización del cuidado, lo que refuerza el rol de las mujeres en el cuidado, pero obliga también a que los hombres se incorporen a él. Constatamos también que la prioridad de las familias es que quienes tengan un empleo lo conserven y que los cuidados se solucionen por quienes están fuera del mercado laboral o tienen remuneraciones más bajas, sean hombres o mujeres. Ante esta situación nos preguntamos hasta qué punto la incorporación actual de los hombres a los cuidados es una estrategia ante la crisis o una expresión de cambio en los roles de género e incorporación de nuevos agentes al cuidado.

Los datos empíricos corresponden a una investigación que estamos realizando en Cataluña. Se ha planteado como una investigación colaborativa en que participan entidades e instituciones públicas y privadas. La entrevista abierta ha sido la principal técnica utilizada, además de la observación y los grupos focales de discusión. Nos basamos en 49 entrevistas realizadas a hombres en edad laboral (25) y a hombres mayores de 65 años (24).

Palabras clave: género, cuidados, crisis económica, crisis de los cuidados, hombres y cuidados

[1] Este artículo se ha realizado en el marco de un proyecto de investigación financiado por RecerCaixa, un programa impulsado por la Obra Social 'la Caixa' con la colaboración de la Asociación Catalana de Universidades Públicas (2014ACUP00045).

1. Introducción

Esta ponencia está focalizada en la incorporación de los hombres en los trabajos de cuidados en el contexto de la crisis de cuidados y de la crisis económica. La crisis de los cuidados está especialmente vinculada al 'envejecimiento del envejecimiento', que incrementa las necesidades de cuidados. Por otro lado, la crisis económica y las políticas de austeridad han generado desempleo y pobreza y ha implicado una fuerte reducción de los servicios u prestaciones para los cuidados de larga duración. En este escenario, la refamiliarización del cuidado, el uso de una fuerza de trabajo migrante pobremente pagada, y la expansión de los servicios privados de cuidados ha contribuido a incrementar la desigualdad social. Sugerimos que esta doble crisis ha forzado a algunos hombres a introducirse en los trabajos de cuidados, tanto los remunerados como los no remunerados en la familia. En este artículo nos centraremos en los hombres que cuidan personas adultas dependientes en el contexto familiar.

El concepto de "crisis de los cuidados" es clave en nuestra investigación, ya que expresa el colapso en las capacidades de cuidado de las familias y del conjunto de la sociedad (Benería, 2011, Comas d'Argemir, 2014; Pérez Orozco, 2006). La crisis de los cuidados se produce por la convergencia de la presencia masiva de las mujeres en el trabajo remunerado y el incremento de las situaciones de dependencia asociadas a la vejez o la discapacidad. Hay que añadir la fragmentación y reducción de las redes de apoyo, así como la falta de implicación de los hombres. En el caso de España el raquitismo de las políticas públicas agrava la situación.

Las necesidades de cuidado que afectan a la población adulta se están incrementando exponencialmente. España es uno de los países con la esperanza de vida más alta de la UE (80,1 los hombres y 85,6 las mujeres en el 2014) y, según la OCDE, en el año 2050 España será el tercer país más envejecido del mundo (después de Japón y Corea) y la población mayor de 80 años representará el 15% de su población (frente al 5% del 2010). Este "envejecimiento del envejecimiento" es resultado también de la baja natalidad, pues el incremento de personas mayores no se compensa con el incremento de nacimientos, ni tampoco con la inmigración. Y no es un problema que proviene solo de la existencia cada vez mayor de viejos-viejos. También crece el número de personas con enfermedades crónicas, con discapacidades o con trastornos mentales. Las necesidades de cuidado se están incrementando pues de forma muy acelerada.

Por otro lado, la crisis económica que sacude España desde el año 2008 ha afectado profundamente a la población. En febrero de 2014 la tasa de desempleo llegó a un 25,2% (un 54% entre los jóvenes). Había 3,5 millones de desempleados con más de un año sin trabajar; 1.832.300 hogares en que todos sus miembros estaban sin empleo; casi 700.000 hogares sin ningún ingreso; 30.000 familias

fueron desahuciadas de su vivienda. La crisis económica ha ido acompañada a su vez por políticas liberalizadoras, que han aplicado medidas de austeridad, con recortes sustanciales en el gasto público. La denominada Ley de Dependencia, aprobada en el 2006, sufre serios retrasos en su aplicación y disminución de su presupuesto. Aunque esta ley se apoyaba fuertemente en los cuidados suministrados en la familia y reforzaba el papel de las mujeres como cuidadoras supuso un alivio importante para quienes pudieron acceder a las prestaciones y servicios previstos. La reestructuración de la ley de dependencia (Comas d'Argemir, 2015; Deusdad et al, 2016; Rodríguez Cabrero 2016) ha producido una refamiliarización de los cuidados. Se intensifica, además, la mercantilización del cuidado, todo ello como resultado de la menor implicación del estado y reducción de las políticas públicas.

Es en el contexto de esta doble crisis donde debemos situar la incorporación de los hombres en los trabajos de cuidados, tanto en los de carácter familiar como en los remunerados. Carmichael et al (2010) señalan que la probabilidad de proveer cuidado no remunerado en la familia es mayor en los casos en que no se participa en el mercado de trabajo o cuando los salarios son bajos. Esta podría ser una de las razones por las que la mayor parte de hombres que cuidan personas adultas son hombres jubilados que atienden a sus esposas y hombres en edad laboral que están afectados por el desempleo. Y en el caso de los empleos remunerados de cuidados, observamos también que hay hombres que se incorporan a ellos como alternativa, a veces única, de tener un empleo.

Todas las investigaciones sobre los trabajos de cuidados coinciden que las mujeres tienen el papel más relevante. La literatura académica feminista ha destacado que la implicación de las mujeres en los cuidados comporta desventajas en sus trayectorias sociales y es un componente esencial en las desigualdades de género (Carrasco, et al., 2011). Cabe preguntarse pues hasta qué punto la incorporación actual de los hombres a los cuidados es una estrategia ante la crisis o es una expresión de cambio en los roles de género e incorporación de nuevos agentes al cuidado.

2. Los hombres en los cuidados de larga duración

Los hombres en los cuidados de larga duración son pocos actualmente si se comparan con las mujeres, pero su número no es insignificante y se incrementará en los próximos años debido a las tendencias sociales y demográficas. Una encuesta realizada en España en el año 2004, constató que un 85% de los cuidadores familiares son mujeres (IMSERSO, 2005). La implicación de los hombres es de un 15% solamente, pero este porcentaje se incrementa en edades avanzadas. Es significativo, por ejemplo, que en el caso de los pacientes de Alzheimer los hombres cuidadores alcanzan el 41%. Esta tendencia se constata en otros países. Milligan y Morbey (2016) constatan que en el Reino Unido

hay un 15.1% de hombres cuidadores entre la población mayor de 65 años, frente a un 13.5% de mujeres, y que, por consiguiente, entre los cuidadores mayores la balanza de género está cambiando. En los Estados Unidos se estima que entre los mayores de 75 años hay más hombres que cuidan a sus esposas que viceversa (Kramer, 2002).

Las experiencias de los hombres mayores cuidadores difieren de las de las mujeres, pero la investigación en esta área es todavía limitada y constituye un un campo abierto y poco sistematizado. Buena parte de las investigaciones se han focalizado en la identidad masculina y su negociación y también en la manera en que los hombres abordan su nuevo rol de cuidador (Gerstel y Gallagher 2001; Thompson 2002; Calasanti y Bowen, 2006; Campbell y Carroll, 2007; Ribeiro et al., 2007; Russell 2007; Hanlon 2012; Kluczyńska 2015; Milligan y Morbey, 2016). Es necesaria una mayor exploración de las causas que llevan a los hombres cuidar, así como de las formas de entender el cuidado y de organizarlo.

Las barreras que obstaculizan la implicación de los hombres en los cuidados son de carácter cultural y también de oportunidad y se hallan estrechamente relacionadas entre sí (Comas-d'Argemir, 2016). Las barreras culturales se sustentan en la naturalización del cuidado como algo propio de las mujeres y en los modelos de construcción de la masculinidad hegemónica (Connell 1995; Connell and Messerschmidt 2005). Las barreras de oportunidad derivan del diferencial de salarios y de categorías laborales entre hombres y mujeres, de manera que resulta más costoso para los hombres reducir su jornada laboral para cuidar en el hogar e inclina a las mujeres a que sean ellas quienes lo hagan (Himmelweit and Land 2011). Deustch (2007) insiste en que el género opera a distintos niveles y que para provocar cambios en el desmantelamiento de los sistemas de género es esencial tener en cuenta la interacción entre los factores culturales y los estructurales.

3. Marco teórico

La perspectiva de género es esencial en nuestra investigación. Los hombres que se implican en los cuidados cruzan las fronteras de género y han de negociarlo con su función de proveedores y su identidad masculina. En este sentido, hay que tener en cuenta la perspectiva de West y Zimmerman (1987 y 2009) sobre la demarcación de las fronteras de género y el concepto de 'doing gender'. Recogemos la idea de que la construcción social del género no es suficiente para entender las concreciones y cambios del sistema de género, sino que hay que tener en cuenta que el género es interaccional e institucional; se materializa en las lógicas sociales de carácter relacional, que incluyen jerarquía y poder, y tiene implicaciones políticas en la medida que los patrones de género contribuyen a la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres.

La reciprocidad, vinculada al sentido de obligación, está presente también en los cuidados que se proporcionan en el ámbito familiar y en el conjunto de las redes de apoyo. Estas dimensiones revelan la importancia del parentesco, que la literatura académica sobre cuidados ha ignorado, dándolo por supuesto y naturalizándolo. La idea de Yaganisako y Collier (1987) de que las construcciones de parentesco solo pueden entenderse en su articulación con las relaciones de género y a la inversa, tiene plena vigencia. Mientras que la sexualidad proporciona el lenguaje de la biología para explicar las diferencias entre hombres y mujeres, el parentesco proporciona el lenguaje de la genealogía para ubicar a las personas en funciones y obligaciones diferenciadas. Tal como señala Carsten (2004: 82), "si la antropología quiere entender los términos en que la gente percibe y crea diferencias y similitudes entre seres humanos, hemos de reconocer que el parentesco, en el amplio sentido del término, es una buena forma de empezar". El género, como también la clase social o la etnia proporcionan otros marcadores de la diferencia social y de la desigualdad.

El concepto de 'doing kinship' nos permite ir más allá del parentesco concebido como sistema de significados (Schneider, 1968) para centrarnos en las prácticas sociales. La incorporación de los hombres a los trabajos de cuidados nos permite reflexionar sobre los cambios en la sustancia del género y del parentesco. Lo importante es "hacer" de pariente y no solo "ser" pariente. El concepto de 'doing kinship' permite también politizar el parentesco. El parentesco, como el género, es un producto social y cultural y como tal está sujeto al cambio social. Lejos de esencializar el parentesco, hay que entender su concreción en las prácticas sociales y su relación con otras redes de interacción y de apoyo. La familia es un ejemplo de los grandes cambios acontecidos en los roles de género, relaciones entre hombres y mujeres y contenidos del parentesco (Finch, 1989), y es un ejemplo también de cómo estos cambios se vinculan al propio marco institucional-político. Finalmente es el estado quien define qué es una familia y qué no lo es. Y la familia, institución privada por excelencia, es objeto de intervención política, especialmente cuando se trata de asegurar su rol como principal proveedora de protección, cuidado y bienestar de sus miembros (Comas, Marre y San Roman, 2016).

4. Objetivos y metodología

Nuestro objetivo es explorar cuales son las motivaciones que impulsan a los hombres a cuidar en el contexto de la crisis económica, reducción de los empleos, empobrecimiento de las familias y disminución de los recursos públicos. Nos proponemos también entender las interacciones entre género y parentesco e identificar las situaciones en que se traspasan las fronteras de género y adquieren mayor relevancia los compromisos derivados de los vínculos de parentesco. De acuerdo con ello, nos planteamos las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la situación de los hombres cuidadores respecto al mercado de trabajo?
- ¿Cuál es la tipología parental de los hombres cuidadores?
- ¿Cuáles son las motivaciones para cuidar a una persona adulta dependiente? ¿Hay diferencias según el vínculo parental? ¿Hay diferencias según se tenga o no una edad laboral?

Este artículo se basa en una investigación sobre la participación de los hombres en los trabajos de cuidados que estamos desarrollando en Cataluña. La entrevista abierta ha sido la principal técnica utilizada, además de la observación y los grupos focales de discusión. Se ha planteado como una investigación colaborativa en la que participan entidades e instituciones públicas y privadas. Hemos realizado un total de 208 entrevistas a hombres implicados en cuidados (remunerados y no remunerados), a gestores de empresas (mercantiles y del tercer sector), a responsables de servicios públicos, asociaciones y sindicatos, y también a personas receptoras de cuidados. En relación a los cuidadores familiares específicamente, nos basamos en 49 entrevistas realizadas a hombres en edad laboral (25) y hombres mayores de 65 años (24, de los cuales 4 tienen más de 80 años). Los problemas de dependencia que afrontan en los cuidados son enfermedades crónicas y discapacidades (13), trastornos mentales (20), Alzheimer (11) y vejez frágil (5). Predominan los esposos cuidadores (20), seguidos de los hijos (15) y padres (11), pero encontramos también hermanos (3), nietos (2) y sobrinos (1). 15 pueden considerarse de estatus socioeconómico bajo, 26 medio, 1 medio-alto (en 5 casos nos falta la información).

5. Resultados

5.1. La situación laboral de los hombres cuidadores

La situación de crisis económica y el descenso de la inversión en políticas públicas de ayuda a la dependencia han provocado la refamiliarización de los cuidados. Mujeres principalmente, pero también hombres, se ven abocados a atender las situaciones de dependencia de las personas que conforman sus entornos familiares más próximos ante la imposibilidad de hallar un recurso público o de afrontar el gasto de contratar recursos privados. Entre las dependencias más recurrentes encontramos la vejez, pero también enfermedades mentales, neurológicas o discapacidades que dificultan la vida de las personas que las padecen y que condicionan la de las personas que se consideran responsables de su bienestar: los parientes. Nos referiremos a ellos como cuidadores familiares.

La crisis también ha afectado a la situación de los cuidadores familiares. En algunos casos, ha sido el desempleo o una jubilación anticipada la que ha creado la oportunidad para que los cuidados de las persona dependientes fueran atendidos por la propia familia. Es el caso de Fermín, de 45 años,

soltero (E30). Es maestro pero no tiene trabajo de manera continuada, cuida a su madre anciana y enferma, para lo cual dejó su vivienda y se desplazó a la residencia materna, lo que significó un ahorro económico considerable. La estrategia para cubrir todos los cuidados que necesita la madre consiste en combinar la dedicación del hijo con la ayuda de otros parientes: una prima que también está en paro, la cual cobra por prestar el servicio; una hermana del cuidador que les invita a comer los domingos; y las hermanas de la madre que la visitan y le hacen compañía algunas tardes.

Las desigualdades del mercado de trabajo y las diferencias salariales también son factores que facilitan o impulsan la dedicación a los cuidados de personas dentro del entorno familiar. Entre las mujeres, la brecha salarial y la baja calidad de las condiciones laborales han sido históricamente factores que han facilitado el cambio del trabajo asalariado por la dedicación al trabajo reproductivo. Para los hombres es menos habitual, pero también se utiliza esta estrategia cuando se producen las circunstancias propicias. Es el caso de Mikel, marido de una mujer que padece una enfermedad neurodegenerativa que la dejó tetrapléjica hace 16 años. Cuando empezó la evolución de la enfermedad le concedieron a ella una pensión de gran invalidez (importe superior al salario percibido) por lo que Mikel decidió dejar su trabajo, peor calificado y remunerado, para cuidar a su esposa:

> "Primero tuvimos una chica, pero eran 6 horas (al día). Tenerla todo el día era imposible. Pues yo me marchaba, trabajaba a 18 km. Entonces todos los días, 18, 18, 18, 18 eran 59 o 60 km todos los días. (…) el sueldo mío tampoco es que fuera un sueldo…. Entonces, haciendo números, me salía más a cuenta quedarme en casa que ir a trabajar. Y por eso decidimos quedarme en casa. (…) Decidimos que mejor que cuidarla yo, no la iba a cuidar nadie". (E053 - Mikel, inactivo laboralmente, esposo, enfermedad degenerativa).

Otro aspecto muy importante que debemos tener en cuenta en los contextos de crisis económica es que los individuos conceden mucha más importancia al hecho de tener un empleo; se produce una revalorización de la actividad laboral y, en consecuencia, los trabajos no se abandonan tan fácilmente como en las épocas de mayor ocupabilidad. Por este motivo, si son los hombres los que quedan en paro y se produce una necesidad de cuidado en el contexto familiar, son los hombres quienes la asumen, antes que poner en peligro el empleo de las mujeres. En tiempos de crisis, si las mujeres trabajan, no dejan el trabajo para atender una situación dependencia, algo que era habitual en tiempos de alta ocupabilidad, especialmente cuando las ocupaciones de las mujeres son de peor calidad que las de los hombres. José Maria es un abogado en paro que cuida a su madre enferma de Alzheimer. Su hermana trabaja y aporta recursos económicos al grupo doméstico puesto que él no cobra la prestación de desempleo. Busca un empleo, pero haber asumido los cuidados de su madre le condiciona.

¿Qué hombres cuidan? En este contexto de crisis económica, disminución de recursos de las familias y desempleo encontramos el siguiente perfil de hombres cuidadores: a) hombres jubilados, que cuidan de sus esposas o de otros familiares; b) hombres en paro, que cuidan a sus padres, a sus hijos o a su esposa; c) hombres que cuidan porque no hay mujeres en la familia, y d) hombres que se responsabilizan de los cuidados ellos mismos o de forma compartida. Los dos primeros perfiles corresponden a hombres que están fuera del mercado de trabajo; mientras que los dos últimos pueden conciliar el cuidado con el trabajo remunerado.

Los hombres cuidan cuando no hay mujeres disponibles para hacerlo y hay pocas excepciones a esta afirmación. Matizaremos esta afirmación: No estamos diciendo que los hombres cuiden por la ausencia de mujeres en la familia (con lo que se cumplirían los roles de género) sino que lo hacen porque las mujeres no pueden cuidar o no se sienten implicadas. Es pues la falta de disponibilidad de las mujeres debido a los cambios sociales y culturales y a que ellas tengan un empleo (sean hijas, hermanas o esposas), estén físicamente lejos porque emigraron, o que sumen trabajo remunerado y sus propias responsabilidades familiares. Pero además, hay mujeres que no se sienten comprometidas con el cuidado, especialmente si se trata del cuidado de sus padres políticos. Es producto de los cambios familiares y en la vida de las mujeres. Es producto también los cambios en el sistema de reciprocidad intergeneracional.

5.2.Tipología parental de hombres cuidadores

¿A qué hombres encontramos cuidando en los entornos familiares? Es interesante reflexionar sobre cuáles son las categorías parentales que más impelen a los hombres a cuidar. Nos sentimos obligadas a pensar, desde la Antropología del Parentesco, sobre la filiación y la alianza y sobre cómo el "deber de cuidar" está inserto en los modelos culturales que rigen las relaciones de los padres con sus hijos y entre esposos.

Maridos cuidadores. La mayor parte de los hombres que cuidan a personas del entorno familiar son maridos de esposas ancianas, algunas afectadas por Alzheimer u otras enfermedades que les impiden ser autónomas. La mayoría están en la etapa de la jubilación, por lo tanto fuera del mercado de trabajo, y se encuentran ante la situación más o menos imprevista de tener que hacerse cargo de una esposa que, a menudo, ha sido la responsable del trabajo reproductivo y del cuidado de los miembros de la familia, durante todo el tiempo de vida en común. Son hombres educados en un modelo patriarcal de relaciones conyugales y de género que han contribuido a reproducir y que cruzan las fronteras de género al devenir cuidadores de mujeres por las que han sido cuidados (Calasanti y Bowen, 2006). En su nuevo rol, deben enfrentarse a la ejecución de actividades que no habían realizado nunca y para las cuales necesitan la tutela de las mujeres a quienes cuidan:

> "…la tenía que vestir yo, la tenía que acompañar, la tenía que vigilar y cuando (…) se va al centro de día, el trabajo no se acaba para mí. Entonces el trabajo de casa y tener todo en orden, y hacer las camas y hacerlo todo. (...) Yo no sabía nada y he tenido que aprenderlo todo, todo, todo. A los 80 y pico de años! ". (E012 - Alfons, jubilado, marido, Alzheimer – traducido del catalán).

Otro aspecto interesante de los cónyuges que cuidan de sus esposas es la insistencia en la consideración de que la obligación de cuidar a la esposa-madre recae en ellos antes que en sus propios hijos. Insisten en que no quieren depender de ellos y apelan a que los hijos tienen sus propias obligaciones laborales y familiares. No obstante, los cuidadores, a la vez que dispensan a los hijos de la obligación del cuidado, demandan que se mantengan conectados a la red de soporte. Constatamos pues que en estas situaciones, el parentesco conyugal es más vinculante en la atribución de responsabilidades de cuidado que el parentesco por filiación. Al contrario, como veremos, entre los padres cuidadores, la filiación es el vínculo más poderoso en la fijación de la responsabilidad del cuidado. La etnografía nos aporta testimonios de que los cónyuges se sienten moralmente obligados a cuidar de sus esposas. Haber pasado la vida conjuntamente y haber formado una familia crea vínculos emocionales poderosos que obligan a ejercer el parentesco, incluso en el duro contexto de la enfermedad de Alzheimer:

> "…cuando miras lo moral, lo haces porque es una persona con la que has convivido 60 años, en mi caso. Y, claro, sabes quién es, es la madre de mis hijos y has vivido con ella ratos buenos y malos y has pasado de todo. Y esto queda. Esto no es que se vaya, queda. Se queda y lo haces por ello, por lo que ha sido y por lo que es. Entonces viene la cosa moral, la… podríamos decir, sentimental. Tienes que hacerlo porque tus sentimientos te indican que te has de entregar y que no pienses que es otra cosa, sino que es tu mujer y tienes que hacerlo... y te convences. Y entonces lo haces, pero es difícil, muy difícil (E12 - Alfons, jubilado, marido, Alzheimer – traducido del catalán).

Cuando el cónyuge ejerce el rol de cuidador principal tiende a poner en evidencia la dureza de las tareas del cuidado invisibilizando o restando importancia a las ayudas recibidas, tanto de los hijos como de personas asalariadas. En sus relatos, las "ayudas" que reciben aparecen fragmentadas, diluidas entre las explicaciones de las tareas ejercidas por sí mismos. Es así como van apareciendo: mujeres contratadas que realizan la limpieza de la casa; trabajadoras familiares; hijas que lavan y planchan la ropa; que invitan a los padres a comer los domingos; que realizan las higienes personales; que controlan la medicación; o que acompañan al médico. Alrededor del hombre que cuida, especialmente cuando se trata del cónyuge jubilado, se activa una red de recursos, a menudo proporcionados por la familia extensa, pero también por las instituciones, las organizaciones o el mercado, que deben ser tenidas en cuenta para entender la estrategia de cuidado en el entorno familiar.

Padres cuidadores. Los hallamos especialmente en situaciones de enfermedad mental y de discapacidad e, igual que en los casos anteriores, su rol cuidador se activa y visibiliza especialmente en la medida que se sitúan fuera del mercado de trabajo; la mayor parte de padres cuidadores entrevistados están jubilados, algunas veces de forma anticipada. Para ellos, la filiación es el vínculo parental por el que deben ejercer el parentesco y lo hacen, muy a menudo, al lado de sus esposas. Los padres cuidadores de hijos adultos dependientes son los que más se implican en el rol cuidador, incluso cuando hay una mujer (esposa-madre) en situación de compartir e incluso de llevar la mayor parte de la responsabilidad de unos cuidados que acostumbran a ser muy intensivos y que previsiblemente se alargaran más allá de las vida de los padres. Como en el caso de los maridos cuidadores, los padres también insisten en dispensar a sus otros hijos de la responsabilidad del cuidado; Laureano (E90), jubilado, padre de un hijo con enfermedad mental lo expresa de este modo a su otro hijo ya casado y con un hijo propio: "Tú no tienes el problema, el problema lo tenemos nosotros".

Hijos cuidadores. En los nuevos modelos de familia, el vínculo de los hijos adultos y emancipados con sus padres ancianos es el que más se ha transformado. La convivencia intergeneracional, tan habitual hace tan sólo 50 años, se plantea tan sólo en situaciones en las que los padres pierden su autonomía y cuando no existe, o no es asequible, el recurso a la institucionalización o a la atención en domicilio con profesionales. En estas situaciones es donde más visible se hace la crisis de un modelo de cuidado que estaba basado en el trabajo reproductivo de las mujeres y para el cual nuestra sociedad no ha formulado un modelo alternativo que resuelva las necesidades crecientes de cuidado. Los hijos cuidadores afrontan el cuidado de sus padres combinando su dedicación con diversidad de recursos: centros de día, comedores, residencias, personas contratadas para realizar atención domiciliaria, etc. Cuando son personas laboralmente activas y con obligaciones familiares hacia sus propias familias, detectamos una combinación de recursos más amplia, en la medida que uno de estos dos factores desparece (cuando se trata de hijos sin familia propia o jubilados), la combinación de recursos tiende a ser menos compleja.

Un elemento esencial en la determinación de la estrategia de cuidado de las personas dependientes son las prestaciones públicas que reciben las familias. La crisis económica ha debilitado las ayudas a la dependencia y, en Cataluña y España ha conllevado la práctica desaparición de las ayudas que la Ley de Dependencia no llegó casi a desplegar. La revisión a la baja de los grados de dependencia que facilitan el ingreso a una residencia, a un centro de día o a la percepción de ayudas económicas para sufragar gastos derivados del cuidado, han refamiliarizado y precarizado el cuidado. Tomás (E57), tiene 67 años, junto con su mujer se ocupa de los cuidados de sus padres ancianos y dependientes. La responsable de los cuidados era en principio la esposa de Tomás, pero cuando él quedo en paro se

hizo también cargo de una situación que requería 24 horas de atención. La madre había obtenido una prestación económica de 300 euros mensuales con la que pagaban a mujeres inmigrantes latinoamericanas que residían en la casa de los padres ancianos. Con la crisis, la ayuda económica se redujo y también los ingresos familiares por la situación de desempleo en que se encontraba Tomás. Redujeron la presencia de cuidadoras y fueron implicándose más personalmente en los cuidados hasta que por fin concedieron a los padres, de 96 y 93 años, el derecho a ingresar en una residencia pública.

5.3.La motivación de cuidar

Cuidar no tiene el mismo significado para los hombres ya jubilados que para los que están en edad laboral. Entre los esposos mayores cuidar ofrece autoestima y un nuevo sentido a su etapa vital, mostrando su compromiso y reciprocidad con su esposa. Para muchos de ellos cuidar es una opción (aunque esté condicionada por la falta de recursos) impregnada de compromiso y afectos (aunque esté condicionada por la falta de recursos). En la medida en que realizan un rol que no es normativo, su contribución es altamente valorada por su entorno (Milne y Hatzidimitriadou, 2003). En cambio, los hombres más jóvenes que cuidan porque están desempleados viven su situación con insatisfacción, como algo coyuntural, de manera que la hipotética obtención de un empleo les retornaría idealmente a su situación de normalidad, libres de cuidados (Hanlon, 2012). No es tanto el hecho de cuidar lo que causa desazón, sino el no tener un empleo. Que los hombres cuiden por obligación o bien como una opción marca fuertes diferencias. A diferencia de las mujeres, cuidar no forma parte de su rol masculino, y se vive con incomodidad el tener que hacerlo porque no quede otro remedio. Por ello mismo, cuando los hombres cuidan de sus familiares como una opción (con independencia de la edad) se reafirman en sus roles masculinos, en la medida en el cuidado refuerza su rol protector.

Finalmente, hay hombres que se implican en los cuidados como una opción propia porque se sienten interpelados por la situación de la persona que los necesitan. Se trata de una opción que refleja los cambios en los patrones de género. Hay hijos que cuidan a sus padres ancianos, por ejemplo, sea por voluntad propia, sea porque no pueden delegar el cuidado a su esposa o a otros miembros de la familia. Esta implicación de los hombres no es incompatible con que se cuente con ayudas o apoyos, o con que el cuidado se realice de forma compartida con otras personas. Son modelos emergentes que indican cambios en los patrones de género.

En todos los casos, las personas entrevistadas que se ocupan del cuidado de sus familiares expresan un sentimiento de obligación moral hacia quienes cuidan. Se trata de una “obligación” expresada desde el parentesco que se configura tanto a partir de la estricta necesidad de realizar unas tareas (en sentido operativo) como desde las emociones que impulsan a realizarlas. Los miembros de

una parentela, de una unidad familiar, son parientes, pero para construir esta relación deben ejercer el parentesco y en este artículo defendemos que cuidar es una la expresión más relevante del ejercicio del parentesco. Cuidar es, sin duda, hacer de pariente (doing kinship).

> "Considero que lo que yo hago es una cosa natural y es mi obligación. Y no puedo decir que lo haga forzado o de mala gana..." (E32 - Cesc, jubilado, marido, ictus – traducido del catalán).

Como vemos en la cita precedente se produce una naturalización del hecho de cuidar, es una realidad incuestionablemente asociada al parentesco. Los informantes expresan claramente que cuidar tiene que ver con un conjunto de actividades, actitudes y emociones que se asumen desde la reciprocidad. Los cuidados circulan como los dones (Mauss, 19991 [1923-24]): los miembros de la familia donan cuidados, los reciben y los retornan en un circuito de reciprocidad generalizada donde no se expresa abiertamente que deba haber una compensación por los dones (cuidados) recibidos. No obstante, las personas esperan la devolución de los cuidados.

> "Yo, cuando hago algo para ella, pienso: ¿eso me gustaría que me lo hicieran a mí? Y por esto se le hago a ella. (...) Lo hago por una obligación, lo hago por una obligación. Me obliga que desde la edad de 14 años siempre hemos vivido juntos" (E21 - Valentí, jubilado, marido, Alzheimer – traducido del catalán).

Estamos ante lo que Sahlins (2011) ha denominado *mutuality being*. La mutualidad del ser, una condición del parentesco que nos sitúa en una relación de mutualidad (reciprocidad, también) con las personas emparentadas. Los parientes son personas que son parte de otras, puesto que viven la vida de quienes cuidan y mueren un poco en su muerte (relatives live each other's lives and die each other's deaths). La consanguinidad es a menudo un refuerzo simbólico de la importancia del vínculo y de la potencia de la mutualidad. Así lo expresa Félix, un padre que cuida un hijo enfermo mental

> "Pero la verdad es que es muy complicado. Vivir con un enfermo... A ver, lo aguantamos porque es hijo nuestro. Porque si te viene un chico de otra familia y la tienes que cuidar tu, no sé si aguantaría, si aguantaríamos esto. La verdad... es que yo, dudo que lo aguantáramos. Si no es alguien de tu propia sangre, es muy duro" (E1 - Félix, ocupado, padre, enfermedad mental – traducido del catalán).

La sangre es, sin duda, la metáfora más importante del parentesco y el principal argumento de naturalización de la relación entre parientes y del vínculo mutuo que les obliga a intercambiar los dones del cuidado y a soportar la dureza de las situaciones vividas.

Las emociones están muy presentes también entre las motivaciones que los informantes han expresado en las entrevistas. Se trata de amor conyugal, filial o paterno, que está estrechamente asociado a la responsabilidad del cuidado y que en algunas ocasiones notamos, incluso, sublimado. Lo expresan así algunos cónyuges e incluso algunos hijos, como Fermín que se fue a vivir con su madre cuando empezó a tener problemas de salud que le restaban autonomía:

> "Yo he querido siempre mucho a mi madre, siempre he tenido con ella una confiança especial (...) (La cuido) porque estoy más tranquilo, la vez contenta, la ves feliz y esto a mi me hace feliz". (EE30 - Fermín, desempleado, hijo, vejez – traducido del catalán).

La responsabilidad de cuidar no es sólo racional, no surge tan sólo de la necesidad, de la obligación estricta, ni del pragmatismo. Cuidar es duro, conlleva renuncias importantes, provoca conflictos personales, debilita las relaciones sociales y ata, cambia la vida… En consecuencia, nos dicen algunos de nuestros informantes, cuidar no puede definirse tan sólo des del pragmatismo, necesita también un determinado estado del alma. Así lo expresa Laureano, padre de un hijo enfermo mental a quien dice: "la situación le ha cambiado la vida"

> "Tienes que estar mucho con ellos (…) Yo creo que para que se haga cargo la familia tiene que llegar mucho al alma y estar muy preparado". (E67 - Laureano, jubilado, padre, enfermedad mental).

El conflicto está presente también en las situaciones de cuidado. No acostumbra a afrontarse directamente ni a expresarse con claridad en las entrevistas que hemos realizado, pero está latente, aparece entre líneas y algunas veces es también muy explícito. Los entrevistados nos hablan de los cambios vitales que han sufrido, de la intensidad de la dedicación, pero les cuesta expresar en las entrevistas los conflictos personales, las dudas, las flaquezas que provoca una situación de cuidado que se intuye estresante, que ha de provocar agobio, que deja poco espacio para ejercitar la libertad personal, para utilizar el tiempo a placer. Tan sólo en algunas pocas ocasiones, los informantes se han atrevido a expresar los límites del cuidado. Miguel tiene 63 años y cuida a su esposa dependiente por las importantes secuelas de un ictus. Expresa que se siente prisionero de la situación, incluso ha planificado mentalmente, como podría "abandonar" a su mujer, pero el sentimiento de culpa aparta la idea de su mente:

> "Estoy haciendo unas propuestas, o bien o mal, ya le he comentado… pero me gustaría. Que después me haga sentir más culpable, quizás, si ahora, de alguna manera, la abandono. Yo cobro mi pensión, ella tiene su pensión. Yo le dejo la casa, el piso se lo dejo. O sea no nos divorciamos, nos separamos. La casa para ella, el usufructo de la casa lo vive ella. La persona que esté 24 horas con ella, una chica de estas fijas, y los fines de semana que venga otra. (...) Pero, ¿qué pasa? Bueno, yo me encontraría mal. Haría esto y después me sentiría peor que ahora". (E35 - Miguel, jubilado, marido, ictus).

Los motivos de cuidar se expresan desde el parentesco en el sentido de la obligación que crea la mutualidad y el sentido de la reciprocidad parental. Las personas se sienten responsables de la vida y de la muerte de sus parientes. Las relaciones de parentesco son socialmente eficaces porque crean un circuito de intercambio recíproco de dones y cuidar es uno de los dones más preciados, más valiosos. Las emociones y los sentimientos están insertos en la obligación de cuidar, forman parte de

ella; también el conflicto personal y la duda respecto a la posibilidad de librarse de una responsabilidad que, en palabras de uno de nuestros informantes," vampiriza" a la persona que cuida.

6. Conclusiones

En este artículo hemos analizado el impacto de la crisis de los cuidados y de la crisis económica en la incorporación de hombres al cuidado de personas adultas dependientes. Hemos mostrado que la refamiliarización de los cuidados y la revalorización de los empleos propician que los hombres se incorporen al cuidado familiar. Además, la falta de recursos para cuidar reactiva el sentido de obligación derivado de los vínculos de parentesco.

La situación de desempleo, la jubilación, así como la ocupación en empleos poco calificados, de mala calidad o de baja remuneración facilitan que los hombres tomen la decisión de convertirse en cuidadores principales en el entorno familiar. Estar fuera del mercado de trabajo plantea un escenario propicio para que los hombres devengan cuidadores. En la misma lógica, la crisis revaloriza los empleos, también los de las mujeres, quienes abandonan menos el mercado de trabajo para dedicarse a los cuidados. Si el marido está en paro es más probable que sea él quien asuma la responsabilidad del cuidado. A lo largo de la investigación hemos constatado que entre las mujeres se platean los cuidados como una opción, algo que era impensable entre las familias españolas hace tan sólo 30 años. Muchas mujeres no quieren o no pueden cuidar: porque trabajan; porque viven lejos; o porque no se sienten comprometidas a ello, como por ejemplo, las mujeres que se hallan ante la situación de afrontar los cuidados de los suegros (algo que era habitual en el modelo de familia patriarcal dominante en España hasta la década de 1980) y que tienen claro que son los maridos quienes deben asumir la responsabilidad y las tareas, mientras ellas mismas se sitúan en una posición de ayuda.

Los cuidados no están involucrados solo con los roles de género, sino también con el parentesco. La obligación moral, la reciprocidad y los afectos impregnan los cuidados y revelan la importancia de los vínculos de parentesco. En un contexto en que se suman cambios sociales, crisis de cuidados y crisis económica se reactiva el papel protector del parentesco y los roles de género quedan en segundo plano. Hace unos años no era así: en igualdad de relación filial, por ejemplo, las hijas cuidaban y no los hijos; las nueras cuidaban de sus suegros, pero los yernos no. El ser mujer prevalecía cuando se trataba de cuidar, por encima del vínculo de parentesco. Actualmente es el vínculo de parentesco el que genera la principal relación de obligación. Estos cambios en el papel de género y parentesco en los cuidados muestran que las dimensiones relacionales y contextuales importan y no solo la sustancia de los vínculos. No basta con ser pariente, sino que hay que hacer de

pariente y los hombres que cuidan han incorporado nuevas obligaciones a sus roles de parentesco. Lo mismo puede decirse respecto al género. Ser hombre no impide cuidar, y hacerlo modifica los roles de género. Son las condiciones sociales y culturales las que obligan a movilizar determinados vínculos y a reformular las formas de cuidado a partir de las obligaciones morales, la reciprocidad, la mutualidad y los afectos, que no están exentos de tensiones, contradicciones y conflictos.

El parentesco no es una esencia y lo mismo puede decirse del género y de la identidad. Son una relación social que se resignifican y otorgan nuevos contenidos a las categorías que lo integran. Tal como hemos podido mostrar, la implicación de los hombres en los cuidados revela la modificación de la sustancia del parentesco y del género. No solo es importante 'ser pariente' sino sobre todo 'hacer de pariente' y es en esta dimensión relacional y práctica donde también se resignifica el contenido de 'ser hombre' para incorporar en su significado lo que 'hace un hombre'.

Nos preguntábamos al inicio de este artículo si la incorporación de los hombres a los trabajos de cuidados va en la línea de la igualdad entre hombres y mujeres. Los modelos masculinos emergentes nos indican que sí, pues se trata de hombres que asumen un nuevo rol como cuidadores tradicionalmente asociado a las mujeres. La mayor parte de hombres que cuidan, sin embargo, lo hacen cuando las mujeres no pueden cuidar y esto por sí mismo reproduce los patrones de género y la hegemonía masculina. Pero lo que revela nuestra investigación es que los hombres pueden cuidar, a pesar de que no hayan sido socializados en esta dirección, y que la motivación o la necesidad superan la falta de conocimientos iniciales. Nuevamente hemos de insistir en que la capacidad de cuidar no es natural sino cultural y que tanto hombres como mujeres pueden hacerlo.

7. Bibliografía

Benería, Lourdes (2011), "Crisis de los cuidados, migración internacional y políticas públicas", en Carrasco, Cristina, Borderías, Cristina and Torns, Teresa (eds.) El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas, Madrid, La Catarata, pp. 359-389.

Calasanti, Toni y Bowen, Mary Elizabeth (2006) "Spousal caregiving and crossing gender boundaries: Maintaining gendered identities" en Journal of Aging Studies, vol. 20, pp. 253-263.

Campbell, Lori D. y Carroll, Michael P. (2007) "The incomplete revolution. Theorizing gender when studying men who provide care to aging parents, en Men and Masculinities, vol. 9, nº 4, pp. 491-508.

Carmichael, F., Charles, S. y Hulme, C. (2010) "Who will care? Employment participation and willingness to supply informal care" en Journal of Health Economics, vol. 29, pp. 182-190.

Carsten, Janet (2004). After Kinship, Cambridge, Cambridge University Press.

Comas-d'Argemir, Dolors (2014) "La crisis de los cuidados como crisis de reproducción social. Las políticas públicas y más allà", en Periferias, fronteras y diálogos. Actas del XIII Congreso de Antropología de la Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español. Tarragona, 2-5/09/2014, Tarragona, Universitat Rovira i Virgili, pp. 329-349.

Comas-d'Argemir, Dolors (2015) "Los cuidados de larga duración y el cuarto pilar del Estado del bienestar" en Revista de Antropología Social, vol 24, pp. 375-404.

Comas-d'Argemir, Dolors (2016) "Hombres en los trabajos de cuidados: Barreras culturales y modelos emergentes" en Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, vol. 15, nº 3, pp. 10-22.

Comas-d'Argemir, Dolors, Marre, Diana y San Román, Beatriz (2016). "La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el Plan Integral de Apoyo a la Familia", en Política y Sociedad, vol. 53, nº 2, pp. 853-877.

Conell, R.W. (1995), *Masculinities*, Berkeley, University of California Press.

Conell, R.W. y Messerschmidt. James W. (2005) "Masculinity: Rethinking the concept" en Gender & Society vol. 19, nº 6, pp. 829-859

Deusdad, Blanca, Comas-d'Argemir, Dolors and Dziegielewski, Sophia F. (2016) "Restructuring Long-Term Care in Spain: The Impact of The Economic Crisis on Public Policies and Social Work Practice en Journal of Social Service Research, vol. 42, nº 2, pp. 246-262.

Deustch, Francine M. (2007) "Undoing Gender" en Gender & Society, vol. 21, nº 1, pp. 106-127.

Finch, Janet (1989) Family Obligations and Social Change, Cambirdge, Polity Press.

Gerstel, Naomi y Gallagher, Sally K. (2001) "Men's caregiving: Gender and the contingent character of care" en Gender & Society, vol. 15, nº 2, pp. 197-217.

Hanlon, Niall (2012) Masculinities, Care, and Equality. Identity and Nurture in Men's Live, London, Palgrave MacMillan.

Himmelweit, Susan y Land, Hillary (2011) "Reducing gender inequalities to create a sustainable care system" en Kurswechsel, vol. 2, pp. 49-63.

IMSERSO (2005) Cuidados a las personas mayores en los hogares españoles. El entorno familiar, Madrid, IMSERSO.

Kluczyńska, Ursula (2015) "Older husbands as carers: Constructions of masculinity in context of care-giving" en Studia Humanistyczne AGH, vol. 14, nº 2, pp. 73-94.

Kramer, Betty J. (2005), "Men Caregivers: An Overview", en Kramer, B.J. y Thompson, E.H. (eds.), Men as Caregivers. Amherst, N.Y., Prometheus Books, pp. 3-19.

Mauss, Marcel (1991) "Ensayo sobre los dones. Motivo y formas del cambio en las sociedades primitivas" en Sociología y antropología, Madrid, Tecnos, pp. 155-263. [ed. original 1923-24].

Milligan, Christine y Morbey, Hazel (2016) "Care, coping and identity: Older men's experiences of spousal care-giving" en Journal of Aging Studies, vol. 38, pp. 105-14.

Pérez-Orozco, Amalia (2006) "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico" en Revista de Economía Crítica, vol. 5, pp. 7–37.

Ribeiro, Oscar; Paúl, Constança y Nogueira, Conceição (2007) "Real men, real husbands: Caregiving and masculinities in later life" en Journal of Aging Studies, vol. 21, pp. 302-313.

Rodríguez-Cabrero, Gregorio (2016) "La gran depresión y su impacto en las políticas sociales" en Revista Española del Tercer Sector, vol. 33: pp. 17-46.

Russell, Richard (2001) "In sickness and in health. A qualitative study of elderly men who care for wives with dementia" Journal of Aging Studies, vol. 15, pp. 351-67.

Sahlins, Marshall (2012) What kinship is – And is not, Chicago, Chicago University Press.

Schneider, David M. (1968) American Kinship. A Cultural Account, Englewood Cliffs, N.Y., Prentice Hall.

Thompson, E.H. (2005) "What's unique about men's caregiving?" en Kramer, B.J. and Thompson, E.H. (eds.), Men as Caregivers, Amherst, N.Y., Prometheus Books, pp. 20-47.

West, Candace and Zimmerman, Don H. (1987) "Doing Gender" en Gender & Society, vol. 1, nº 2, pp. 125-151.

West, Candace y Zimmerman, Don H. (2009) "Accounting for Doing Gender" en Gender & Society, vol. 23, nº 1, pp. 112-122.

Yanagisako, S.J. and Collier, J.F. (1987), "Toward an Unified Analysis of Gender and Kinship", en Collier, J.F. and Yanagisako, S.J. (eds.) Gender and Kinship. Essays towards a Unified Analysis, Stanford, Standford University Press, pp.pp.14-52.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10

INMIGRACIÓN

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar

(espanet SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10

INMIGRACIÓN

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

Coordinación:

Alfonso Ortega Giménez (Universidad Miguel Hernández)

Antonio López Álvarez (Universidad CEU Cardenal Herrera)

espanet SPAIN

La integración de los inmigrantes en nuestro país ha sufrido, en los últimos tiempos, un evidente retroceso como consecuencia de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos. En este sentido, los poderes públicos establecen políticas económicas que tienen como receptores de las mismas a los nacionales del país en el que se implementan. Siendo los inmigrantes los que sufren las consecuencias de las citadas políticas al verse afectados por un lado, por los flujos migratorios a través del endurecimiento de las condiciones de entrada y permanencia en nuestro país, y, por otro lado, las medidas adoptadas por los países receptores de inmigrantes en materia educativa, sanitaria, laboral y social. Éstas políticas tienen como consecuencia una merma considerable de sus condiciones de vida, y por ende de su integración en el país de acogida, convirtiéndose en la práctica en "ciudadanos de segunda categoría".

El presente panel tiene como objetivo analizar la situación actual de los inmigrantes en España, su afectación directa por la crisis económica, el análisis de las políticas de integración adoptadas por los poderes públicos, y las consecuencias de las mismas sobre la población inmigrante y el resto de la ciudadanía.

Como corolario de todo ello, proponemos un estudio pormenorizado de "nuevas" propuestas (de políticas) sobre integración que permitan ofrecer una visión positiva de la inmigración en nuestros días.

SESIÓN DE TRABAJO 1:

- Políticas migratorias y Estado del Bienestar.
- Participación de la población inmigrante en la creación, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas.

SESIÓN DE TRABAJO 2:

- Estudio socio-jurídico de las políticas públicas sobre los derechos y libertades de la población inmigrante y su integración social.
- "Nuevas" propuestas de (políticas) integración social de la población inmigrante en la actualidad.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Ramon Julià, Alba Pirla: Inmigrantes, temporeros y políticas locales
- Víctor Ramón Pardilla Fernández: Análisis crítico del sistema español de protección de los menores extranjeros no acompañados
- Natividad Mendoza Navas: Autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios
- Pablo Eduardo Neder: Políticas laborales de Argentina y Brasil hacia los inmigrantes: entre las aceptaciones y las limitaciones

- Ana María López Narbona: La integración de la inmigración en la España del siglo XXI
- Francisco Javier Moreno-Fuentes, María Bruquetas Callejo: Impacto de la crisis económica sobre la protección social a la población inmigrante en España
- María-José Aguilar-Idañez; Daniel Buraschi: Tanatopolíticas migratorias y estrategias de resistencia para el cambio social
- Mourad Aboussi: La asociaciones de inmigrantes como actores sociales: cuestiones de gobernanza y oportunidades de participación ciudadana
- Gorka Moreno Márquez, Juan Iglesias Martínez, Mercedes Fernández García: El impacto de la recesión económica sobre el colectivo de origen ecuatoriano en España. ¿Funcionan las situaciones administrativas más estables y la nacionalización como escudo frente a los efectos de la crisis?
- Albert Mora Castro, Mª del Mar Caturla Bastit, Carolina Adrover Beviá: Los planes locales de integración y convivencia en el marco de la política valenciana de integración: el proceso de diagnóstico social y diseño del plan 2016-2019 de la Vall D´Uixó (Castellón)
- Esther Alonso García, Miguel Jaime Cano Esquivel: El papel de las administraciones públicas en la integración de los inmigrantes en la sociedad española: el Observatorio provincial de la inmigración de Alicante
- Irene Soledad Estrada Moreno, María de las Olas Palma García: Aproximación a la intervención con personas inmigrantes desde el Trabajo Social
- Manuela Ángela Fernández-Borrero: La Intervención intercultural en el ámbito social. Una visión desde los/as profesionales
- Ana Isabel Vázquez-Cañete: Las barreras burocráticas como fronteras invisibles de la inmigración

Comunicaciones:

- Mariana Iatco: Los nuevos desafíos de la migración moldava en el contexto de integración europea
- Maddalen Epelde: Analizando nuevas estrategias para la integración social de los jóvenes migrantes no acompañados: el proyecto Izeba de Gipuzkoa
- Simaia de Figueiredo Ferreira: Las teresas batistas del barrio de pez-luna – Madrid

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10

INMIGRACIÓN

LA INTERVENCIÓN INTERCULTURAL EN EL ÁMBITO SOCIAL. UNA VISIÓN DESDE LOS/AS PROFESIONALES.

Fernández-Borrero, Manuela Ángela
manuela.fernandez@dstso.uhu.es

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

La intervención intercultural en el ámbito social. Una visión desde los/as profesionales

Resumen

La presencia de población culturalmente diversa es un hecho en nuestras sociedades, derivada de procesos migratorios de diferente naturaleza. La intervención y gestión de esta diversidad cultural es relevante para los poderes y servicios públicos, así como para el propio desarrollo del bienestar social. Resulta notable conocer las percepciones profesionales vinculadas con su práctica en los procesos intervención en contextos de diversidad cultural. Esta investigación estudia la intervención profesional intercultural de trabajadores/as sociales y profesionales de servicios sociales públicos y entidades del tercer sector, que trabajan con población extranjera.

Tiene carácter internacional, participando profesionales de España, Reino Unido e Italia. El objetivo es conocer los elementos a considerar en la intervención profesional intercultural. Es una investigación cualitativa con 27 entrevistas semiestructuradas, analizadas mediante Atlas.ti 6.0. Los principales resultados muestran que los profesionales consideran diferentes bloques: habilidades, formación, aspectos teóricos, competencias emocionales, de intervención, valores y dificultades. El análisis del discurso muestra la relevancia de partir de la aceptación de la diversidad, así como el gran peso del contacto y el conocimiento y el entendimiento intercultural para el adecuado ejercicio profesional. En cuanto a habilidades, destacan la comunicación, la capacidad de escucha y la apertura mental. También aparecen como elemento clave las competencias emocionales y el valor del respeto.

Las propuestas giran en torno a la formación y la puesta en práctica de experiencias interculturales, ya que inciden en las cuestiones señaladas como favorecer el contacto o desarrollar las habilidades comunicativas y de escucha, mejorar el conocimiento y el entendimiento intercultural.

Palabras clave: profesionales sociales, diversidad cultural, discurso, praxis

Abstract

The presence of population culturally diverse is a fact in our societies, derived from different migration processes. The intervention and management of this cultural diversity is relevant for authorities and public services, as well as for the development of social welfare. Is important to know the perceptions of professionals and linked with their practice in those intervention processes in contexts of diversity cultural. This research studies the intercultural professional intervention of

social workers and other practitioners of public social services and entities of the third sector, working with foreign population.

Has international focus, participating professionals from Spain, United Kingdom and Italy. The aim is to know the elements to be considered in the intercultural professional intervention. Is a qualitative research with 27 semi-structured interviews, analyzed using Atlas.ti 6.0. The main results show that professionals consider different groups: skills, training, theoretical aspects and characteristics of intervention, emotional competence, values and difficulties.

The analysis of the discourse shows the relevance of splitting of the acceptance of the diversity, as well as the great weight of the contact, the knowledge and the understanding intercultural for the right and adecuate professional practice. In terms of skills, highlights communication, the ability to listen, and open-mindedness. Also appear as the key emotional skills and the value of respect.

The proposals revolve on the training and it put in practice intercultural experiences, since affect in them issues marked as develop the contact, communication and listen skills, improve the knowledge and the intercultural understanding.

Key words: social practitioners, cultural diversity, discourse, praxis

1. Introducción. Diversidad cultural e interculturalidad

El mundo actual es global, complejo y diverso. La diversidad se vincula a la heterogeneidad existente en múltiples elementos y factores, siendo uno de ellos el elemento cultural. La diversidad cultural puede ser abordada desde enfoques diferentes (Faist, 2009): a nivel de sociedad, equiparado a pluralismo cultural; a nivel organizacional, que conlleva la necesidad de adaptación de prácticas y rutinas considerando esta heterogeneidad presente; y una aproximación individualista que haría referencia a competencias y capacidades interculturales, que es el foco de atención del presente artículo.

La cultura debe ser considerada como el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2001). La Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural eleva la diversidad cultural a la categoría de "patrimonio común de la humanidad".

LA diversidad asociada a los elementos culturales crea sociedades plurales que deben disponer de factores y procesos para el desarrollo de cohesión y equilibrio social, considerando todos los elementos constituyentes.

Además de esta acción, que debe darse tanto en el plano institucional como ciudadano, la intervención social en contextos de diversidad requiere de un conocimiento, de habilidades y valores, así como de actitudes que sean aplicadas en las situaciones de praxis profesional. Resulta necesario disponer de un cierto conocimiento cultural del contexto de intervención y acción, así como la capacidad de entender diferentes realidades, puntos de mira y estilos comunicativos. Esta consideración positiva de la diversidad en los diferentes niveles y en marcos contextuales plurales se vincula con el enfoque de la interculturalidad y con la noción de competencia intercultural.

El interculturalismo suele asociarse con el conocimiento, la comprensión y el respeto por la cultura propia y la de los otros, poniendo énfasis en el respeto y el derecho a la diferencia, desde un reconocimiento activo y comprensivo. En el Diccionario de Trabajo Social se define el término interculturalidad como "proceso de intercambio y relación dinámico entre culturas coexistentes en un mismo espacio y tiempo determinado" (Fernández, Lorenzo y Vázquez-Aguado, 2012, p.290).

Barrett (2013) menciona como característica fundamental del interculturalismo, que éste entiende positivamente la diversidad cultural (al igual que hace el multiculturalismo), pero poniendo el énfasis en el proceso de integración, interacción, diálogo e intercambio, y

comprendiendo la integración como un proceso bidireccional, donde minorías y mayoría se acomodan mutuamente.

La Competencia Intercultural se define en el Diccionario de Trabajo Social (Fernández et al., 2012) como

> *El conjunto de habilidades, aptitudes, conocimientos, capacidades, actitudes y comportamientos adquiridos como resultado de un proceso no lineal a largo plazo a través de la interacción en contextos de diversidad. Permite gestionar de forma efectiva la diversidad cultural, capacita a las personas para desenvolverse con eficacia en los espacios de relación intercultural y faculta a los profesionales a desempeñar con éxito su labor en entornos multiculturales* (p.97).

Chen y Starosta (1996, pp. 358-359) la definen la CI como "la habilidad para negociar los significados culturales y de actuar comunicativamente de una forma eficaz de acuerdo a las múltiples identidades de los participantes".

En las sociedades actuales, y en marco de la intervención social, resulta relevante que exista coherencia y conexión entre la teoría y la práctica en relación con el desarrollo de la competencia intercultural. Concretamente, y en relación a los profesionales del ámbito de la acción social, además de esta coherencia, hay que añadir la transparencia en el establecimiento de procesos y pautas para generar y desarrollar una adecuada praxis profesional intercultural, donde deben estar incorporados elementos actitudinales, cognitivos (conocimiento) y de carácter afectivo o valorativo.

2. La práctica profesional y la competencia intercultural

Asumir la lógica y paradigma intercultural es fundamental en el desarrollo del ejercicio profesional, dado que la diversidad cultural es una realidad que no se puede ignorar (Repetto, 2001) y que aparece de manera transversal en múltiples intervenciones y procesos de acción social.

El desarrollo profesional en contextos culturalmente requerirá probablemente la realización de ajustes y cambios en actuaciones profesionales, así como la adquisición y/o mejora de competencias. Ello, dando respuesta a la necesidad de considerar la diversidad cada vez más reconocida, al menos, en las instituciones y organizaciones del Bienestar en Europa , incluyendo agencias y servicios sociales públicos así como el denominado Tercer Sector (Faist 2009). Como señalan Soenen, Verlot y Suijs (2001, p. 65) la competencia intercultural puede quedar reducida a una enumeración de habilidades, conocimientos y actitudes que deben ser adquiridos por quienes trabajan con la diversidad, pero hay que ampliar los horizontes y comprender que el trabajo bajo el

paradigma intercultural conlleva superar estos elementos y avanzar en su integración en procesos sociales complejos y en la realidad social y contextual donde se desarrolla.

En este contexto es también crucial conocer el papel de aspectos como la sensibilidad intercultural, el conocimiento o las habilidades interculturales en el desarrollo de la práctica profesional cotidiana. Estos elementos se refieren a los propios profesionales, pero no hay que obviar la relevancia de considerar el enfoque en los ámbitos institucionales (Barn y Das, 2015).

La competencia intercultural es cada vez más identificada y reconocida como esencial para los profesionales de la intervención social, especialmente para aquellas personas que trabajan en contextos multiculturales, con personas extranjeras o minorías etnoculturales (Sue, Zane, et. al, 2009).

Además de estas cuestiones competenciales, hay elementos identificados como relevantes en el desarrollo de adecuados niveles de competencia intercultural, como puede ser el hecho de disponer de formación cultural e intercultural o el mantenimiento de cierto contacto o interacciones sociales donde esté presente el elemento de diversidad cultural.

Los defensores de servicios culturalmente competentes recomiendan a los profesionales la adaptación de las necesidades y preferencias de las personas usuarias, incluidas las implicaciones que puedan conllevar las identidades culturales.

Para Pérez (2012), uno de los retos específicos para el Trabajo Social, es reconocer la diversidad de significados, modos de actuar y sentir derivados de la diversidad cultural, comprendiendo la generación de vínculos y de tensiones, y siendo capaces de construir acciones transformativas de la exclusión y de las problemáticas sociales existentes.

Resulta relevante conocer los posibles sesgos profesionales y personales vinculados con la práctica profesional, el nivel de habilidades, conocimientos, motivaciones y expectativas presentes en los procesos de atención y de intervención. Siguiendo a Martínez, et al. (2006, p.336), “esta competencia cultural puede convertirse en el constructo de mayor relieve para lograr una prestación de servicios sensible a la diversidad”, por lo que tanto los servicios (a nivel organizacional e institucional) como los profesionales, deben mantener una actualización en la adquisición y desarrollo intercultural.

El foco de atención a nivel competencial se ha establecido fundamentalmente en cuestiones relacionadas con los tres pilares básicos: conocimiento (saber), saber hacer (habilidades, nivel instrumental) y saber estar (valores, actitudes, emocional).

A nivel del conocimiento cultural también se han incorporado cuestiones vinculadas con la conciencia intercultural crítica, entendida como la capacidad de conocer la influencia de los elementos culturales en los comportamientos y las interacciones humanas. Reconocer los propios

valores, creencias y costumbres, para poder ser consciente de la influencia que tienen en la percepción y la valoración de las creencias, las costumbres y los valores de otras personas o grupos, e incluso en la conformación de prejuicios sobre otras identidades culturales (Malik, 2009).

En un plano emocional se localizan nociones claves como la sensibilidad intercultural, definida por Vilà (2006, p.335) como "aquellas capacidades de emitir respuestas emocionales positivas y controlar aquellas emociones que pueden perjudicar el proceso comunicativo intercultural", así como también se contemplan en el nivel emocional cuestiones relacionadas con la gestión afectiva de la diversidad cultural.

A nivel instrumental se localizan las habilidades interculturales o aquellas habilidades profesionales que pueden estar vinculadas con una mejor praxis intercultural o adecuada gestión e intervención en diversidad cultural. Por ejemplo, la habilidad comunicativa es muy destacada. Qureshi, Revollo et. Al (2009, p.57) plantean que el reto de la comunicación intercultural considerando los diferentes estilos comunicativos, el lenguaje, los componentes no verbales y la interpretación de los significados.

Todos estos componentes deben ser considerados en el contexto de intervención social dado, y teniendo en cuenta la presencia de un sistema formal e histórico de recursos institucionales (estatales, organizacionales, etc), sistemas culturalmente determinados de ayuda, formas de solidaridad, manejos de cuidado y mecanismos particulares de control y reproducción social (Vladimir-Zambrano, 2010, p. 17).

En este estudio se han abordado las percepciones y opiniones de profesionales del ámbito de la intervención social de diversas ciudades Europeas (Birmigham, Padua y Huelva), considerando que los elementos que conforman la CI se pueden ver afectados, según Kohli, Huber et al. (2010), por los procesos de sus propias identidades culturales, visiones del mundo y las expectativas y visiones culturales de las personas usuarias. Esta investigación parte de la cuestión general de conocer ¿cuáles son los elementos y cuestiones más relevantes a considerar en una buena praxis profesional intercultural en el ámbito de la intervención social?

Método

Se trata de un estudio cualitativo basado en la técnica de la entrevista semietsructurada y en profundidad, realizado en tres contextos diferenciados como son Reino Unido (Birmingham), Italia (Padua) y España (Huelva).

Participantes

En este estudio han participado un total de 27 personas de diferentes nacionalidades y residentes en España (Huelva), Italia (Padua) y Reino Unido (Birmingham). Se trata de profesionales de servicios sociales tanto públicos como de entidades del Tercer Sector y cuya formación es la de Trabajo Social, Educación Social o psicología mayoritariamente, así como mediadores interculturales. La muestra fue seleccionada por accesibilidad, considerando el criterio de ser profesional social y trabajar en contextos de diversidad cultural o con población extranjera. El segundo método empleado ha sido por "bola de nieve".

El perfil de las personas entrevistadas se recoge en la Tabla 1, mostrando el país de residencia, la profesión y la entidad de pertenencia.

Tabla 1 ***Perfil de participantes en el estudio***

País/Ciudad	N	Profesión	Entidad
España (Huelva)	1	Abogada (inserción sociolaboral)	Accem
	2	Trabajador Social (Director)	Accem
	3	Trabajadora Social (Secretaría técnica)	Servicios Sociales Diputación Provincial Huelva
	4	Trabajadora Social	Servicios Sociales Diputación Pro. Huelva
	5	Trabajadora Social	Hacan (menores con medidas judiciales)
	6	Trabajadora Social	MALIKA
	7	Trabajadora Social	Servicios Sociales Municipales
Reino Unido (Birmingham)	1	Profesora Trabajo Social	Universidad de Birmingham
	2	Trabajadora Social	Centro de Inserción Sociolaboral Público
	3	Trabajador Social	Asociación Caridad con jóvenes
	4	Trabajadora Social	Asociación caritativa infancia y juventud
	5	Profesora Trabajo Social	Universidad de Birmingham
	6	Trabajadora Social	Entidad asilo, refugiados, migrantes
	7	Trabajador social	Entidad asilo, refugiados, migrantes
	8	Psicóloga	Agencia de calidad educativa
	9	Estudiante postgrado Social	Entidad solicitud de asilo y refugio internacional
	10	Socióloga	Investigadora freelance
Italia (Padua)	1	Mediadora Intercultural	Asociación marroquí en Padova
	2	Trabajador Social (Director)	Coop.Sociale Co.Ge.S. Asilo, refugio Italia.
	3	Mediadora intercultural	Diversos ámbitos públicos
	4	Trabajadora Social	Entidad mediación lingüística intercultural
	5	Psicóloga (proyecto Europeo)	Entidad Xena
	6	Trabajadora Social (voluntariado)	Entidad Xena
	7	Trabajadora Social (responsable)	Entidad UnicaTerra Proyecto "Dopo Scuola"
	8	Gestora proyectos y administración	Entidad UnicaTerra
	9	Trabajadora Social	Cooperativa DIA (menores extranjeros no acompañados y mujeres)
	10	Trabajadora social (cursos de lengua)	Entidad UnicaTerra
	11	Psicóloga (proyecto "Dopo Scuola"	Entidad UnicaTerra
	12	Cooperadora Social	Associazione Migranti Onlus CGIL

Instrumento

La entrevista semiestructurada y en profundidad que ha sido empleada en esta investigación, está compuesta por diferentes cuestiones agrupadas por bloques temáticos:

- *Cuestiones de identificación*. Estas cuestiones permiten conocer la profesión y la entidad, así como aspectos de formación básicos. Incluye una cuestión de descripción del trabajo desarrolla como profesional en la entidad en la que trabaja cada persona entrevistada.
- *Aspectos conceptuales*. Se pregunta por la definición del término "interculturalidad", por los elementos teóricos que componen el concepto de interculturalidad, por los valores y habilidades necesarios asociados a la práctica profesional intercultural.
- *Aspectos de intervención profesional*. Incluye cuestiones sobre conocimientos considerados necesarios para la adecuada gestión de la diversidad desde su profesión, opinión sobre su propia formación en estas cuestiones, así como la indicación de competencias y capacidades que identificarían el adecuado ejercicio profesional en contextos de diversidad y bajo la lógica de la interculturalidad desde su ámbito de intervención. Este bloque también requiere el relato de casos reales positivos y negativos al respecto, así como la identificación de las dificultades posibles existentes para el desarrollo de competencia intercultural en las profesiones de cada persona participante. De igual modo, se incluye una pregunta sobre el papel de las competencias emocionales en estos procesos de intervención, así como la relevancia de la
- *Aspectos institucionales*. Se solicita una descripción del enfoque de la entidad u organización en relación con la intervención y el enfoque intercultural, así como elementos de fortaleza y debilidades que puedan existir en sus entidades en relación con este tema.

Trabajo de campo

En total se hicieron 27 entrevistas en profundidad en el lugar de trabajo de las personas participantes o en espacios neutros como pueden ser salas o seminarios de las Universidades de los diferentes lugares donde se han desarrollado entrevistas (Universidad de Huelva, Universidad de Padua o Universidad de Birmingham).

El proceso se desarrollaba mediante un contacto previo telefónico o por correo electrónico, acordando la cita y el consentimiento para su grabación en audio y el cumplimiento de la normativa legal. De igual modo se ha cumplido con la normativa ética en el caso de las realizadas en Birmingham (por disponer la propia Universidad de un código ético específico añadido en este tipo de estudios cualitativos). La duración de las sesiones osciló entre 45 y 60 minutos y todas fueron grabadas en audio y transcritas en el idioma nativo de las personas participantes.

Tratamiento y análisis de la información

La metodología cualitativa empleada se focaliza al análisis del discurso para obtener explicaciones integrales al objeto de estudio, pudiendo comprender la realidad estructural del fenómeno estudiado e identificar los elementos de mayor influencia, pudiendo obtener un mapa de conceptos extraídos del discurso e interrelacionados.

Las entrevistas transcriptas se han analizado y procesado con el software Atlas.ti 6.1. El proceso de análisis cualitativo se basa en la extracción y el trabajo en diferentes niveles analíticos:

1.Citas (quotations): son los segmentos significativos de los documentos primarios.

2.Códigos (codes): conceptualizaciones, resúmenes o agrupaciones de las citas.

3.Familias: para agrupar documentos, códigos y anotaciones. Pueden ser un primer paso en el análisis conceptual.

4. Redes : permite representar información compleja mediante representaciones gráficas.

El análisis de los resultados se ha abordado a través de la representación gráfica de los principales elementos extraídos y estudiados, así como su reflejo directo en citas literales del discurso de las personas participantes y que avalan los conceptos y relaciones extraídos.

La representación visual ubica los códigos)y sus relaciones con otros códigos. Además, el agrupamiento que se realiza permite una visión sintética de los elementos relevantes y de sus códigos componentes para visiones complejas y más completas, basadas en los discursos de las personas entrevistadas.

Resultados

El resultado muestra una representación gráfica compuesta por 47 códigos que muestran las relaciones entre los diferentes elementos de análisis presentes en el estudio de la intervención profesional social en contextos de diversidad cultural. A continuación se muestran los resultados apoyados por citas literales extraídas del discurso que reflejan aquellos elementos y aspectos a destacar. La Figura 1 muestra la red total de estudio, reflejando el conjunto de códigos (nodos) y sus relaciones.

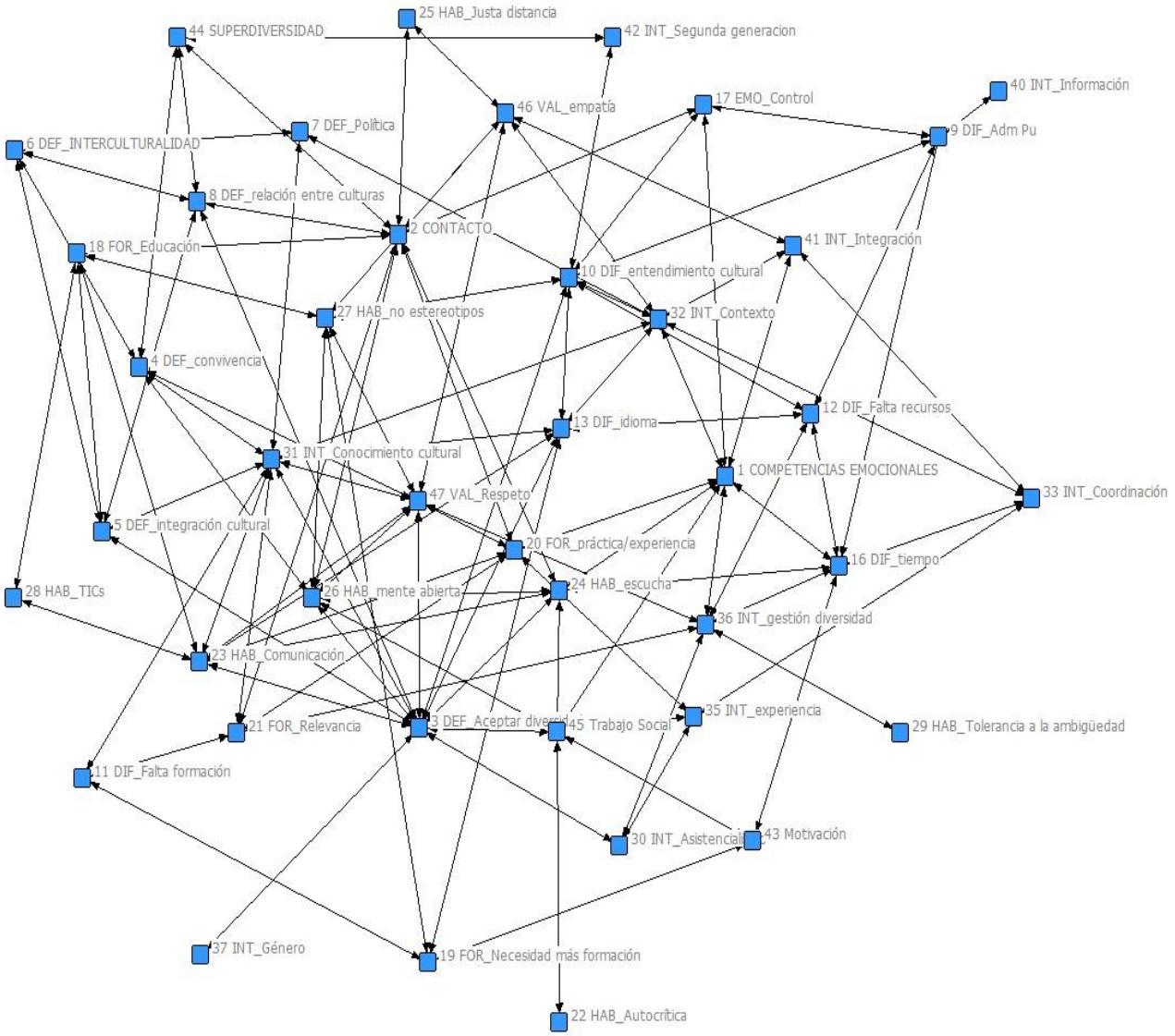


Figura 1: Red de códigos

Con el análisis del discurso se han establecido diferentes familias o bloques temáticos que aglutinan códigos y que se reflejan en la siguiente tabla (Tabla 2). En primer lugar se muestran los resultados extraídos del discurso por familias temáticas, exponiendo las citas más relevantes y explicativas del discurso en cada caso, para posteriormente realizar una visión conjunta de resultados y relaciones que se establecen entre códigos.

Tabla 2 ***Familias y códigos***

BLOQUE/FAMILIA	CÓDIGO	Nº	BLOQUE/FAMILIA	CÓDIGO	Nº
Aspectos teóricos	Aceptar la diversidad	3	Dificultades	Entendimiento cultural	10
	Integración cultural	5		Idioma	13
	Convivencia	4		Tiempo	16
	Relación entre culturas	8		Falta recursos	12
	Interculturalidad	6		Falta formación	11
	Política	7		Integración	14
Aspectos de intervención	Conocimiento cultural	31		Administración Pública	9
	Contexto	32		Problemas psicológicos	15
	Gestión diversidad	36	Valores	Respeto	47
	Experiencia	35		Empatía	46
	Coordinación	33	Formación	Práctica/Experiencia	20
	Integración	41		Educación	18
	Asistencialismo	30		Relevancia form.	21
	Segunda generación	42		Necesidad más	19
	Información	40	Otros	Contacto	2
	Género	37		Trabajo Social	45
	Globalidad	38		Superdiversidad	44
	Implicación usuario	39		Motivación	43
	Derechos Humanos	34			
Habilidades	Comunicación	23	Competencias emocionales	Competencias Emo	1
	Escucha	24		Control	17
	Mente abierta	26			
	No estereotipos	27			
	TICs	28			
	Justa distancia	25			
	Tolerancia ambigüedad	29			
	Autocrítica	22			

En primer lugar se presentan los resultados relacionados con *aspectos teóricos* que sustentan la intervención profesional y que aglutina seis códigos extraídos del discurso. Resalta la necesidad de aceptación de la diversidad como punto de partida para el adecuado ejercicio profesional en relación con contextos de diversidad cultural.

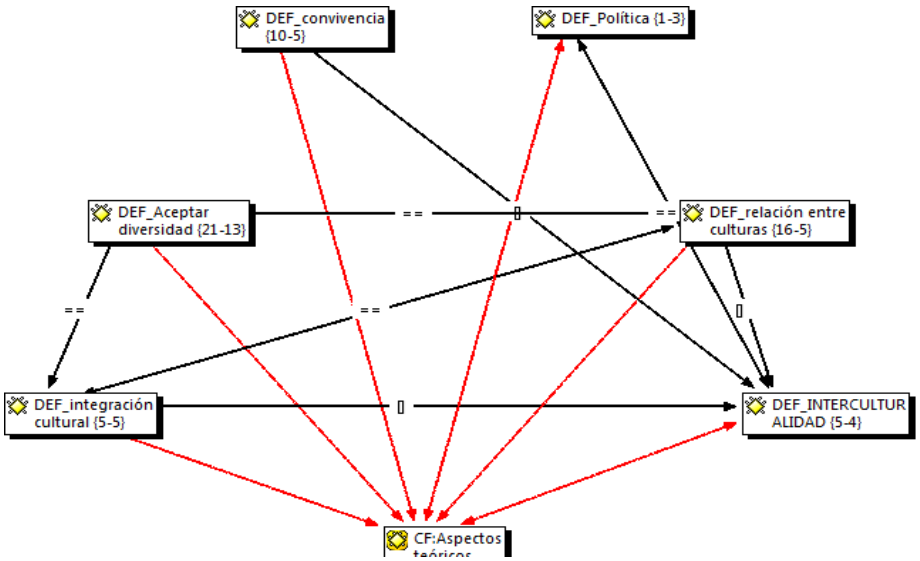


Figura 2: Red relacional de códigos de la familia de aspectos teóricos

"*Es más importante comprender los diferentes valores de otras culturas, aprender y comprender*" (Trabajador social, Birmingham-Reino Unido).

"Porque cada vez que uno se encuentra con una cultura o una forma de ver la realidad diferente, es un choque. Uno tiene que aprender a lidiar con esto, y mantener siempre una visión amplia" (Estudiante postgrado social, Birmingham-Reino Unido).

"Se debe ser consciente de la otra en el término que aquí el otro me lleva a su cultura y a conocer la mía, y esto tiene que llevar un intercambio, un intercambio que no debe ser de aceptación completa, sino que debe ser de conocimiento mutuo" (Trabajadora social, Padua-Italia).

A este código le sigue en importancia de citas la consideración de la relación entre culturas como factor clave en la interculturalidad, así como la necesidad de convivencia para el desarrollo de la misma.

"La interculturalidad es un poco una mezcla de culturas que saben reconocer y convivir desde sus límites, reconocen las culturas sobre sus propios límites y la propia cultura, y además, reconocer que es bello y que es hermoso, es algo muy útil

porque somos interculturales, una mezcla de culturas ... "(Trabajadora Social, Cooperativa Social, Padua-Italia)

Los aspectos relacionados directamente con la *intervención profesional* son los que configuran la familia de mayor envergadura, con un total de 12 códigos. Las personas entrevistadas mencionan prioritariamente la adecuada gestión de la diversidad, la coordinación y la necesidad de conocimiento.

"...hay elementos hay que quizás sino rascas, si no investigas, sino... son capaces de identificar como elementos de diversidad cultural, le den al traste con la intervención" (Trabajadora Social, Servicio Público, Huelva-España).

"Usted tiene que trabajar con diferentes grupos y es importante explorar las diferencias" (Trabajador Social, Asociación, Birmingham-Reino Unido).

"Si el tema de conocer recursos, mediadores, dónde acudir si necesitas algo...en ciertos pueblos sí se de recursos como clases de español para inmigrantes o recursos orientados en este sentido. Muchas veces tiramos de otros recursos y estaría bien saberlo" (Trabajadora Social, Asociación Menores, Huelva-España).

"Saber dónde se está es necesario para poder utilizar toda la red de servicios, con la posibilidad que hay en un territorio" (Psicóloga, Asociación extranjeros, Padua-Italia).

"... La necesidad del sistema que usted trabaja, la legislación, cómo el sistema existente, los lugares.... Comprender el sistema y la diversidad cultural es absolutamente relevante" (Trabajadora Social, Asociación asilo y refugio, Birmingham-Reino Unido).

Una tercera familia extraída del análisis y relacionada directamente con la intervención es la que se ha denominado como *habilidades*, que aglutina un total de ocho códigos/habilidades, que en orden de número de citas en el discurso se establecen del siguiente modo: apertura mental, escucha, habilidad de no trabajar desde estereotipos, comunicación, saber mantener la justa distancia, la autocrítica y el uso de las TICs. Además, hay que destacar que los códigos de comunicación, mente

abierta y escucha son los que mayor conexión presentan con otros códigos del resto de la red objeto de estudio.

> *"Leer el lenguaje corporal es otra cosa y la comunicación oral con un lenguaje corporal. Expresar sus necesidades, y hay diferentes maneras de expresar sus necesidades, vidas... y hay que entender los hábitos de las culturas…Creo que lo más importante es poder escuchar atentamente a personas de diferentes orígenes culturales y diferencias lingüísticas"* (Trabajador social, asociación, Birmingham).

> *"…es la comunicación intercultural fundamental, superando el etnocentrismo siempre muy cerca del mundo occidental"* (Trabajadora social, Asociación migrantes, Padua-Italia).

> "*Hay un nivel del lenguaje corporal, con un nivel de empatía, un nivel de la comunicación, de la modalidad de comunicación, de la entonación de la voz, lo que se dice, se percibe a través de las palabras…"* (Trabajadora social, Asociación migrantes, Padua-Italia).

> *"La capacidad de escuchar, es fundamental porque si una persona llega a contar su historia de vida y uno necesita entender qué es lo que le está pasando para poder interactuar con esa persona y uno no sabe escuchar, está perdido… en el caso de la interculturalidad, cuando trabajas con la interculturalidad, cuanto más abierto estés y más consciente y competentes seas en la interculturalidad va a tener un impacto positivo, siempre positivo"* (Estudiante postgrado social, Birmingham-Reino Unido).

La cuarta familia recoge las *dificultades* identificadas por los profesionales para el desarrollo de la práctica profesional adecuada y las intervenciones interculturales. En este sentido se recogen ocho códigos: dificultades de idioma, falta de recursos, de entendimiento cultural, de tiempo, de integración, de falta de formación, relacionadas con la administración pública y con la existencia de problemas psicológicos asociados.

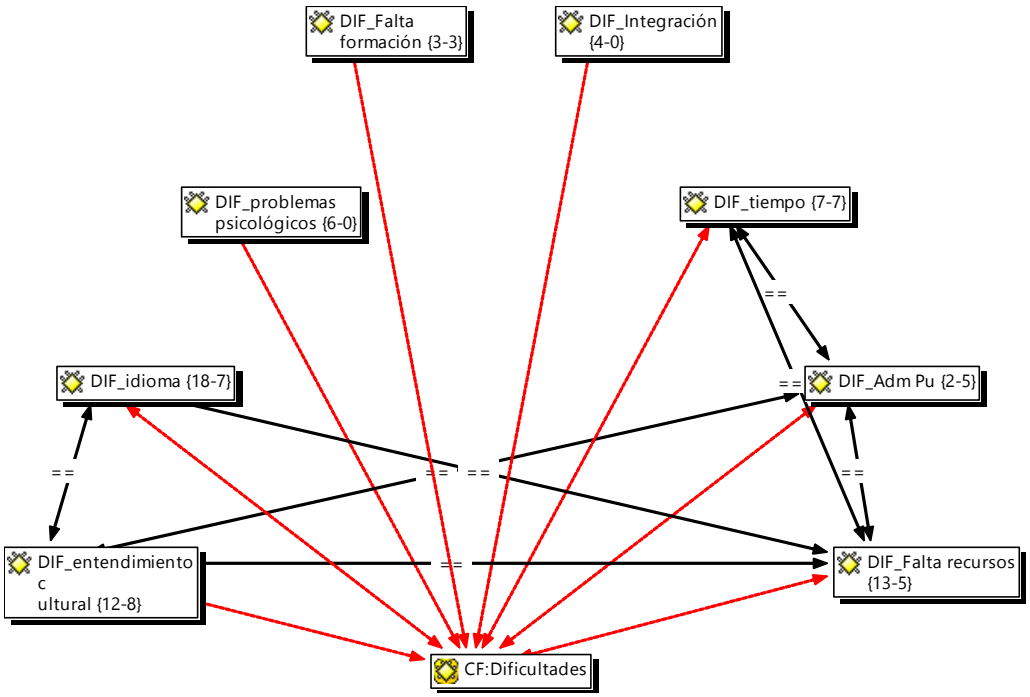


Figura 3: Red relacional de códigos de la familia de dificultades

El idioma, la falta de recursos y de entendimiento son las dificultades que se han reflejado en mayor medida y que más relación tienen con el resto de códigos de la red, tanto de aspectos de intervención como vinculados con valores y habilidades.

"*Nosotros notamos un hándicap muy importante en el idioma*" (Trabajadora Social, Servicio Público, Huelva-España).

"En teoría deberíamos tener acceso a traductores o gente que venga a traducir, pero no hay dinero suficiente para todas las oficinas….es un problema grande el idioma" (Psicóloga-inserción sociolaboral, Birmingham-Reino Unido).

"No puedo entender lo que dijeron y no puedo dar retroalimentación y no pueden participar... así que a veces es frustrante" (Profesora Trabajo Social, Birmingham-Reino Unido).

"Pues la falta de recursos, la falta de tiempo. Es que ahora mismo… yo creo que ahora mismo no hay una mirada, no hay una intervención específica en gestión de la diversidad, es imposible, es que es imposible….pero en los últimos años con la crisis

económica, la verdad que el tema de la gestión de la diversidad cultural se ha ido perdiendo escalones…De las líneas políticas del estado, de la comunidad autónoma y de la provincia y después del municipio… pues eso no está dentro de las prioridades, pues eso se nota en falta de recursos, en falta de tiempo… en todo" (Trabajadora Social, Servicio Público, Huelva-España).

El resto de las familias, con menor número de códigos (cuatro cada una de ellas) recogen elementos relacionados con la formación, por otra parte con los valores y emociones y, por último, la familia denominada "otros" donde se enclavan algunos códigos de relevancia en cuanto a número de citas y relaciones con otros códigos del estudio. En cuanto al tema formativo, destaca la importancia de la práctica y experiencia en la adquisición de formación y también la necesidad de más formación.

"*En la acción de día a día siempre estas aprendiendo y la experiencia es la mejor forma de conocer tu campo de trabajo….Siempre es necesaria la formación, es algo que nunca se puede parar*" (Trabajador Social, Asociación migrantes, Huelva-España).

"El aprendizaje tiene que ver mucho con la práctica, en la medida en que tú… eh… sobre todo en el estudio de casos. El que te dijera que no es mentira. Yo creo que sí, que en la medida en la que trabajas con el usuario sacas un aprendizaje, eso es lo que te llevas realmente en la mochila, más que los conocimientos teóricos" (Trabajadora Social, Servicio Público, Huelva-España).

"Una falta de formación sí que hay, más que una falta de interés, de motivación y de capacidad, es una falta de formación" (Trabajadora Social, Servicio Público, Huelva-España).

"*Conciencia en el sentido de que creo que la formación, la sensibilización a través, especialmente de la formación, en el sentido de que no puedo pensar en el trato con un tema como interculturalidad sin la conciencia acerca de su concepto de cultura e incluso los prejuicios, estereotipos, choques interculturales, y las habilidades que una persona puede portar*" (Trabajadora Social, Asociación extranjeros, Padua-Italia).

En la familia de valores y emociones, los códigos reflejan las competencias emocionales, el control emocional y los valores de respeto y empatía como elementos afectivos necesarios en la praxis profesional.

> *"Las emociones pueden ayudarte a entender a las personas. Es muy importante entender el significado de las emociones para las personas, y dependiendo de la situación"* (Trabajador Social, Asociación menores y jóvenes, Birmingham-Reino Unido).

> *"Pero incluso yo creo que más que la educación, yo creo que el sentimiento puede tener un impacto mayor en una persona vulnerable que la educación que tenga. Habrá quien te diga que no, quien te dice que el capital humano, una persona bien educada, con acceso a una buena educación genera que esta persona tenga una visión más racional de la realidad y menos vinculada a las emociones. Yo no estoy tan seguro de esto"* (Estudiante postgrado social, Birmingham-Reino Unido).

> *"Sin duda, la emoción es un vehículo importante, que no es vano en absoluto en el sentido de que tenemos en que tratar de ser lo más neutral, sin embargo, es muy difícil porque todos somos humanos"* (Psicóloga, Asociación extranjeros, Padua-Italia).

> *"Pienso que la práctica intercultural es mejor que el multiculturalismo, incluye el respeto por las diferentes culturas"* (Trabajador Social, Asociación menores y jóvenes, Birmingham-Reino Unido).

Por último, destacan los códigos pertenecientes a "otros" donde cabe resaltar el rol del contacto, el Trabajo Social y la motivación, siendo el contacto relevante en cuanto a ser considerado uno de los códigos de la red que más relación mantiene con otros códigos de familias diversas, junto con la aceptación de la diversidad teórica y la necesidad de conocimiento cultural en la familia de intervención.

> *"En términos de emociones, las oportunidades de contacto son importantes"* (Psicóloga, Agencia calidad educativa, Birmingham-Reino Unido).

"La experiencia ayuda mucho, seguramente la práctica del contacto con el otro ayuda a abrirse" (Trabajadora Social, Asociación extranjeros, Padua-Italia).

Si se analiza el conjunto de la red (expuesto previamente en la Figura 1) es posible observar cómo la red no presenta apenas nodos muy externos y poco vinculados, tal sería el caso de cuestiones de intervención como la acción de información, aspectos de segunda generación y consideraciones de género, junto a las habilidades menos mencionadas en el discurso como la tolerancia a la ambigüedad, la autocrítica, mantener la justa distancia o el uso de las TICs.

Observando esta red se aprecia que los códigos de aceptación de la diversidad, de contacto, del conocimiento como elemento de intervención, así como las habilidades de comunicación, mente abierta, escucha y el valor del respeto son nodos muy relacionados con el resto de la red y que reciben muchas relaciones a su vez de otros códigos. Las dificultades de idioma o de entendimiento también su ubican en posiciones relevantes.

Conclusiones

Las conclusiones de este estudio posicionan de manera clara algunos elementos como factores claves a considerar en las intervenciones profesionales en contextos de diversidad cultural o con población extranjera.

A nivel teórico y como elemento fundamental se localiza la aceptación y comprensión de la diversidad cultural existente, seguido de disponer de un conocimiento cultural básico para el afrontamiento de las situaciones de intervención y las relaciones que deben ser mantenidas con las personas usuarias. En esta línea destacan también la propia práctica de gestionar los elementos de diversidad presentes y asumir el papel que juega el contexto como factor importante en las intervenciones.

Además, el contacto se posiciona como un aspecto mencionado en numerosas ocasiones, y que se relaciona en gran medida con otros códigos, sobre todo aquellos que reflejan la propia práctica y las habilidades profesionales. Este contacto puede ser un factor positivo que propicie el desarrollo de visiones positivas y enriquecedoras de la diversidad, favoreciendo la apertura mental y la reducción de estereotipos desde el conocimiento directo de personas de diferentes orígenes y adscripciones culturales.

Esta idea positiva del contacto era estudiada por Berry (2004) a través de la realización de investigaciones que mostraron que el incremento del contacto intercultural, y una mayor familiaridad con "los otros", se asociaba con percepciones más positivas hacia estos otros grupos.

En el ámbito de las habilidades profesionales destacan los aspectos que reflejan los procesos comunicativos, como son la comunicación en sí misma y la habilidad de escucha activa. Además, la apertura mental es otra cuestión relevante a considerar en los procesos de intervención, dado que conlleva el entendimiento cultural y la disposición positiva al encuentro y comprensión intercultural. Estas tres habilidades han sido las que han destacado en mayor medida en las propias percepciones profesionales y en la importancia que le otorgan en las relaciones e intervenciones con personas usuarias.

Otro de los campos analizados es el que tiene que ver con el plano afectivo. Es un tema importante pero libre de dificultad que puede venir causada por la necesidad en ciertas ocasiones de control o manejo adecuado de las emociones. A nivel de valores, destaca el respeto como elemento sustancial desde el que asentar la visión y acción de la profesión.

Los aspectos formativos destacan en cuanto a la necesidad de profundizar desde la experiencia compartida con otros profesionales o desde la reflexión activa y proactiva de la propia práctica. Se valora como una cuestión fundamental incidiendo en la necesidad de mejora y formación continua, algo que debe darse en todos los ámbitos, y más aún en cuestiones tan cruciales a nivel social como la diversidad cultural y la atención a esta diversidad. Esta formación, según la visión y las opiniones de las personas participantes, debe ser sobre todo útil para la práctica, para su aplicación y transferencia real en las situaciones en las que ellos y ellas se tienen que enfrentar a diario. Una formación de calidad y útil.

Por último, se han señalado una serie de dificultades, siendo la más mencionada la derivada de la diferencia de idioma, del propio proceso de entendimiento cultural, junto con la escasez de recursos (o su disminución) y la dificultad de tiempo para muchos profesionales.

La dificultad de tiempo y de recursos es una realidad de los servicios sociales y de muchos otros sectores públicos derivado de los procesos de crisis y ajustes. A este tipo de adversidades se unen aquellas específicas que han aparecido en el discurso. El idioma, el entendimiento intercultural y la necesidad de favorecer encuentros óptimos desde la diferencia. El conocimiento, la formación y el contacto pueden ser elementos importantes para la superación de esta dificultad, siendo además factores que han salido en el discurso del estudio.

Es bueno ser conscientes que los resultados que se han presentado en esta comunicación se basan en un estudio de carácter cualitativo y exploratorio con una muestra limitada en cada uno de

los países incluidos y siento la muestra seleccionada por accesibilidad y por "bola de nieve". Sin embargo, por otra parte, este estudio permite abrir un nuevo conocimiento sobre la competencia y la buena praxis intercultural en el ámbito de la intervención social, desde los temas y significados, elementos y factores considerados por las propias personas profesionales.

En un futuro a corto plazo, se pretende continuar con un análisis con mayor profundidad de las redes establecidas entre los códigos. Con ello también se pretende analizar con mayor detenimiento cada una de las principales familias extraídas de la codificación realizada del discurso. Igualmente, avanzar en la conceptualización y en la valoración de la praxis profesional intercultural de los profesionales.

Referencias

Armfield, P.A. (2004). "An examination of the relationship between students'interaction with host nationals while on study abroad and their development of intercultural sensitivity". (Tesina de Master) University of Maryland.

Barn, R., and Das, C. (2015). "Family group conferences and cultural competence in social work" en British Journal of Social Work. Barrett, M. (2013). Interculturalism and multiculturalism: similarities and differences, Estrasburgo, Council of Europe Publishing.

Berry, J.W. (2004). "Fundamental psychological processes in intercultural relations" en Landis, J.M. Bennet, & M.J. Bennet (Eds), Handbook of Intercultural training (3rd ed.), California (USA), Sage Publications, pp.166-184.

Boccagni, P. (2014). "(Super) diversity and the migration–social work nexus: a new lens on the field of access and inclusion?" en Ethnic and Racial Studies, 38,4, pp. 608-620.

Chen G.M. & Starosta, W. (1996). "Intercultural Communication Competence: A Syn-thesis". En B.R. Burelson & A.W. Kunkel (Eds.) Communication Yearbook 19, Londres, SAGE, pp. 353-383.

Christ, O., Schmid, K., Lolliot, S., Swart, J., Stolle, D.,Tausch, N., & Hewstone, M. (2014). "Contextual effect of positive intergroup contact on outgroup prejudice" en Proceedings of the National Academy of Sciences, 1–5. doi:10.1073/pnas.1320901111

Dagsvold, I., S. Møllersen and V. Stordahl (2015)."What Can We Talk About, in Which Language, in What Way and with Whom? Sami PatientsExperiences of Language Choice and Cultural Norms in Mental Health Treatment" en International Journal of Circumpolar Health, 74, pp. 269- 282.

Faist, T. (2009). "Diversity: A New Mode of Incorporation?" en Ethnic and Racial Studies, 32, 1, pp. 171–190. doi:10.1080/01419870802483650.

Fernández, T., Lorenzo, R. y Vázquez-Aguado, O. (2012). Diccionario de Trabajo Social, Madrid, Alianza Editorial.

Fisher-Borne, M., Cain, J. M., and Martin, S. L. (2015). "From mastery to accountability: Cultural humility as an alternative to cultural competence" en Social Work Education, 34, pp. 165–181.

Furlong, M., and Wight, J. (2011). "Promoting ''critical awareness'' and critiquing ''cultural competence'': Towards disrupting received professional knowledges" en Australian Social Work, 64, pp. 38–54.

Garran, A. M., and Rozas, L. W. (2013). "Cultural competence revisited" en Journal of Ethnic Cultural Diversity in Social Work, 22, pp. 97–111.

Kohli, H.K., Huber, R., & Faul, A.C. (2010) "Historical and theoretical development of culturally competent social work practice" en Journal of Teaching in Social Work, 30 (3), pp. 252-271.

Laukkanen, M. (1994) "Comparative Cause Mapping of Organizational Cognitions" en Organization Science, 5, 3, pp. 322-343.

Malik, B. (2003). "Intervenciones para la adquisición de competencias interculturales" en E. Repetto (Direct.), Modelos de orientación e intervención psicopedagógica, II, Madrid, UNED, pp. 424- 452.

Malik, B. (2009). "Desarrollo de competencias interculturales en orientación" Disponible en http://www.uned.es/centrointer/Competencias_interculturales.pdf

Martínez, M. F., Martínez, J., y Calzado, V. (2006). "La competencia cultural como referente de la diversidad humana en la prestación de servicios y la intervención social" en Intervención Psicosocial, 15, 3, pp. 331-350.

Mendenhall, M.E., G.K. Stahl, I. Ehnert, G. Oddou, J.S. Osland, & T.M. Kuhlmann. (2004). En D. Landis, J.M. Bennet & M.J. Bennet, M.J. (Eds), Handbook of Intercultural training 3rd ed, Londres: SAGE Publications, pp. 129–143.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2001). Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Penbek, S., Yurdakul, D. & Güldem, A.G. (julio, 2009). *"Intercultural communication competence: a study about the intercultural sensitivity of university students based on their education and international experiences"* Trabajo presentado en European and Mediterranean Conference on Information Systems, Turquía.

Pérez, A. (2012). "Formación e intervención en trabajo social desde una perspectiva intercultural. Reflexiones desde una experiencia investigativa". Trabajo presentado em XX Seminario Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social, Córdoba (Argentina).

Qureshi Burckhardt, A., Revollo, H.W., Collazos, F., Visiers Würth, C. y El Harrak, J. (2009). "La mediación intercultural sociosanitaria: implicaciones y retos" en Norte de Salud Mental, 35, pp. 56-66.

Repetto, E. (2001). "La orientación intercultural: Problemas y perspectivas". Disponible en http://www.aulaintercultural.org/IMG/pdf/elvira.pdf

Romaní, O. (2002). "Criterios de prevención: un debate necesario" en Martín Hopenhayn (comp.), Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas.

Saus, M. (2006) Cultural Sensitivity as a Way of Seeing Communities: Billefjord and Kautokeino, Tromso, Barnevernets.

Soenen, R., Verlot, M., y Suijs, S. (2001). "Enfoque pragmático del enfoque intercultural" en Políticas sociales en Europa, 9, pp. 61-74.

Straffon, D. A. (2003). "Assessing the intercultural sensitivity of high school students attending an international school", International Journal of Intercultural Relations, 27, pp. 487–501.

Sue, S., Zane, N., Nagayama Hall, G. C., & Berger, L. K. (2009). "The case for cultural competency in psychotherapeutic interventions", Annual Review of Psychology, 60, pp. 525–548.

Vázquez, O. (2002). "Trabajo social y competencia intercultural", en Revista Portularia, 2, pp. 125-138.

Vilà, R. (2006). "La dimensión afectiva de la competencia comunicativa intercultural en la educación secundaria obligatoria: escala de sensibilidad intercultural" en Revista de Investigación Educativa, 24, 2, pp. 353-372.

Vladimir-Zambrano, C. (2010). "Territorio, diversidad cultural y Trabajo Social" en Trabajo Social, 12, pp. 9-24.

Whitley, R. (2007). "Cultural competence, evidence-based medicine, and evidence-based practices" en Psychiatric Services, 58, 12, pp. 1588–1590

Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (2010). "Dynamics of diversity in Spain: old questions, new challenges", en Vertovec, S. & Wessendorf , S. (Eds) The multiculturalism backlash, New York, Routledge., pp.170-189.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

9

CUIDADOS Y DEPENDENCIA

APROXIMACIÓN A LA INTERVENCIÓN CON PERSONAS INMIGRANTES DESDE EL TRABAJO SOCIAL

Estrada Moreno, Irene Soledad
irene.s.estrada@uma.es

Palma García, María de las Olas
mpalma@uma.es

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

RESUMEN

El fenómeno de la inmigración no es algo nuevo aunque sí se encuentra en plena emergencia social. En consecuencia, su abordaje se mantiene en la base de las preocupaciones sociales y profesionales de quienes operan en dicha realidad. Con este trabajo se persigue explorar su situación actual y su relación con el Trabajo Social, planteándose conocer la realidad práctica de esta profesión desde la perspectiva de las personas inmigrantes. Para ello se realiza un estudio en el que participan 128 personas inmigrantes de la ciudad de Málaga que han mantenido y/o mantienen relación con la profesión del trabajo social a través de las actuaciones recibidas de estos profesionales desde entidades públicas y/o de iniciativa social. A partir de un cuestionario diseñado de forma específica se evalúan y analizan las siguientes categorías: perfil de la población inmigrante; y recursos y mejoras en la atención profesional recibida. Tras el análisis de los resultados se concluye en la importancia y necesidad del profesional del trabajo social en la intervención con la población inmigrante, siendo el profesional de referencia y promoviendo su inserción social y cobertura de necesidades básicas. Se constata la necesidad de una mejor coordinación entre profesionales que garantice el desarrollo de una intervención menos asistencialista, para lo que se requieren de espacios específicos de formación y políticas sociales más inclusivas. Para futuros trabajos se apunta la necesidad de ampliar este estudio hacia otros profesionales de la intervención social con inmigrantes.

Palabras clave: *Trabajo Social, práctica profesional, personas inmigrantes.*

1. Introducción

La existencia de personas en movimiento forzoso a través del tiempo y de países es un hecho conocido y consolidado en las sociedades actuales. En concreto, en nuestro país el fenómeno de la inmigración no es algo nuevo aunque sí se encuentra en plena emergencia social (Anleu, 2015). Se presenta como proceso de movilidad geográfica con fines de superación y mejora de la calidad de vida, en el que a su vez surgen las adversidades y retos más complejos con los que las personas posiblemente se puedan encontrar (Achotegui, 2002). Ante ellos, el Trabajo Social se muestra como profesión de referencia para la intervención (Gutiérrez Resa, 2013) por lo que se hace especialmente necesario el estudio y análisis de su práctica profesional en el contexto de la inmigración.

1.1. La realidad de la inmigración

A lo largo de la historia, los seres humanos se han trasladado de un lugar a otro en busca de una mejor calidad de vida, por lo que las migraciones humanas han constituido un hecho inherente a todas las civilizaciones por muy variadas que fueran las causas y características de los desplazamientos. En la actualidad, ningún país es ajeno a esta situación y las dimensiones del fenómeno han ido adquiriendo mayor complejidad. De acuerdo con Blanco (2000) esta complejidad no sólo se relaciona con el incremento de personas en movimiento forzoso o la incorporación de nuevos países a las redes migratorias, sino sobre todo con la "diversificación de los tipos migratorios (motivaciones, características de los migrantes y temporalidad de los desplazamientos)" (p. 9).

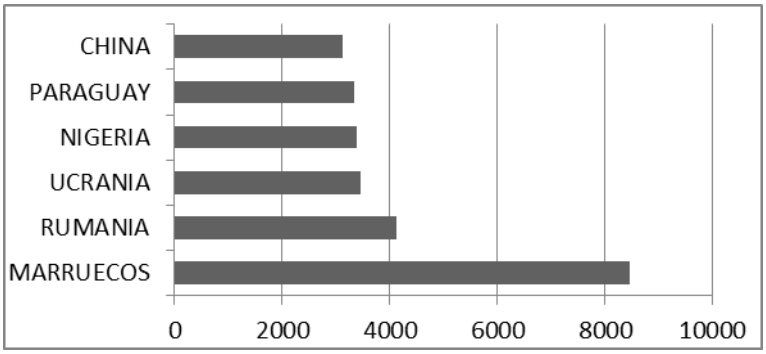
En España, esta realidad comienza a ser visible en los años 80 y se acentúa fundamentalmente en la segunda mitad de los 90, llegando a convertirse en uno de los fenómenos sociales de mayor importancia en las dos últimas décadas. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2016, la población extranjera que reside en España asciende a 4.601.272 personas. Entre ellas, destacan las procedentes de Europa del Este y África, especialmente de Rumanía (15,5%) y Marruecos (16,3%). A nivel de Andalucía, son también estas nacionalidades las que representan mayor presencia de población extranjera en la comunidad autónoma, alcanzando en

La inmigración en Andalucía tiene características concretas respecto al resto de España. Según el Observatorio Permanente Andaluz de Migraciones (OPAM) en los últimos años se está produciendo un descenso de la población inmigrante en Andalucía. Este dato no se debe de forma exclusiva al retorno de las personas inmigrantes a sus países de origen a consecuencia de la crisis económica instalada en nuestro país, sino también a la estabilización administrativa de muchas de estas personas que obtienen permisos de larga duración o incluso la nacionalidad española. De esta forma, la población extranjera desaparece de la lista de extranjeros en los registros de empadronamiento, al pasar a convertirse en población nacional, aunque en paralelo no se produzca de forma automática un cambio en sus circunstancias sociales.

Tal como recoge el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016, la situación geográfica de esta comunidad autónoma la coloca como puerta de entrada de los flujos migratorios hacia Europa, lo que provoca los cruces de frontera realizados de manera irregular. Los datos que aporta este mismo plan presentan un total de 724.181 personas extranjeras en Andalucía. De ellos, el 60% se encuentra en la provincia de Málaga, con 294.423 personas extranjeras con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Le sigue Almería con 144.693 personas y Sevilla con 81.485 personas. En la ciudad de Málaga, según datos del padrón municipal, la población extranjera empadronada a 1 de enero de 2015 era de 49.317 personas, de los cuales 14.677 eran comunitarios y 34.640 extranjeros, lo que representa un 8´61% de la población total. Si se establece la distinción por sexo de la población extranjera en Málaga se encuentra que 24.832 personas son hombres frente a 24.485 mujeres. Además este mismo informe señala que el grupo de edad mayoritario de esta población extranjera lo componen entre los 26 y 40 años de edad. Según su procedencia, la población europea es la que alcanza mayor porcentaje de extranjeros empadronados en la ciudad, con 19.586 personas (39,71%), seguido de las personas procedentes de África con 13.788 (27,96%), América 12.084 (24,50%), Asia con 3.830 (7,77%) y completando el porcentaje con Oceanía y las Apátridas en porcentajes mínimos. Más concretamente, la ciudad cuenta con 8.468 personas provenientes de Marruecos (4.780 hombres y 3.688 mujeres), seguido de 4.130 personas de Rumanía (2.047 hombres y 2.083 mujeres), 3.457 de Ucrania (1.252 hombres y 2.205 mujeres), 3.386 de Nigeria (2.454 hombres y 932 mujeres), 3.329 de Paraguay (967 hombres y 2.362 mujeres) y 3.134 de China (1.662 hombres y 1.472 mujeres) entre otras (ver Figura 1).

Figura 1

Nacionalidad extranjera preferente no comunitaria en Málaga 2015.



Es incuestionable que la migración supone un reto no sólo para la sociedad receptora, sino también para los propios inmigrantes por todo lo que el proceso de migración supone. A este respecto, Achotegui (2002) señala que en el proceso de migración se producen los cambios más amplios y complejos de la vida de un ser humano, ya que prácticamente todo lo que rodea a la persona que se ve inmersa en esa situación cambia (la alimentación, relaciones sociales y familiares, el clima, la lengua, la cultura, el estatus…). Es decir, la persona que abandona su lugar de origen debe afrontar y adaptarse a la nueva cultura con sus respectivas normas, costumbres y valores.

1.2. El Trabajo Social ante la inmigración

Las personas inmigrantes se trasladan de su país de origen para mejorar su situación vital y mejorar su calidad de vida. Sin embargo, con frecuencia la llegada al nuevo país no se produce en las mejores condiciones de acogida de las comunidades receptoras, pues temen que su forma de vida se vea amenazada por los recién llegados (Sonn y Fisher, 2005). En concreto, según muestra el Plan nacional de acción de inclusión social (2013-2016) en la población inmigrante no comunitaria se evidencia su vulnerabilidad ante la crisis a partir de las elevadas tasas de pobreza y exclusión social que soporta. En 2012, la tasa AROPE de la población extranjera no comunitaria alcanzó el 46%, muy superior a la de la población española para este mismo año (28,2%). En paralelo, tal como señala el último informe de la EAPN, FOESSA (2016), la comunidad autónoma de Andalucía se

sitúa como el territorio con mayor tasa de riesgo de pobreza (35´7%) respecto al resto de comunidades.

En esta situación de vulnerabilidad, los profesionales que trabajan y ayudan a la población inmigrante, en el 70% de los casos son las trabajadoras y trabajadores sociales (Barrera, et al., 2011). La mayor parte de la intervención se lleva a cabo desde las entidades privadas del tercer sector, aunque son muy pocas las entidades que cuentan con programas específicos para dicha población. Desde este intervención, de acuerdo con Vázquez Aguado y González Vélez (2012).

> Los Trabajadores Sociales intentamos mejorar las situaciones de carencia que se nos presentan, buscando que sea la propia persona el protagonista de ese proceso; queremos que se implique, que decida por sí misma, que las soluciones que buscamos respondan a sus propios recursos, que se ajuste a su realidad. (p.112).

Numerosos estudios han evidenciado los motivos por los que la población inmigrante acude al profesional del trabajo social, destacando en todos ellos el rol de orientación y acompañamiento en la búsqueda de recursos necesarios para su adaptación a la nueva realidad, tales como información sobre prestaciones económicas para el pago de alquiler, sobre tramitación administrativa de documentación, sobre recursos de apoyo a los menores, etc. En la intervención profesional con las personas inmigrantes, el trabajador social despliega todas las competencias profesionales atribuidas a su rol profesional, aunque en diferentes grados de utilización (Barrera, et al., 2011). En concreto, la gestión de recursos, diseño de proyectos, apoyo a las familias, realización de informes sociales, y otras técnicas propias del profesional, se llevan a la práctica con la población inmigrante de manera preferente respecto a otras tales como la creación de recursos o la supervisión, tal como se recoge en la siguiente tabla.

Tabla 1

Competencias y tareas profesionales con personas inmigrantes según frecuencia de realización

Mucha frecuencia		**Poca frecuencia**
Gestión de recursos	Gestión administrativa y organizacional	Creación de recursos
Derivaciones	Apoyo a la familia.	Campañas sensibilización
Trabajo interdisciplinar	Orientación y valoración	Acompañamiento
Informes sociales.	Diseño de proyectos.	Asistencia a formación
Visitas domiciliarias	Seguimiento	Supervisiones

Coordinación y Mediación	Información y asesoramiento

Fuente: Elaboración propia a partir de Barrera, et al. (2011).

Gutiérrez Resa (2013) en su estudio "Los Servicios Sociales en España, puestos a prueba por las personas inmigrantes", constata el valor de la trabajadora y trabajador social para el colectivo de inmigrantes, quien se les presenta como profesional de referencia. Coincide además que la utilización de los servicios sociales por parte de la población autóctona del país es mayor que la que realiza la población inmigrante, siendo aun así estos últimos quienes mejor valoran a los trabajadores sociales y a los servicios sociales. Aun así, la población inmigrante no mantiene contacto con los servicios sociales públicos en términos representativos hasta los tres meses de su llegada a España, utilizando otros servicios públicos como sanidad y educación de forma preferente.

El proceso de adaptación de las personas inmigrantes en las comunidades de acogida requiere en todo caso un abordaje integral de la situación en la que se encuentran. De esta forma, el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016, remarca como áreas de intervención con personas inmigrantes: el área socioeducativa, socio-laboral, socio-sanitaria, de inclusión y bienestar social, equipamiento, vivienda y alojamiento, cultura, ocio y participación, atención jurídica, formación, investigación, sensibilización social y cooperación al desarrollo. En este escenario de intervención, es el trabajador social el profesional que desarrolla a su vez la necesaria "coordinación interna de los propios servicios y externa con otras administraciones que también intervienen en la solución de los problemas que se plantean en los servicios sociales" (Gutiérrez Resa, 2013, p. 218).

Algunos autores indican que, a pesar de lo expuesto con anterioridad respecto a las dificultades asociadas al proceso migratorio, la migración en sí es a su vez una oportunidad de crecimiento a nivel personal y familiar, que generalmente tiene consecuencias positivas para los migrantes (Achotegui, 2009; Giménez, 2003). Desde este planteamiento, además de conocer la realidad práctica del Trabajo Social desde la perspectiva de las personas inmigrantes, es necesario reflexionar sobre la capacidad de sus profesionales para saber identificar y promover las oportunidades positivas que el proceso de migración aporta a cada persona (Vázquez Aguado y González Vélez, 2012). Con esta finalidad, se lleva a cabo la presente investigación

2. Método

2.1. Participantes

La muestra está formada por 128 personas inmigrantes, de los cuales 59 son mujeres y 69 son hombres, todos residentes en la ciudad de Málaga. El criterio de selección de esta muestra se ha centrado en la necesidad de experiencia y contacto con la profesión del trabajo social en el proceso de inserción en el que se ven inmersas las personas inmigrantes, por lo que para su identificación se ha utilizado el procedimiento de "bola de nieve" a partir de las entidades sociales que atienden a este colectivo.

2.2. Instrumento

Para la recogida de datos entre los participantes pertenecientes al colectivo de personas inmigrantes se diseña un cuestionario específico para este estudio, compuesto por 16 ítems de respuesta variada. Se construye para la evaluación y análisis de las siguientes categorías: (1) Perfil de la persona inmigrante, y (2) recursos y mejoras en la atención profesional recibida. La estructura del cuestionario se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2

Diseño cuestionario

Categoría de análisis	**Nº Ítems**	**Descripción**
(1) Perfil de la persona inmigrante.	1, 2, 3, 8, 11	Datos de identificación p.e. *Nacionalidad* *¿Cuándo llegaste a España?* *¿Cuáles fueron las dificultades primeras que se encontró al llegar?*
(2) Recursos y mejoras en la atención profesional.	4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16	p.e. *¿Ha acudido en este tiempo a un/a trabajador/a social?* *¿En qué le ha ido ayudando el trabajador/a social?, ¿ha sabido resolver su problema?* *El trabajador social tiene en cuenta mi experiencia de vida* *El trabajador/a social ha sabido resolver su problema* *¿Cree que se puede mejorar la intervención?*
Existen ítems relacionados con varias categorías simultáneamente.		

2.3. Procedimiento

La recogida de datos del cuestionario se realiza durante los meses de marzo, abril y mayo de 2016 a través de las entidades sociales colaboradoras. A todos los participantes se les informó de igual forma de la voluntariedad y confidencialidad de los datos recabados y de las instrucciones para la correcta realización. Los cuestionarios fueron traducidos al inglés y francés para así evitar dificultades con el idioma teniendo en cuenta la procedencia de la población objeto de estudio aunque a pesar de esto la mayor parte de ellos se recogen en español en las aulas destinadas a clases de español para el colectivo. Para el análisis de los resultados obtenidos a partir de la encuesta se utiliza el programa estadístico SPSS versión 20.

3. Resultados

Los resultados se presentan de acuerdo a las diferentes categorías de análisis previstas en el diseño de la investigación: Perfil de la persona inmigrante; recursos, demandas y atenciones desde el profesional; y propuestas de mejoras en la intervención.

3.1. Perfil de la persona inmigrante

Los participantes son 69 hombres y 59 mujeres extranjeras residentes en Málaga. Tal como refleja la Tabla 3, la edad más común entre ellos es de 24-30 años (33´6%), de los cuales 22 son hombres y 21 mujeres, seguida por aquellos que tiene entre 21-23 años (19´5%), 15 hombres y 10 mujeres, y los de 31-40 años (18´8%), 10 hombres y 14 mujeres.

Tabla 3

Participantes según sexo y edad

		Edad					Total
		18-20	21-23	24-30	31-40	+40	
Sexo	Hombre	15	15	22	10	7	69
	Mujer	2	10	21	14	11	58
	NS/NC	0	0	0	0	1	1

En relación a la nacionalidad de procedencia, y de acuerdo con la realidad de la población inmigrante en la ciudad de Málaga, los participantes se agrupan preferentemente en población marroquí (21`9%) y rumana (28´9%). El resto de nacionalidades que les siguen son la ucraniana (17´2%), otros países africanos (11`7%), latinoamericanos (9`4%) y el porcentaje restante perteneciente a otras procedencias como Rusa, Siria, Palestina, Sahara, etc. De todos ellos, el 48´4% se encuentra casado/a, el 39´8% soltero/a, el 10´2% y el 1´6% en estado de viudedad.

El tiempo de residencia en España es variable. El 56´3% de las personas encuestadas dicen llevar menos de un año en España y el 25% entre uno y cinco años. Pero si se centra la atención en el tiempo de residencia que llevan en la ciudad de Málaga, el 64´8% dice llevar menos de un año, el 17´2% entre uno y cinco años.

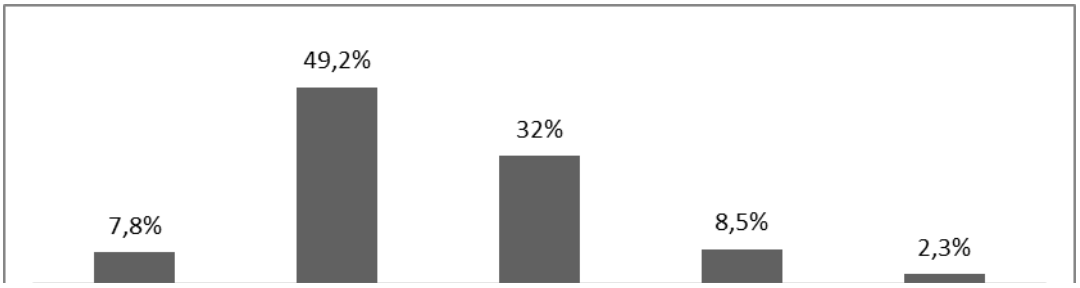
En general, nos encontramos ante un colectivo con un perfil mayoritario de hombres, con edad comprendida entre 24 y 30 años, de nacionalidad rumana, solteros, con menos de un año de estancia en España y Málaga, y mujer con edad comprendida entre 24 y 30 años, de nacionalidad marroquí, casadas y con una estancia de menos de un año en el país y la ciudad de Málaga.

Las personas inmigrantes ponen de manifiesto que al llegar a España las dificultades que encontraron fueron fundamentalmente el idioma (85,9%), la regularización de su documentación (82,8%), la vivienda (78,9%) el empleo (71,1%), la soledad (68%), la falta de apoyo (60,2%) y la cultura (21,9%).

Tal como se observa en la Figura 2, estas dificultades fueron situaciones resueltas por los propios inmigrantes en el 57 % de los casos, frente a un 2,3% que manifiesta no haber sido capaz de hacerlo.

Figura 2

Frecuencia de resolución de situaciones difíciles



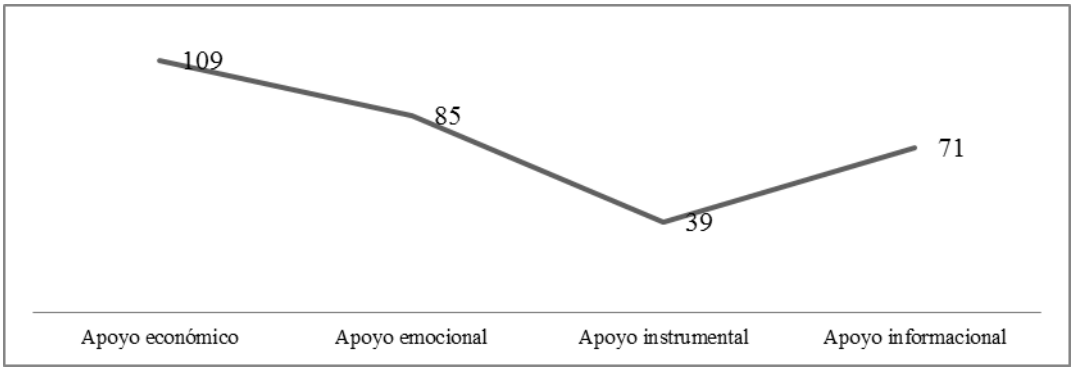
De forma complementaria, se indaga sobre la opinión de los participantes respecto a si podrían volver a resolver nuevas situaciones difíciles que se les presentara, mostrando los resultados que en el 52,3% de los casos creen que podrían hacerlo por sí solos, con la ayuda de profesionales el 35,9% de los participantes, el 26,6% contando con su familia y el 23,4% con amigos.

3.2. Recursos y mejoras en la atención profesional recibida

Los resultados obtenidos muestran que las demandas y atenciones que recibieron los sujetos encuestados a su llegada a nuestro país se dirigieron principalmente a la cobertura de necesidades económicas (83,6%), de alimentos (81,3%), relacionadas con la vivienda (79,7%) y con el empleo (21,9%). Centrándonos el en tipo de apoyo que recibieron, los participantes coinciden en señalar que han sido el económico y el emocional los más frecuentes (85,2% y 66,4% respectivamente). Según se muestra en la figura 3, le siguen el informacional, que presenta un 55´5% y por último el instrumental, recibido en el 30´5% de los casos.

Figura 3

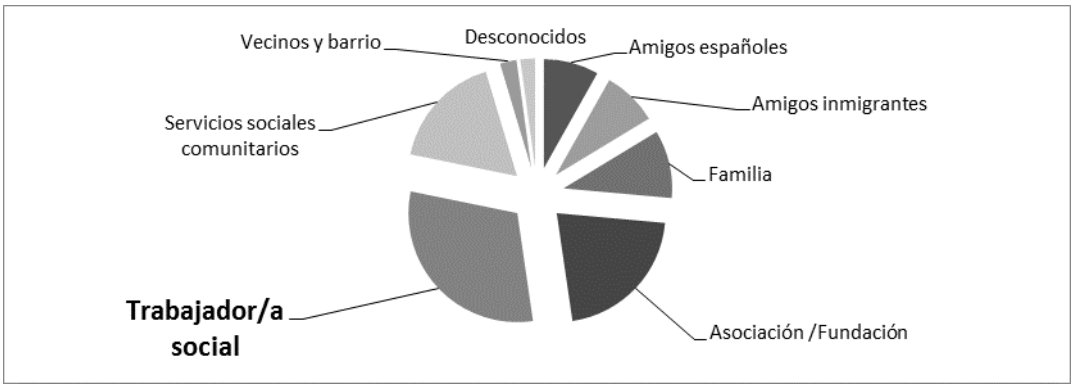
Tipo de apoyo recibido



El apoyo recibido, fue provisto por el profesional del trabajo social en un 87´5% de los casos, por alguna asociación / fundación en un 60´9%, por los servicios sociales comunitarios en general en un 49´2%, por la familia en un 28´9%, por amigos españoles o inmigrantes en un 23´4%, por vecinos y barrio en un 7% y por personas desconocidas, en un 6´3%.

Figura 4

Fuente de apoyo

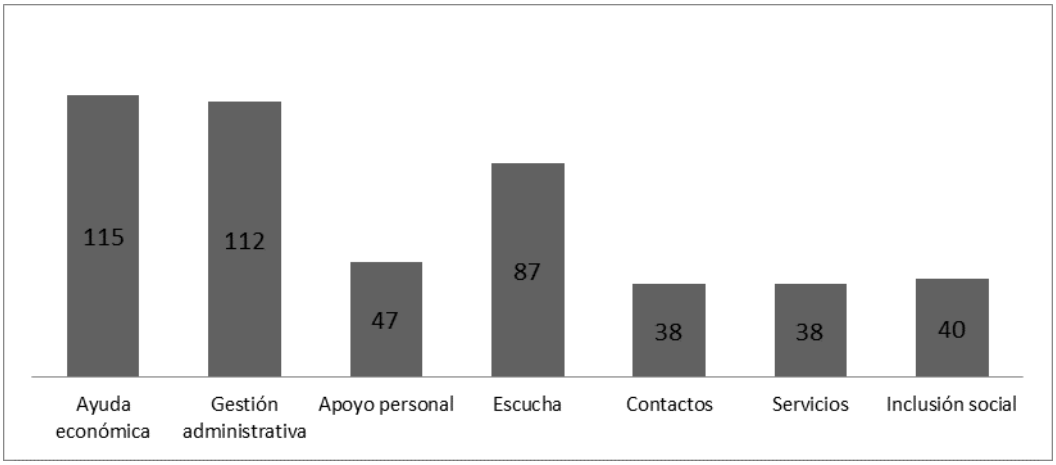


La frecuencia del apoyo recibido para el 64,8% de los sujetos inmigrantes encuestados se produjo con permanencia, siempre o casi siempre, mientras que solo fue recibido a veces en el 29´7% de los casos y no se produjo para el 3,1% de ellos.

Los resultados muestran que el 96´9% de las personas inmigrantes participantes ha acudido alguna vez a un trabajador o trabajadora social, siendo más frecuente que esto se haya producido en entidades del tercer sector que en la administración pública. En coherencia con las demandas presentadas, la mayor parte de la atención recibida en su contacto con este profesional ha sido para la gestión de prestaciones económicas (89´8%) seguidas por las de carácter administrativo (87´5%) y las de escucha (68%) preferentemente (ver Figura 5).

Figura 5

Ayudas adquiridas por medio del profesional del trabajo social

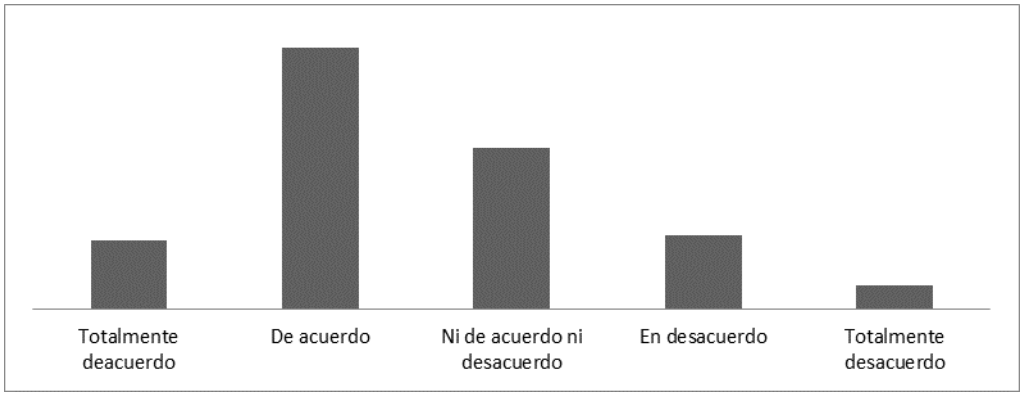


Entrando en la valoración de las personas inmigrantes respecto a la respuesta ofrecida por el trabajador social para la resolución de sus problemas, los resultados muestran que aproximadamente el 47,1% de ellos consideran acertada dicha respuesta, estando totalmente de acuerdo el 17,2% con la respuesta obtenida. El 29´9% opina que está de acuerdo con la afirmación de que el trabajador social ha resuelto sus problemas, el 27´3% está ni de acuerdo ni desacuerdo con esto frente al 19´5% que se encuentra en desacuerdo y el 6´3% que se sitúan totalmente en desacuerdo.

Además de esta valoración más genérica respecto a la atención recibida por el trabajador o trabajadora social, se ha indagado sobre los contenidos y enfoques incorporados por el profesional en dicha atención. De esta forma se ha recabado de los participantes su opinión respecto a si se ha tenido en cuenta su experiencia vivida e historia pasada al abordar su situación, o si su intervención se centra únicamente en el momento actual en el que se encuentran de dificultad. Ante ello, el 44´5% de las personas encuestadas manifiestan que el profesional sí que se interesa siempre por conocer su historia concreta, frete al 3,9% que no lo hace nunca (ver Figura 6).

Figura 6

Experiencia de vida de la persona inmigrante de interés para la intervención del trabajador/a social



Por último y de forma general, el 90´6% de los sujetos encuestados considera que se puede mejorar la intervención realizada por el profesional del trabajo social.

4. Discusión

El trabajador y la trabajadora social es un profesional de referencia para la intervención con personas inmigrantes. En el presente estudio la mayoría de los participantes ha acudido alguna vez a un trabajador social, con mayor frecuencia a aquellos que pertenecen a entidades del tercer sector.

inmigración, desde la especificidad que ofrecen las entidades privadas y del tercer sector. La administración pública financia a estas entidades pero es, a su vez, la que menos servicios presta a las personas inmigrantes. Por lo general, no concentran programas específicos de intervención con el colectivo de forma representativa, sino que se centran preferentemente en población general, lo que convierte a las entidades del tercer sector privadas y no lucrativas en los recursos de atención más resolutivos para este colectivo (Barrera et al., 2011). Al objeto de ganar en efectividad en el abordaje de esta realidad, es necesario avanzar en una mejor coordinación de la práctica profesional entre las entidades destinadas a trabajar con este colectivo (Gutiérrez Resa, 2013).

En paralelo, la aproximación a la intervención profesional con este colectivo que refleja este estudio, pone de manifiesto la carga asistencial que se mantiene en las funciones desarrolladas por los trabajadores sociales. La provisión de ayudas económicas y de gestión administrativa, de acuerdo con Ballestero, et al. (2012) y De la Paz (2011) son las tareas que adquieren mayor presencia en la atención a personas inmigrantes, junto con las de asesoramiento, diagnóstico y evaluación. En este último eje de la intervención, los resultados de la presente investigación también destacan el papel de escucha, apoyo social e inclusión que a su vez desarrolla el trabajador social. En cualquier caso, es un reto para la intervención social superar las actuaciones más asistencialistas y ampliarlas hacia otras estrategias de prevención y transformación social más efectivas. Se constata la necesidad de una mejor coordinación entre profesionales que garantice el desarrollo de una intervención menos asistencialista, para lo que se requieren de espacios específicos de formación y políticas sociales más inclusivas. Para ello, el trabajador social es un profesional con interés en adquirir mayor y mejor formación ante nuevos escenarios sociales en los que tiene que ofrecer adecuadas respuestas (Barrera, et al., 2011).

En el actual contexto de crisis y recortes en recursos del ámbito social por el que atraviesa nuestro país, y a la vista de la importancia que la intervención profesional mantenida en el tiempo adquiere en el proceso de integración de las personas inmigrantes, se hace imprescindible una mayor dotación y estabilidad en los profesionales que operan en esta realidad. Con especial incidencia en los servicios públicos de forma que desde ellos se pueda hacer frente al amplio número de población que corresponde a cada unidad de trabajo social e intervenir de manera integral también con colectivos específicos como es el caso de la población inmigrante, y no solo desde el asistencialismo.

En relación al perfil de las personas inmigrantes, además de confirmar las características ya conocidas respecto a procedencia, sexo o edad (OPAM, 2013) se muestran otros aspectos presentes en este colectivo de gran interés para la práctica profesional. En concreto, se identifican en estas personas capacidades de afrontamiento y respuesta exitosa ante las dificultades que han experimentado que han de estar en la base del diseño de las actuaciones profesionales. Ya para el Trabajo Social es un principio de actuación el "explorar el contexto en el cual el individuo experimenta la adversidad" (Ungar, 2012, p.27), al tener en cuenta las vivencias previas de la población inmigrante con el objetivo de conocer su pasado para intervenir en el presente. El profesional necesita entender las respuestas positivas a situaciones adversas que ha tenido la persona para potenciar sus fortalezas y adaptación (Muñoz, 2005; Villalba, 2003).

La presente investigación presenta limitaciones para con la misma y su desarrollo, al igual que ideas para futuras líneas de profundización. La aproximación inicial realizada a partir de este trabajo puede ser ampliada utilizando una muestra de mayor representatividad en población inmigrante e incorporando otros profesionales de la intervención social, no solo trabajadores sociales, de cara a poder llegar a conclusiones más generalizadas.

5. Referencias bibliográficas

Achotegui, J. (2002). La depresión en los inmigrantes. Una perspectiva transcultural. Barcelona: Editorial Mayo.

Achotegui, J. (2009). Migración y salud mental. El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple. Zebbitzuan, 46, 163- 171.

Anleu Hernández, C.M. (2015). Latinoamericanos Saliendo Adelante. Una Mirada desde la Resiliencia sobre las Migraciones y la Intervención Social con Inmigrantes. Tarragona: Universitat Rovira I Virgili.

Ayuntamiento de Málaga. (2015). Población Extranjera 2015. Delegación de Economía, Hacienda y Personal. Gestión Tributaria y Otros Servicios. Recuperado el 18/03/2016 Http://Gestrisam.Malaga.Eu/Export/Sites/Default/Economia/Gestrisam/Portal/Menu/Seccion_0010/Documentos/Estadxstica_Extranjeros_Mxlaga_2015.Pdf

Ballestero Izquierdo, A., Viscarret Garro, J.J., y Úriz Pemán, M.J. (2012). "Funciones profesionales de los trabajadores sociales en España" en Cuadernos de Trabajo Social, 26 (1), pp. 127-138

Barrera Algarín, E., Malagón Bernal, J.L. y Sarasola Sánchez, J.L. (2011). "Análisis de la intervención de los trabajadores sociales en el campo de las migraciones" en Portularia, 11 (1), pp. 25-36.

Blanco, C. (2000). Las migraciones contemporáneas. Ed. Ciencias Sociales. Alianza Editorial.

De la Paz Elez, P. (2011). "La intervención en Trabajo Social desde la perspectiva de las fortalezas" en Cuadernos de Trabajo Social, 24, pp. 155-163.

EAPN. (2016). La pobreza invisible. Estado de la pobreza en Andalucía 2016. Recuperado de http://eapn-andalucia.org/wp-content/uploads/2016/03/161013_Estado-de-la-Pobreza-en-Andaluci%CC%81a-2016.pdf.

Giménez, C. (2003). ¿Qué es la inmigración? Barcelona: RBA Integral.

Gutierrez Resa, A. (2013). "Los Servicios Sociales en España, puestos a prueba por las personas inmigrantes" en Comunitania: Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales, 5, pp. 201- 227.

Instituto nacional de Estadística. (2016). Recuperado de www.ine.es, el 20/03/2016.

Muñoz Garrido, V. (2005). "Educar para la resiliencia. Un cambio de mirada en la prevención de situaciones de riesgo social" en Revista Complutense de Educación, 16 (1), pp. 107-124.

Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (2013). Andalucía e Inmigración. Informe anual. Recuperado el 23/03/2016http://www.juntadeandalucia.es/justiciaeinterior/opam/sites/default/files/DOC/Informe%20Anual%202013.pdf, el 23/03/2016.

Observatorio Permanente de la Inmigración. (2014). Una aproximación demográfica a la población extranjera en España. Recuperado de http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/OPI_29.pdf, el 18/03/2016.

Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016. (2014). Informes, estudios e investigación 2014. Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad. Madrid.

III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016. (2014). Consejería de Justicia e Interior. Junta de Andalucía. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PIPIA_III_0.pdf, el 20/03/2016.

Sonn, C.C. y Fisher, A.T. (2005). "Immigrant Adaptation: Complicating our understanding of responses to intergroup experiences" en Community Psychology: In pursuit of liberation and wellbeing, pp. 348-363.

Ungar, M. (2012). "Social Ecologies and Their Contribution to Resilience. The Social Ecology of Resilience". A Handbook of Theory and Practice, 2, pp. 13-31.

Vázquez Aguado, O. y González Vélez, M. (2012). "Trabajo Social e Inmigrantes. Las Intervenciones del Trabajo Social". Recuperado de http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/10861/Trabajo_social.pdf?sequence=2, el 24/04/2016.

Villalba Quesada, C. (2003). "El concepto de resiliencia individual y familiar. Aplicaciones en la intervención social" en Psychosocial Intervention, 12 (3), pp. 283-299.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10

INMIGRACIÓN

INMIGRANTES, TEMPOREROS Y POLÍTICAS LOCALES

Julià Traveria, Ramon
rmjulia@geosoc.udl.cat
Pirla Santamaria, Alba
apirla@paeria.cat

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

Inmigrantes, temporeros y políticas locales

Ramon Julià Traveria
Doctor en Sociologia y Trabajador Social. Profesor de Trabajo social de la Universidad de Lleida (UdL) rmjulia@geosoc.udl.cat
Alba Pirla Santamaria
Trabajadora social. Jefa del área de Inclusión del Ayuntamiento de Lleida y profesora asociada de la Universidad de Lleida. (UdL) apirla@paeria.cat

Abstract
La crisis económica ha supuesto una gran transformación en nuestro mercado laboral. Uno de los sectores que se ha visto más afectado por esta nueva situación es el de la agricultura, entre otros aspectos, debido al retorno de una gran parte de la población inmigrante a este sector que muchos ya habían abandonado. La movilidad laboral, la estacionalidad y la precariedad laboral son los elementos que acompañan a este tipo de trabajo denominado como temporero. El trabajo temporero unido a la condición de inmigrante conlleva situaciones complejas y necesidades varias no cubiertas, así como plantea un conjunto de circunstancias que provocan en las poblaciones eminentemente agrícolas la necesidad de atender y solucionar estas problemáticas de diferente índole desde las políticas locales.
La respuesta a esta situación es diversa pero en muchos casos desborda los servicios y los recursos existentes, que en muchas ocasiones es debido a una falta de planificación y de reconocimiento de esta problemática por parte de la administración y que incluso llegan a vulnerar los derechos y la dignidad de estas personas. En esta comunicación planteamos una propuesta de intervención desde la política social que implica el trabajo en red y coordinado por parte de todos los agentes implicados en un territorio concreto como el de Lleida.

Palabras clave:
Temporeros, inmigración, derechos, dignidad

1. Contextualización

Cuando hablamos de personas temporeras, nos referimos a personas que trabajan en periodos de tiempo concretos durante el año, en ubicaciones geográficas distintas y generalmente dispersas y vinculadas al trabajo agrícola mayoritariamente. Los estudios realizados en este sentido revelan que las personas que se dedican a este tipo de trabajo son en su inmensa mayoría, hombres inmigrantes.

nacionalidad española o extranjera en cuanto a la población ocupada en la agricultura en España, observamos que la población extranjera presenta un porcentaje de ocupados en la agricultura más de dos veces superior al que presenta la población de nacionalidad española. La presencia de extranjeros en la agricultura es muy superior a la que tienen en los otros sectores y dobla el porcentaje medio de ocupados extranjeros (10,9%).

Si distinguimos entre ocupados extracomunitarios y ocupados no comunitarios vemos que el porcentaje de extracomunitarios es casi el doble que el de comunitarios, una diferencia que solo se da en la agricultura, aunque en los servicios también la población ocupada extracomunitaria tiene más presencia que la comunitaria.

Finalmente, si comparamos el peso de ambos colectivos en el total de la población ocupada extranjera, observamos que la proporción de extracomunitarios en la agricultura y los servicios, en realidad está algo por encima de su peso medio en el total de la población ocupada extranjera (61,3%), Estos datos nos indican que la población ocupada extranjera en España tiene una gran importancia como mano de obra en la agricultura, su dedicación a este sector es la más importante de todos los sectores. También nos indican que los ocupados de origen extracomunitario tienen una dedicación superior a los nacionales de la Unión Europea en ese sector. Por otro lado, el trabajo agrícola es en su mayor parte una actividad estacional. Como consecuencia de ello la temporalidad en la contratación es la situación más habitual.

En este sentido Julià (2015), plantea que los efectos de la crisis han provocado una revitalización de este tipo de trabajo que conlleva a su tiempo, un conjunto de dificultades añadidas a la propia temporalidad, como son la precariedad laboral, la movilidad permanente y las dificultades de arraigo y por lo tanto de integración social. En ocasiones estas dificultades se ven aumentadas por el abuso y la explotación laboral por parte de diferentes agentes que intervienen en esta realidad compleja. Las personas inmigrantes son, por lo tanto, las principales protagonistas de esta realidad que, a pesar de la crisis, no ha supuesto un aumento significativo de población autóctona que realice o quiera realizar este tipo de trabajo.

Por lo que se refiere a las condiciones de vida de las personas temporeras inmigrantes, Garrell (2014) plantea que los trabajadores agrarios extranjeros suelen alojarse normalmente cerca de las explotaciones agrícolas. Pero hay una importante diferencia entre los trabajadores estables, que llevan tiempo asentados en la zona y que trabajan en explotaciones que, por el tipo de cultivo o combinación de cultivos, mantienen una actividad más o menos regular a lo largo del año, y los trabajadores temporeros que aparecen en una zona agrícola en el momento de cada campaña específica.

Mientras que los trabajadores estables tienden a estar relativamente integrados al entorno y tienen

reagrupado a sus familias, en el caso de los trabajadores temporeros, el alojamiento y las condiciones de vida durante el periodo de realización del trabajo están más ligados a la explotación agrícola concreta en la que están trabajando. En este sentido, los que padecen peores situaciones son los trabajadores irregulares, y se detectan casos de hacinamiento de trabajadores en viviendas "patera", o en espacios sin las mínimas condiciones de salubridad y servicios, tienden a tener peores condiciones laborales, aunque la situación respecto al permiso de residencia y trabajo es la diferencia clave que separa la explotación de la sobreexplotación.

La situación de necesidad, debilidad e indefensión de los trabajadores extranjeros sin permiso, permite el abuso del empleador y de los posibles intermediarios, sobretodo casos de jornadas laborales extremadamente largas, falta de descanso semanal, falta de condiciones de seguridad e higiene adecuadas y salarios muy por debajo de lo que correspondería según la normativa laboral aplicable. Se ha detectado falta de pago del salario y retenciones de salario en algunos casos en que operan intermediarios, es decir, en situaciones de trata o próximas a la trata.

Que se trate de personas trabajadoras inmigrantes y, en su gran mayoría, extracomunitarias, nos invita a una reflexión profunda sobre las políticas locales que se desarrollan para abordar esta situación que, sin ser generalizada en España, se da con mucha fuerza en aquellos territorios con una alta producción agrícola muy necesitada de este tipo de mano de obra.

Atendiendo a estas circunstancias expuestas con anterioridad, Julià (2015) expone que la crisis ha provocado un cambio en las tendencias de contratación y por lo tanto la contratación en origen ha disminuido casi hasta su desaparición, al mismo tiempo que han desaparecido los albergues que en muchas ocasiones garantizaban unos derechos básicos al trabajador y por lo tanto han ido apareciendo cada vez con más frecuencia asentamientos descontrolados, sin unos servicios básicos cubiertos ni unas garantía laborales mínimas.

Según el mismo autor, el propio empresariado agrícola plantea al mismo tiempo que esta nueva realidad producto de la crisis provoca un riesgo de conflicto social a nivel local en las zonas rurales. Esta situación se produce, por un lado, por el efecto llamada que supone la agricultura para estas personas y por lo tanto, la posible llegada masiva en los periodos de recogida de fruta y por otro lado por el conflicto con la población autóctona por la lucha por la consecución de los puestos de trabajo.

Esta pérdida de derechos y en muchas ocasiones de la propia dignidad de las personas temporeras inmigrantes, unida a las preocupaciones sociales y empresariales que de esta realidad se derivan, nos lleva a plantearnos una reflexión teórico-práctica que nos ayude a plantear nuevas líneas de intervención y nuevas propuestas que aborden una realidad compleja pero al mismo tiempo necesaria.

Así, se hace necesario visibilizar la realidad, y reorientar las políticas sociales y laborales desde la perspectiva de los derechos, la dignidad y la aceptación de que la necesidad de mano de obra debe ir acompañada de servicios y recursos más allá de la propia relación laboral. Si bien es cierto que en distintos medios de comunicación españoles hacen eco de la información de que determinadas provincias no necesitan mano de obra, la realidad es que los temporeros van a seguir desplazándose delante de la necesidad vital y las expectativas de trabajo, aunque sea en precario y de forma puntual.

Aquí recogemos algunos ejemplos que ilustran esta realidad compleja pero compartida por muchos municipios en relación al trabajo temporero e inmigración:

- *El Foro de la Inmigración de Jaén, en el que se integran Administración, agentes sociales y organizaciones humanitarias, ha puesto en marcha una campaña informativa subrayando que no es necesaria mano de obra foránea para la próxima campaña olivarera ante las bajas previsiones de cosecha. que no haya trabajo para los inmigrantes no quiere decir que no vengan a Jaén y a otras provincias productoras en busca de un jornal. El presidente de Cruz Roja en Andalucía, Javier García Villoslada, asegura que, pese al recorte en la producción y en el empleo (más de seis millones de jornales en toda Andalucía), "los inmigrantes van a seguir viniendo".* [1]

A esta realidad se añade la necesidad de poner en marcha recursos y servicios que aseguren la garantía de los derechos sociales básicos (alimentación, techo,…)

- *El albergue de la ciudad de Jaén, con 170 plazas, ha sido el primero en abrir sus puertas para atender a los inmigrantes temporeros que buscan trabajo en la campaña de recogida de la aceituna. La apertura oficial del Dispositivo de Atención a Inmigrantes pretende mejorar las condiciones de vida de las personas inmigrantes que acuden a Jaén, así como fomentar la inclusión social. Son 170 plazas las que se ponen a disposición de todas aquellas personas que lleguen a la capital y que el acogimiento en este programa incluye necesidades básicas como alimentación, aseo y alojamiento. El Dispositivo de Atención a personas inmigrantes y emigrantes temporeras le cuesta al Ayuntamiento de Jaén unos 100.000 euros por año, según ha señalado la edil, que ha añadido que a pesar de ser el dispositivo más grande de toda la provincia, este año "la Junta de Andalucía ha concedido 125.000 euros, subvención que no cubre los gastos del año pasado, que le costó al*

consistorio 110.000 euros". Se facilitará el desplazamiento a los lugares donde existe trabajo, el retorno a sus lugares de procedencia a los temporeros que no han conseguido trabajo a fin de evitar situaciones de exclusión social y el acceso a los recursos y prestaciones sociales a la población inmigrante temporera que llega a la ciudad.[2]

Son en ocasiones las entidades del tercer sector las que denuncian la situación de gran precariedad que viven los temporeros. En otras ocasiones son los sindicatos los que piden medidas para mejorar la situación*:*

- *El sindicato CC OO ha alertado de que los excedentes de mano de obra son un caldo de cultivo para la aparición de estos "empresarios sin escrúpulos".*[3]
- *La Federación Agroalimentaria de CCOO denuncia que las personas trabajadoras que acuden a la Campaña del Ajo en Cuenca, han de acampar en los alrededores de las poblaciones al no haber infraestructuras para su alojamiento y pide a las Autoridades y al empresariado que asuman su responsabilidad dando respuesta a las necesidades de alojamiento de las personas temporeras que se desplazan para trabajar en la campaña. La Federación Agroalimentaria de CCOO exige que las autoridades públicas de Castilla La Mancha y Cuenca, y las empresas de producción del ajo asuman su responsabilidad con los trabajadores y las trabajadoras temporeras, dando respuesta a sus necesidades de alojamiento.*
- *CGT difunde ideas para que no haya temporeros durmiendo en calles de Úbeda. El sindicato CGT ha promovido una reunión entre distintos partidos políticos y colectivos para plantear medidas con las que en la próxima campaña de recogida de aceituna "no se vuelvan a repetir inhumanas escenas de decenas de personas durmiendo en las calles" de Úbeda (Jaén), como la que, según esta organización, se vivieron el pasado año, y ello tras la respuesta del Defensor del Pueblo Andaluz, Jesús Maeztu, a la queja que por estos hechos presentó el citado sindicato junto a otras ... realizar una campaña informativa de la situación de los inmigrantes temporeros que vienen a la ciudad, solicitar que permanezcan abiertos los recursos municipales diariamente, incluido festivos, para el aseo de los temporeros; reforzar las actividades de asistencia social ya existentes en la localidad" y "reforzar el asesoramiento y defensa jurídica ante abusos laborales". Junto a todo ello,*

[2] http://www.lavanguardia.com/vida/20161121/412028118088/abren-los-primeros-albergues-para-la-campana-de-

también abogan por "elaborar un manifiesto en apoyo a la mejora de la situación de inmigrante" ...

- *Temporeros a cuatro euros la hora sobreviviendo en las calles. La campaña de la fruta reúne a 20.000 inmigrantes en Lleida* [4]

Las respuestas institucionales son a veces acordes a la garantía de derechos, aunque en determinadas ocasiones la prensa se hace eco de acciones incluso contradictorias.

- *El Ayuntamiento de Úbeda desaloja a temporeros de un polideportivo. El Consistorio justifica el cierre del albergue para evitar el efecto llamada. Unos 200 inmigrantes deambulan por las calles de Úbeda refugiándose en cajeros automáticos o pasajes comerciales y con la única ayuda de voluntarios de organizaciones sociales que les reparten mantas y algún alimento caliente. Algunos de ellos conminaron a los inmigrantes a cobijarse en el pabellón ante el cierre del albergue de esta ciudad.* [5]
- *"Muchos temporeros duermen en estaciones de autobuses y en cajeros" Largos jornales sin descanso y un durísimo trabajo en el campo. Así es la vida diaria de los temporeros de la aceituna. Aunque volver a casa tampoco es fácil. Alí, marroquí, ha llegado a compartir piso con 20 compañeros más. Los sindicatos también alertan de las malas condiciones de vida de muchos inmigrantes. "Nos podemos encontrar a inmigrantes durmiendo en estaciones de autobuses o en cajeros", admite María Montávez, portavoz del sindicato SAT en Jaén.* [6]

A modo de resumen de los puntos clave referidos hasta el momento podemos decir que:

-España se caracteriza, en sus diferentes provincias, por ser zonas ricas en trabajo agrícola, hecho que conlleva el desplazamiento de personas en busca de oportunidades laborales. Esto trabajadores temporeros son en un alto porcentaje, personas inmigrantes.
-Estos desplazamientos requieren que las zonas de acogida desplieguen servicios y recursos de atención a necesidades básicas que no se encuentran regulados ni existe un equilibrio territorial. En caso contrario, y como es habitual en determinadas provincias, las personas acaban malviviendo en condiciones insalubres y carentes de servicios mínimos.
-En todas las provincias españolas con actividad agrícola se detectan momentos conflictivos en las campañas agrarias que conllevan asentamientos y personas durmiendo en las calles y plazas,

[4] http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/08/09/catalunya/1470775499_676028.html

caracterizándose por una gran vulnerabilidad y precariedad, a menudo sin respuestas integrales ni garantizadas.

-Los intermediarios y determinadas ETT ejercen en muchos casos la explotación laboral, por otro lado, poco denunciada por el colectivo (por necesidad, por desconocimiento de los derechos laborales o por miedo) y todavía poco perseguido por las autoridades (Inspección de trabajo).

- Es necesaria una gestión eficaz del fenómeno, un modelo de organización migratoria i laboral que inste a las autoridades competentes en materia de políticas sociolaborales a regular los mecanismos de acogida, información, orientación, cobertura de necesidades básicas, medidas de lucha contra la explotación laboral, sensibilización empresarial y empoderamiento del colectivo de trabajadores.

Atendiendo a esta realidad que se repite año tras año en estas zonas agrícolas, Julià (2015) planteaba un decálogo de propuestas para afrontar esta realidad compleja que afecta desde hace muchos años, pero de forma especial desde el año 2008 con el estallido de la crisis, tanto a personas inmigrantes temporeras, como empresarios agrícolas, entidades intermediarias de contratación y a las propias políticas locales de inmigración. Aquí las recogemos de forma resumida:

1. Hacer un paso adelante y aceptar la población inmigrada como personas que forman parte de nuestra sociedad de forma normalizada y no como simples agregados humanos no comunitarios.
2. Promover la Responsabilidad social empresarial y de forma especial la Gestión de la diversidad cultural como cultura empresarial y de integración social y laboral.
3. Promover políticas migratorias no discriminatorias hacia colectivos específicos que eviten la ilegalidad y el abuso empresarial añadido que sufren estas personas.
4. Analizar la realidad del tejido empresarial y las apuestas de futuro que se están elaborando para poder aceptar y positivizar la presencia de inmigrantes de colectivos concretos.
5. Promover políticas activas de empleo que tengan en cuenta todos los agentes que intervienen realmente en los recorridos laborales de algunos de los colectivos de inmigrantes, administración, empresariado, entidades intermediadoras mercantiles y sociolaborales y personas inmigradas y de esta manera den una respuesta real a las necesidades y expectativas de todas las partes.
6. Potenciar y replantear el rol de las entidades de intermediación sociolaboral para potenciar las funciones que han llevado a cabo de forma profesional y con una mejora constante y reflexionar sobre aquellas que se han convertido poco eficaces en el conjunto de su tarea.

7. Promover una visión positiva y enriquecedora del fenómeno migratorio para poder trabajar la interculturalidad desde todos los ámbitos e instituciones que tienen la oportunidad de potenciar la red social y la promover la cohesión social y convivencia real.
8. Promover la integración social del colectivo árabe de forma específica a partir de planes específicos que faciliten el acercamiento cultural y no aumenten la distancia cultural de forma continuada. Apoyar desde todos los organismos competentes en las campañas como "rompiendo estereotipos".
9. Acercarse al conocimiento de la realidad de los procesos migratorios a todos los agentes que están implicados en la integración social y laboral de los inmigrantes ya la sociedad en general, para conocer aspectos como el transnacionalismo, la bifocalidad, las redes sociales, el valor de las remesas económicas y también las sociales y desde la comprensión iniciar procesos reales de integración.
10. Promover políticas que no sean discriminatorias de antemano con respecto a los derechos fundamentales de algunas personas por el hecho de haber nacido en un país determinado, considerado no comunitario y en muchos de los casos subdesarrollados.

2. De lo global a lo local. El caso de Lleida[7]: una aproximación empírica y una propuesta desde las políticas locales

Año tras año las poblaciones de la provincia de Lleida viven la llegada, atraídos por la necesidad de mano de obra, de personas que buscan trabajo en la campaña agraria. La llegada de un número importante de personas (las estimaciones las sitúan en torno a las 20.000), hizo que se realizara un estudio para conocer más detalladamente este fenómeno social, sus impactos y cómo se organizan los agentes que tienen que colaborar para que esta llegada de población se haga de la mejor forma para los trabajadores, los empleadores y la población residente.

[7] En este apartado recogemos los resultados más significativos del Informe realizado por el Observatorio permanente de la inmigración de la Universidad de Lleida y de la Diputación de Lleida correspondiente al año 2016 bajo el título "Els temporers a les comarques de la plana de Lleida". Para el estudio se realizaron 900 encuestas a personas temporeras de distintas poblaciones de la provincia de Lleida, 150 encuestas a empleadores y 20 entrevistas en profundidad a personas clave la administración y de las entidades que componen la "La xarxa d'atenció a les necessitats bàsiques de Lleida" (estas entrevistas se realizaron en dos fases, una antes de iniciarse la campaña y otra al finalizar para hacer la valoración de la misma).

2.1. El perfil de los temporeros en la provincia de Lleida.

Entre las principales características observadas destaca la elevada presencia de hombres (78,3%) por un (21,1%) de mujeres; la edad es relativamente joven (el 66,1% tiene entre 26 y 45 años y un 15,3% menos de 25). Un elevado porcentaje (80,9%) tiene personas a su cargo (siendo la media superior a 5 personas que dependen o necesitan los ingresos del entrevistado).

En relación a su provincia de residencia, sólo una tercera parte (31,9%) nos indica que Lleida, mientras que el resto (68,1%) menciona otras provincias españolas e incluso otros países.

El país de nacimiento de los encuestados es diverso, agrupados por zonas nos permite observar cómo un 48,34% es originario de África Subsahariana y el 11,67% del Magreb, el 29,1% sería de Europa del Este, el 5,2% de América del Sur y el 5,34% nació en España. La situación de los encuestados en el momento de la entrevista era diversa, aunque los más numerosos son los extracomunitarios que están en situación regular (63,85%), mientras que los que están irregulares serían el 9,74%. El resto es ciudadano de la Unión Europea (23,40%) o tiene la nacionalidad española (3,01%).

La situación laboral muestra como la principal actividad es la recogida de fruta (en la que se dedican o pretenden hacerlo el 77,4% de los encuestados) seguido de lejos del peonaje en almacenes de tratamiento de la fruta (22,9%). Y, más concretamente, el 23% se encontraba en paro en el momento de la entrevista (Situación que afecta más a los que se encuentran en situación irregular, entre los que este porcentaje aumenta hasta el 54,8%, y hay que remarcar que el resto sí que trabaja: 23,8% a jornada completa, 2,4% a jornada parcial y el 16,7% lo hace ocasionalmente).

Entre los que trabajan con contrato, hacen una media de 40,58 horas semanales y la diferencia con las horas de trabajo real no es importante pero muestra que hacen unas dos horas y media más a la semana de lo estipulado en el contrato. El precio hora medio es de 6,15 euros, los trabajadores irregulares serían los que cobran por debajo del resto (indican 5, 04 euros/hora). La satisfacción respecto a las condiciones laborales es de un 6,22 sobre 10 puntos, especialmente críticos respecto a su situación son los irregulares que lo puntúan con un 3,29.

La forma como han conocido que había oportunidades laborales en la zona de Lleida es informándose entre amigos (30,6%), conocidos (22,7%) y familiares (10,3%). Eso sí, otros indican que vienen año tras año (28%) o bien lo han conocido a través de una oficina de empleo (8%). Las formas (múltiples ya que no buscan de una única forma) de buscar trabajo es bastante diversa: una parte tiene contrato de origen (17%) y otra repite cada temporada con el / los mismo / s empleador / es (21,8%) pero entre las que destaca el perfil de mujeres procedentes de Europa del Este y que se dedican a trabajar en almacenes, aunque no es el único perfil femenino existente.

Respecto a los mecanismos de búsqueda de ofertas laborales, observamos que son diversos: preguntando a las relaciones personales que tienen (52%), esperándose en calles o plazas donde se sabe que los empleadores acuden para buscar trabajadores (10,3%), visitando explotaciones (10,7%), apuntándose a una bolsa de trabajo (el 13,3% lo hace en una privada y un 14,4% en una pública) o yendo a una empresa de trabajo temporal (6,4%), entre otros, con menor respuesta. Una pequeña parte acude a intermediarios (0,4%). Pero este porcentaje de personas que utilizan el intermediario aumenta cuando se pregunta directamente por éste: el 5,7% dice que ha utilizado un intermediario para encontrar trabajo. Por intermediario entienden personas (68,6%) pero también entidades (27,5%) y asociaciones (2%) que ayudan a buscar trabajo o asesoran o gestionan el contrato (siendo estas dos últimas respuestas minoritarias). Hay dos formas de pagar al intermediario: un porcentaje del sueldo (15,7%) que en promedio sería el 26,13%; y el más común (62,7%) abona una cantidad fija que sería de unos 126 euros de media.

En relación a la vivienda de los temporeros, el 39,2% reside en un piso, el 15,8% en una casa y el 30,6% utiliza un albergue. Por otra parte, las situaciones más precarias serían residir en un asentamiento, que representa el 10,9% y los que lo hacen en un almacén (2,7%). Estas dos situaciones son superiores al resto cuando nos fijamos en los trabajadores en situación administrativa irregular, entre los cuales el 25% estaba en asentamiento y el 8,3% en almacén.

Al preguntar sobre en qué pedirían ayuda a la administración, el 2,6% de forma espontánea indica que necesitaría tarjeta sanitaria. Eso sí, lo que más suelen solicitar es trabajo o trabajo más estable y mejorar las condiciones de trabajo, seguido a distancia de una vivienda o mejorar las condiciones de lo que tienen. También hay una parte que pide regularizar su situación, evidentemente se trata principalmente de los irregulares.

2.1.1.Breve valoración de la encuesta a empleadores

De la encuesta a los empleadores se concluye que la mayoría de los encuestados se dedican a actividades relacionadas con la agricultura y, dentro de éstas, a la explotación de árboles frutales. La media de las explotaciones es de 20 hectáreas. El (72%) de los empleadores trabaja exclusivamente con trabajadores temporeros. En periodos estacionales contratan temporeros, mayormente hombres jóvenes, para tareas de recogida y poda de árboles. Su primera opción es contratar, si es posible, a los mismos trabajadores que en la campaña anterior, porque ya conocen las tareas y para que la vez ellos también los conozca y no hay que iniciar una nueva búsqueda. Si se produce cambio de los trabajadores es, principalmente, porque estos "no vuelven a venir" más que por causas imputables al contratante.

Los empleadores conocen en un (58%) las empresas de intermediación pero las consideran poco (21%) o nada útiles (38%) y optan, principalmente, por utilizar el sindicato agrario como vía para la obtención de temporeros. La mayoría de los empleadores optan por regularizar de forma legal estos contratos y niegan que en el mundo agrario se produzcan contrataciones irregulares, situación en la que son contrarios en su gran mayoría. Los motivos son los riesgos legales (54,5 %) y por estar fuera de la regulación laboral, lejos de otros motivos como por ejemplo porque no es ético (17,9%) . Consideran por otra parte que las inspecciones de trabajo dificultan las cosas (34%) o que incluso no tendrían que existir (11,3%).

En cuanto a si ofrecen algún tipo de servicio a los temporeros contratados el (43%) responde afirmativamente, siendo en la mayoría de las ocasiones servicio de vivienda o transporte. Por otra parte un (40%) responde negativamente y por lo tanto no les ofrece ningún tipo de servicio.

En cuanto a la contratación en origen un (40%) está a favor aunque en estos momentos no la utilicen.

2.2. Las debilidades de la campaña de temporeros en Lleida, según el estudio realizado por el Observatorio Permanente de la Inmigración:

Aunque la ciudad de Lleida trabaja el tema desde hace años, implementando un proyecto en red con las entidades sociales de la ciudad y cuya creación estaba en su día relacionada con la reducción del impacto que la llegada de más de mil personas en situación de precariedad a la ciudad, punto neurálgico de la provincia, desde donde se desplazan a buscar trabajo en las fincas de los municipios cercanos. Este proyecto, de carácter local y objetivos puramente humanitarios, se ha visto insuficiente atendiendo a las necesidades y dificultades que genera este fenómeno en la ciudad durante los meses de abril hasta octubre, coincidiendo con la llegada inicial de temporeros aún sin trabajo y su marcha a otras campañas, estando un tiempo por la ciudad en espera de ser llamados por agricultores de otras provincias o saber de cierto que se inicia algún trabajo de recolección.

Veamos las debilidades que el estudio realizado reflejaba del año 2015 sobre esta realidad:

- La problemática del alojamiento a las personas temporeras. Se dan diferentes situaciones a tener en cuenta. Por un lado, falta de alojamiento en algunos lugares como la ciudad de Lleida, hasta el verano de 2016. En otros casos alojamientos con condiciones precarias y /o alojamientos vacíos a los que no quieren acceder los trabajadores temporeros ya que prefieren ahorrarse este coste y vivir en otros lugares con peores condiciones. Para afrontar esta debilidad, se ha elaborado en Lleida un nuevo modelo de abordaje de la problemática a nivel integral, desde la red de atención a las personas temporeras y se ha eliminado el

colindantes. Se pusieron a disposición del proyecto de acogida de temporeros un total de 112 plazas de Albergue para dar respuesta a las personas recién llegadas a la ciudad o aquellas en espera de empezar a trabajar, erradicando así la problemática habitual de cada verano de creación de un gran asentamiento en el centro de la ciudad.

- La aparición de asentamientos[8] irregulares en la comarca del Segrià y especialmente en el bajo Segrià, que nadie quiere reconocer y que habría que eliminar.
- Los asentamientos generan una dinámica que dificulta definir y discernir las personas que son por motivos laborales de la campaña o están de forma estable y continuada durante todo el año. Habría que mejorar el contenido de los protocolos de actuación sobre los asentamientos con el fin de optimizar las condiciones de vida de los que los habitan, así como el impacto en la calle.
- El aumento de personas que hacen de intermediarias entre el trabajador y el empleador que lleva a malas prácticas y abusos.
- La aparición de mafias que intentan controlar y sacar provecho de este negocio dificultando las buenas prácticas, ligadas a la contratación, en cumplimiento del convenio y de los derechos de los trabajadores agrícolas que muchas veces son muy vulnerables por su situación.
- La insuficiente intervención de la Inspección de trabajo por falta de recursos y la necesidad de una mejor coordinación con los sindicatos.
- Existe una muy baja implantación y afiliación a los sindicatos en el sector agrario lo cual genera una indefensión y desconocimiento importante en los trabajadores. Hay que luchar contra la contratación con condiciones inferiores a las que indica el convenio colectivo.
- A nivel político se pone de manifiesto una falta de coordinación entre las administraciones locales para abordar de forma conjunta esta situación.
- Estancamiento del proyecto de la Red de entidades que se realiza en Lleida ciudad, atendiendo al cambio de necesidades que presentan los usuarios. Se considera necesario hacer un replanteamiento del proyecto debido a la complejidad de las situaciones que se están dando en la actualidad y la sensación de estar poniendo parches continuamente sin abordar la problemática de fondo. Esta debilidad también se ha podido modificar gracias al

[8] Un asentamiento irregular o infravivienda es un lugar donde se establece una persona o una comunidad que está fuera de las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano. Los establecimientos irregulares por lo general son densos asentamientos que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas autoconstruidas bajo deficientes condiciones de habitabilidad. Se forman por ocupaciones espontáneas de terrenos, públicos o privados, sin reconocimiento legal, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que regularmente están en los límites de las zonas urbanas, o en terrenos con elevados riesgos para las viviendas allí asentadas (laderas de altas pendientes, terrenos poco estables, zonas inundables en las márgenes de ríos y quebradas).Típicamente son el producto de la necesidad urgente de obtención de vivienda de las comunidades urbanas de escasos

trabajo en red y su adecuación a las necesidades emergentes cada año, dando respuesta global a las mismas. En constante replanteamiento, la red de atención a personas temporeras actualiza año tras año los servicios para mejorar la atención social que se realiza. El nuevo modelo, explicado posteriormente, que se está implantando en Lleida ajusta cada vez más y mejor los servicios a las necesidades de las personas.

2.3. Las fortalezas de la campaña de temporeros en Lleida según el estudio:

- Los resultados económicos y la contratación asociada a la campaña han sido buenos.
- El número de asentamientos va disminuyendo con los años.
- Las grandes empresas cumplen con el tema de los alojamientos y se hace un seguimiento para que los pequeños empresarios también lo hagan con las mejores condiciones.
- La inspección de trabajo actúa cada vez más y mejor a pesar de su falta de recursos.
- El trabajo en red y coordinado de todas las entidades implicadas a partir de la experiencia acumulada y del buen entendimiento entre ellas.
- El espacio de atención a las personas temporeras se valora positivamente, especialmente por su ubicación.
- La presencia y trabajo realizado por el voluntariado de las entidades sociales también es un valor añadido a destacar según todas las entidades.
- La importancia del trabajo de acogida que se realiza a las personas temporeras con una perspectiva humanista a pesar del gran número de personas atendidas y de las dificultades que deben abordarse.
- La capacidad de autocrítica de todos los miembros de la red que les lleva a estar en permanente reflexión y cuestionamiento del trabajo realizado y un replanteamiento de las futuras campañas.

2.4. La necesidad de un nuevo enfoque.

El análisis de las debilidades, fortalezas, y propuestas planteadas en el estudio, junto con la necesidad de abordar de una forma seria, integral, integrada y coherente con la realidad así como la experiencia de los años anteriores, llevó al Ayuntamiento de Lleida a plantear, a nivel de política social municipal, la necesidad de un espacio con todos los agentes sociales implicados para estudiar diferentes elementos de mejora de la campaña, preferentemente con respecto al ámbito social. A pesar de la conciencia de que este planteamiento superaba la competencia municipal del

Ayuntamiento de Lleida optamos, desde la Concejalía de Políticas para los derechos de las personas, por liderar un espacio de encuentro que permitiera reflexionar y proponer mejoras sociales en relación a posteriores campañas de temporeros a nuestras comarcas.
En este sentido, se realizó un primer encuentro el 23 de septiembre de 2015 con los diferentes agentes implicados en este ámbito (la Generalitat de Cataluña, la Administración del Estado, la Administración local, los Consells Comarcals, la Diputación provincial de Lleida, los Grupos Políticos Municipales, la Universidad de Lleida, las entidades y asociaciones de empresarios agrícolas, los sindicatos de trabajadores, las entidades sociales, las entidades vecinales, colectivos de personas migradas, colegios profesionales y otros agentes implicados en la campaña), acordándose la constitución de tres grupos de trabajo por ámbitos de actuación: laboral, acogida y convivencia en el que se podían inscribir todos los agentes.

El objetivo principal de este trabajo se acordó que sería: realizar una Propuesta de Programa de Gestión Integral para la Atención a las Personas Temporeras que se concreta en los siguientes objetivos específicos:

1. Adecuar las ofertas y demandas de trabajo temporal durante la campaña.
2. Evitar o reducir los desplazamientos masivos de personas que se mueven por necesidades imperiosas de encontrar trabajo, paliando, en la medida de lo posible, el efecto llamada.
3. Velar por la contratación ajustada a la normativa relacionada con los derechos y deberes laborales del trabajador y el contratante.
4. Garantizar el alojamiento a los trabajadores de la campaña (alojamientos habitacionales en fincas, tanto individuales como colectivos, albergues municipales, bolsas de alquileres...).
5. Conseguir que los trabajadores de temporada agrícola, durante su estancia, disfruten de una digna calidad de vida en los diferentes ámbitos (servicios asistenciales, sociales, sanitarios, educativos, inserción laboral y social, ocio, seguridad, convivencia,...) favoreciendo su integración en la comunidad de acogida y minimizando las posibles repercusiones negativas.
6. Facilitar cobertura de ayuda humanitaria a aquellos colectivos que a pesar de toda la propuesta anterior hayan llegado a nuestro territorio sin salida laboral mientras no retornan a su lugar de origen (orientación al trabajo, cobertura de necesidades básicas...)
7. Trabajar de manera consensuada y cooperativa entre todos los implicados, administraciones (central, autonómica y local), patronales, y sindicatos y entidades, el nuevo modelo de Gestión Integral para la Atención a las Personas Temporeras y su desarrollo.

Después de tres sesiones de trabajo, se presentó al Plenario un acuerdo de mínimos, realizado a partir de la recogida de las propuestas y recomendaciones de acciones posibles valoradas como viables por los agentes impulsores.

- Ámbito laboral: propuestas y recomendaciones: En resumen, las propuestas se centran en evitar desplazamientos innecesarios de personas en búsqueda de trabajo y combatir, en la medida de lo posible el efecto llamada sin contratos de trabajo asegurados a partir de distintas estrategias (difusión a través de la Federación española de municipios, sindicatos y entidades sociales de ámbito estatal). También en la inscripción en bolsas de trabajo y su actualización, tanto en el Servicio de Orientación de Cataluña como en otras bolsas específicas del sector agrario.

  A través de la Oficina Única de Atención a Personas Temporeras, se ofrecerá información unificada sobre la contratación laboral, información laboral clave consensuada entre el Ayuntamiento de Lleida, los sindicatos de trabajadores y los sindicatos, incorporando también información dirigida a empresarios y trabajadores sobre los derechos y los deberes de unos y otros. Esta información será coordinada por los miembros de la Comisión de Derechos Humanos y Extranjería del Colegio de la Abogacía de Lleida,

  En este ámbito también se recomienda visibilizar la realidad del colectivo de temporeros y los empresarios agrarios, conocer necesidades, su situación, etc.

- Ámbito acogida: propuestas y recomendaciones: Se recomienda que los Ayuntamientos incrementen el número de profesionales, educadores y de mediación, para reforzar los servicios de acogida. Se recomienda también que incorporen trabajadores especializados en el tema de contratación.

  Durante los meses en que se prolonga la campaña agrícola, Inspección de Trabajo realiza inspecciones aleatorias en las explotaciones agrícolas para realizar controles en materia laboral, trabajo y seguridad social y se revisan también las condiciones de los alojamientos de forma aleatoria o bien cuando existen indicios concretos de posibles deficiencias. Se propone mantener e intensificar estas inspecciones.

  Valorar la posibilidad de alojamiento en albergues de aquellos trabajadores temporeros que trabajan en pequeñas explotaciones donde el empresario no dispone de los medios para dar cobertura al tema de vivienda para los sus trabajadores. Los Servicios Territoriales del Departamento de Bienestar Social y Familia realizarán un mapeo de los recursos residenciales de los diferentes municipios de alrededor

municipios de las plazas disponibles en los albergues para la derivación social a las plazas que queden libres.

En relación al alojamiento de las personas temporeras que se encuentran en situación de búsqueda de empleo y que llegan a Lleida en un primer momento, se acuerda optar por facilitar un modelo de alojamiento temporal en un equipamiento de la ciudad ya construido, en detrimento de la búsqueda de un solar donde ubicar carpas tipo campamento. En este sentido se realizó un mapeo de recursos residenciales en Lleida que podrían destinarse a la acogida residencial temporal de estas personas.

La irregularidad administrativa no debería ser discriminatoria para el acceso a los recursos de acogida residencial de ayuda humanitaria.

- Ámbito convivencia: propuestas y recomendaciones: Realizar una campaña para favorecer el reconocimiento de los derechos y de los deberes de las personas temporeras y hacer una pedagogía educativa a niños, los jóvenes y la ciudadanía en general en los diferentes programas educativos.

  Reforzar la atención y soporte individualizado a las personas que se encuentran en la ciudad durante la campaña frutal, sobre todo aquellas en situación de mayor vulnerabilidad.

  Intensificar la presencia de educadores de calle / mediadores durante la campaña frutera y favorecer la participación comunitaria:

  a. Incorporar la presencia de un equipo de mediadores / educadores en horario nocturno y festivo para poder actuar en los lugares habituales de presencia de personas temporeras.

  b. Potenciar la intervención comunitaria favoreciendo la participación de las personas temporeras en actividades municipales / asociativas locales, deportivas, lúdicas, así como actividades interculturales.

  c. Facilitar el libre acceso a los equipamientos deportivos municipales y otros espacios relacionales (ciberaulas, mediatecas, telecentros …).

3. El proyecto de abordaje integral para la atención a las personas temporeras en Lleida

El proyecto realizado durante la campaña del verano de 2016, iniciado en 2013 pero que este pasado 2016 incorpora las propuestas y recomendaciones del nuevo modelo y de las orientaciones del estudio, ha sido valorado muy positivamente por todos los agentes implicados y por las personas temporeras que han participado en encuestas de satisfacción, y se puede resumir de la siguiente manera:

El proyecto se guía por el principio compartido de que la atención a las personas temporeras requiere intervenciones en el ámbito de la inserción laboral y la atención social y humanitaria, dirigida a los trabajadores/as sin recursos que no han empezado a trabajar o aquellos que no pueden acceder a un contrato por falta de documentación o bien que trabajan de una forma esporádica que no permite autosostenerse de forma autónoma. Si solo se implementan acciones de cobertura de necesidades básicas se está obviando la realidad de estas personas y corriendo como dice Julià (2015, 2016) el riesgo de etiquetar a estas personas como pobres o excluidas y por lo tanto "usuarizarlas" y no empoderarlas. Es necesaria una buena combinación de los elementos clave a nivel laboral y social para dar respuesta real a sus necesidades, que son todas ellas de carácter sociolaboral. Sólo aquellos trabajadores temporeros que quedan excluidos, ya sea por motivos de salud o personales, del mercado laboral y sus posibilidades de inserción, deberían ser atendidos en la red de atención a personas en situación de exclusión social y/o residencial.

La red de atención a personas temporeras que lidera el proyecto está compuesta por:

ADRA, Agència adventista per al Desenvolupament i Recursos Assistencials, Càritas Diocesana de Lleida, Creu Roja de Lleida, ESCLAT, Associació Servei i Solidaritat Santa Teresina, Fundació Arrels St. Ignasi, Fundació Pagesos Solidaris, Fundació Jericó, Troballes, Associació d'Inserció Sociolaboral, Associació Antisida de Lleida, Ayuntamiento de Lleida.

Alrededor de 150 personas voluntarias entre todas las entidades participan en el proyecto, dando soporte a los diferentes servicios que se prestan, además de profesionales de todos los agentes locales implicados.

El proyecto se inició el 13 de junio y finalizó el 24 de agosto de 2016. Servicios como el alojamiento se han mantenido hasta mediados de septiembre para atender las necesidades de personas que aún se encontraban por la zona en espera de continuar la ruta de campaña agraria.

Los servicios que se ofrecen son:

-Atención social: (Oficina Única de atención al Temporero), con tres trabajadores/as sociales, un orientador laboral y personal administrativo: Facilita la primera atención social profesional y acredita a las personas para acceder a los servicios del proyecto, ordena los flujos de llegada y gestiona recursos específicos como el acceso a la red de salud, transporte, entre otros. También informa, orienta laboralmente, da soporte en la elaboración de currículum vitae, deriva a recursos laborales y detecta situaciones de riesgo.

-Atención educativa en el medio abierto: Detecta situaciones de especial vulnerabilidad, hace prevención e interviene en posibles conflictos de utilización del espacio público, (4 educadores/as sociales y dos mediadores culturales)

-Alojamiento residencial de urgencia: previa valoración social, dirigido a personas temporeras en

incluye desayuno, cena y bolsa de picnic para facilitar la movilidad que requiere la búsqueda de trabajo.

-Servicio de duchas: de acceso libre en horario de mañana y noche

-Ropero: Facilita ropa de trabajo y productos de higiene personal.

-Alimentación: por un periodo de 15 días pueden hacer uso de un servicio de bolsa picnic para garantizar la comida

-Consigna: permite a los temporeros recién llegados dejar su equipaje en condiciones seguras.

-Lavandería: ofrece el lavado de ropa

-Peluquería

-Punto de información sobre salud

En la campaña 2016, la Oficina de atención social atendió a un total de 630 personas, 615 hombres y 15 mujeres. Condiciendo con el perfil que recoge el estudio del Observatorio Permanente de la Inmigración, la mayoría de personas atendidas en el proyecto provienen de África subsahariana (un 61,9%), seguidos por los procedentes del Magreb (un 25,6%), las personas de Europa del Este suman el 7,5 % i último lugar, encontramos personas españolas, que suponen un 4,3% del total. Mayoritariamente nacidos en Senegal (28,7%), Mali (17,8%), Marruecos (12,5%), Algeria (9,7%), Rumania (5,4%) y España (4,3%). Un 83,2% de les personas atendidas tienen una situación administrativa regular.

4. Valoración cualitativa global del proyecto desarrollado

Se ha dado un paso adelante, manteniendo la mirada humanista, esencia del proyecto, hacia un abordaje sociolaboral de las situaciones de cada persona temporera: orientación, derivación a recursos laborales (SOC) y sindicatos agrarios, apoyo en la elaboración de currículums, apoyo profesional especializado, más información en derechos y deberes laborales, mejor coordinación desde Oficina única con los agentes contratantes. (No olvidemos que las personas que llegan no son personas excluidas o sin techo sino trabajadores en busca de oportunidades laborales).

Todos los trabajadores/as temporeros/as han recibido:

1. Orientación laboral:
    - Información de las campañas agrarias
    - Información sobre recursos ocupacionales y organizaciones empresariales
    - Información básica sobre la documentación derivada de la relación laboral.
    - Información de salario según convenio
    - Inscripción en bolsas de trabajo

2. Cobertura más integral de las necesidades básicas, cubriendo el alojamiento, alimentación (con servicio de cena caliente), higiene personal, ropa, lavandería, salud... así como ampliación de los horarios de atención social: acogida en horario de tarde / nocturno y fines de semana por parte de profesionales especializados (ampliación del horario de la oficina única prestando el servicio fuera de horario en el alojamiento residencial de urgencia.)
3. Más seguimiento social de las personas (en otras campañas se entrevistaba a la persona una sola vez para acreditar el uso de los servicios). Este año, las entrevistas se han aumentado hasta 3 / persona / campaña, lo que ha permitido detectar mejor situaciones de vulnerabilidad y la cobertura a aquellas personas que acreditaban la situación de precariedad socioeconómica.

El trabajo en red y coordinado de todas las entidades implicadas y de su aportación de capital humano (voluntariado). Esta red tiene mucho valor para la experiencia acumulada, el buen entendimiento y la implicación de todos. La capacidad de autocrítica de todos los miembros de la red que nos lleva a estar en permanente reflexión y cuestionamiento del trabajo realizado y un replanteamiento de las futuras campañas para adaptar cada vez más el proyecto al nuevo modelo y a las necesidades de las personas.
En 2016 se destaca una mejor calidad de los equipamientos de atención y acogida así como un valioso aumento de profesionales colaboradores sociales respecto ediciones anteriores, 14 técnicos/as en total y más amplitud de perfiles (2 mediadores interculturales más que el año anterior y 1 un insertor laboral, perfil nuevo) Y alumnado de prácticas de mediación del Servicio de Ocupación de Cataluña. A estos hay que añadir la coordinación técnica global del proyecto y de la Oficina única de dos profesionales del Área de inclusión y de dos educadores de calle coordinando la tarea de intervención socioeducativa y comunitaria (asignación de dedicación del 80% de la jornada laboral al proyecto y del 100% de la coordinadora de la oficina única)
La implementación del nuevo proyecto ha permitido que no se produzca ningún asentamiento, como en años anteriores, en espacios públicos de la ciudad de Lleida.
Como aspectos a abordar en posteriores campañas para conseguir mejorar el proyecto son:

- Siguen existiendo empleadores que no facilitan el alojamiento. Así, un total de 62 personas contratadas por ETTs han tenido que ser alojadas a través del proyecto hasta que han cobrado la primera nómina o han encontrado alternativas habitacionales. Se hace necesario trabajar este aspecto con las empresas contratantes.
- Imposibilidad hasta el momento de poder recolocar personas temporeras de Lleida en los alojamientos de la provincia, a pesar de haber contactado con los mismos. Es necesario articular medidas de reserva de plazas coordinadas entre albergues y la derivación

5. Retos de futuro

Des del Ayuntamiento de Lleida, atendiendo las recomendaciones realizadas desde el Observatorio Permanente de la inmigración de la Universidad de Lleida y la Diputación de Lleida y fruto de la propia experiencia y el impulso de políticas sociales coherentes con la realidad, consideramos necesario seguir invirtiendo los recursos humanos, profesionales y económicos suficientes para permitir seguir abordando esta realidad desde la perspectiva de los derechos de las personas.

Así, el proyecto sigue avanzando hacia la mejora de las áreas de calidad de los servicios, la intervención complementaria de profesionales del ámbito social y laboral, la implicación y actuación coordinada de todos los agentes implicados y se abre hacia el impulso de la Responsabilidad social empresarial y la mejora de todas las áreas en global.

Consideramos que las políticas sociales locales deben contener medidas globales, universales, pero también focalizadas en determinados colectivos vulnerables, atacando problemáticas concretas, como es el caso de las personas temporeras que ven vulnerados sus derechos fundamentales, y a su vez, deben proponer a través de sus políticas las medidas de provisión de bienes y servicios necesarios de acuerdo con la realidad de la zona en la que actúan. Así, el claro desequilibrio territorial en la implementación de políticas locales para el abordaje del fenómeno del trabajo temporero y las vulnerabilidades que encierra, debería afrontarse desde el ámbito local pero también des de la perspectiva global, atendiendo a las necesidades de la ruta y desplazamientos por motivos de necesidad de mano de obra de miles de personas en prácticamente todo el territorio español.

Invertir globalmente en la garantía de servicios y proyectos integrales, dando soporte a los municipios pequeños que requieren ayuda, generar sinergias de autoayuda entre municipios cercanos, concatenar mejor las campañas en el sentido de contratación, visibilización de la realidad de las personas temporeras y apostar por la responsabilidad social empresarial y el empoderamiento a través de la información de derechos y deberes laborales de las personas creemos que deberían ser las piezas clave para afrontar el reto del abordaje del trabajo temporero.

Bibliografía

- Garrell, D. (2014). La explotación laboral severa de extranjeros en el trabajo agrícola en Cataluña. Proyecto AGREE. Fundación Cipriano García. CCOO

- Informe OPI. (2016). Els temporers a les comarques de la plana de Lleida. Grup de Recerca

Mata, A. Julià, R. Pelegrí, X. Domingo, J. Miranda, X. Allepuz, R i Torres, T. Observatori Permanent de la Immigració Universitat de Lleida i Diputació de Lleida

- Julià, R. (2015). Africans a la cruïlla. La inserció sociolaboral de les persones immigrades en temps de crisi. Edicions de la Universitat de Lleida.

- Julià, R. (2016). Strategies for the social and professional integration of African immigrants in times of crisis. In Garreta, J. (Ed.), Immigration into Spain: Evolution and socio-educational challenges (pp. 93-118). Berna: Editorial Peter Lang.

- Memoria de la Concejalía de Políticas para los derechos de las personas 2015. Ayuntamiento de Lleida. Área de inclusión. Consultable en línea http://benestarsocial.paeria.cat/memories-i-dades/Memria2015INCLUSI.pdf

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10

INMIGRACIÓN

LA INTEGRACIÓN EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

López Narbona, Ana María, Dr.
alopeznarbona@uma.es

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

RESUMEN

La integración de los inmigrantes tiene fundamentos comportamentales, cognitivos y emocionales. En consecuencia, su comprensión y medición académicas suponen un reto y una necesidad en nuestros días. El rápido cambio social que caracteriza a las sociedades actuales hace cada vez más necesaria su planificación lo que requiere, como condición previa, un conocimiento cada vez más preciso de la sociedad, de las interrelaciones entre las principales variables de nuestro sistema social y de los mecanismos que explican el cambio social en el seno de un proceso multinivel (macro, meso y micro) incardinado en el continuum espacio-tiempo (análisis longitudinal y transnacional). Las teorías tradicionales sobre integración resultan insuficientes dada su generalidad y linealidad. Partiendo de las nuevas teorías del proceso de integración, en el presente artículo se identifica un índice holístico y sintético de integración, de carácter multinivel y dimensión espacio-temporal donde los aspectos emocionales cobran especial protagonismo y relevancia. Sobre la base de la descripción del tipo y grado de integración que expresan los encuestados (inmigrantes y nacionales) en sus respuestas, se determinan, mediante diversos modelos factoriales de reducción de dimensiones (análisis de componentes principales), qué variables componen y explican las variaciones en el proceso de integración manifestado; para el análisis, se ha utilizado la base de datos de la Encuesta Social Europea (ESS, 2ª, 4ª y 7ª Rondas, 2004, 2008 y 2014).

Palabras clave: inmigración, integración, emociones, prejuicios, discriminación.

1. Introducción

La integración es un proceso complejo y difícilmente mensurable. El objeto de este estudio es proponer un modelo explicativo del proceso de integración de los inmigrantes en España mediante la identificación de los principales componentes (cognitivos, comportamentales y emocionales) de un hipotético índice sintético de integración a partir de las manifestaciones de los encuestados (en España y en la Unión Europea) recogidas en la base de datos del ESS (2004, 2008 y 2014).

El marco teórico utilizado es un instrumento para explicar los diferentes tipos de procesos sociales relativos a la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Con los índices resultantes, se pretende la identificación de las fuerzas que subyacen e influyen en dichos procesos de integración.

El objetivo de este trabajo, parafraseando a Heckmann (2006), es desarrollar índices de integración que sirvan y funcionen como fundamentos para una teoría de la integración, no desarrollar la teoría misma. Estos fundamentos conceptuales se referirán a la integración, es decir, a la incorporación de los inmigrantes en las principales instituciones de la sociedad de acogida. No se discuten las consecuencias de la integración social para la estructura social o la estabilidad del sistema social de la sociedad de acogida.

La aproximación al entendimiento de la integración en España se realizará a partir de la consideración de determinadas variables relevantes cognitivas, comportamentales y emocionales que se consideran necesarias (aunque obviamente no suficientes por la complejidad) en un proceso donde se conjugan el ser, el deber ser y el tener y que tiene en cuenta los diferentes niveles de integración (macro, meso y micro) y la dimensión espacio-temporal.

La Conferencia Ministerial Europea sobre Integración (Declaración de Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010) sostiene que, para garantizar la eficacia del proceso, el uso de los indicadores ha de complementarse con un análisis de contexto a escala nacional (estudio longitudinal) y de la UE (estudio transnacional). Es por ello que en el presente artículo se llevan a cabo ambos estudios.

El reto es desarrollar indicadores basados en datos cuantitativos y cualitativos o subjetivos. Como sugiere Humphris (2014), cuestiones inmateriales (*soft issues*) como el reconocimiento, el respeto, el sentimiento de pertenencia, la tolerancia y la apertura son difíciles de evaluar.

En los estudios sobre la inmigración, hasta la fecha, se han subestimado las emociones como indicador del tipo y grado de integración de la población inmigrante. En un intento por subsanar esta deficiencia,

en el presente trabajo, se identifica un índice holístico y sintético de integración. La integración es un proceso más complejo y completo de lo que se creía hasta el momento pues las emociones y los sentimientos de todas las partes implicadas (emociones de felicidad, frustración y miedo de *inmigrantes* y *nacionales*) juegan un papel esencial en las dinámicas de integración. Los aspectos emocionales de la persona no pueden permanecer invisibles o invisibilizados y deben considerarse prioritarios para interpretar y dar sentido a la *realidad*. Sólo así podremos acometer el desafío de una sociedad diversa.

Los índices de integración identificados pretenden tener un alto grado de operatividad, para ello se evitan soluciones teóricas anticipadas ajustándose los cálculos y el análisis a la medición de las opiniones manifestadas por los encuestados en una dinámica (proceso) bidireccional (inmigrantes y nacionales) y en una escala multinivel macro, meso y micro incardinadas en el continuum espacio-tiempo para lo que se exponen índices de carácter longitudinal y transnacional. En este sentido, se mide el estado del proceso de integración en tres momentos concretos: 2004 año de importante crecimiento económico, 2008 en que se constata el inicio de la crisis económica y 2014 año en el que la crisis económica aún persiste. El índice desarrollado permite actualizaciones periódicas de carácter longitundinal. Asimismo se realiza una comparativa de índices entre varios países de la Unión Europea.

La dinámica bidirección inmigrante-nacional resulta fundamental porque como afirma Van Oudenhoven et al. (2006), aunque los inmigrantes pueden tener sus preferencias de integración, la posición al respecto de los miembros de la sociedad de acogida necesariamente influye en las decisiones últimas de los inmigrantes en cuanto a sus estrategias de aculturación.

La escala multinivel propuesta en este estudio supone un enfoque muy utilizado en ciencias sociales para comprender en su totalidad el proceso de integración. Inglehart y Norris (2009) utilizan dos niveles en su análisis de la integración de inmigrantes musulmanes en sociedades cristianas. En primer lugar, analizan el nivel individual de las identidades musulmanas controlando por género, ingresos del hogar, edad, escala de educación, estado civil, participación en el mercado de trabajo y religiosidad. El nivel nacional está compuesto por variables que incluyen la clasificación de las sociedades en islámicas y cristianas occidentales basada en la proporción religiosa de las poblaciones de cada país. Asimismo en su estudio controlan por la localización de los países islámicos (de Oriente Medio o de otras partes del mundo) para conocer si estas sociedades muestran diferencias.

En primer lugar, Heckmann (2006) identifica las *estructuras macro* en las que se incorporan los inmigrantes. Se trata de estructuras o sistemas que se extienden a toda la sociedad. Las

macroestructuras económica, política y socio-cultural, como el sistema económico y su desarrollo, la calidad de las instituciones políticas, legales y culturales conlleva consecuencias que influyen en las oportunidades individuales o de grupo y en las limitaciones al proceso de integración.

En segundo lugar, el *nivel meso* que consiste en los contextos institucionales y organizacionales en los que el inmigrante se integra o con los que se relaciona en su interacción diaria. Abarca organizaciones, redes y mercados. Las redes ya sea intra o interétnicas se caracterizan por relaciones de confianza y son fundamentales para el capital social de las personas. Las estrategias de integración en el ámbito laboral, educacional, municipal, la militancia en partidos políticos o sindicatos, la creación de asociaciones dirigidas a inmigrantes, la pertenencia a una confesión religiosa son todas manifestaciones del grado de integración del inmigrante en la sociedad de acogida.

Los niveles o estructuras per se no pueden actuar, sólo los individuos actúan. Sus acciones agregadas reproducen o producen continuamente los niveles o estructuras macro y meso. Para explicar las estructuras macro y meso, es imprescindible entender el significado que los actores individuales otorgan a la acción y la definición de la situación. Y es precisamente en el análisis de las opiniones manifestadas por los individuos en las encuestas desde donde parte el presente análisis.

En efecto, el *nivel micro*, en tercer lugar, es fundamental dado que los individuos normalmente no actúan de una manera irracional sino de acuerdo a sus intereses y a su percepción y definición de la situación. La definición de la situación, de las necesidades, de los motivos, de los intereses y de los recursos y restricciones son determinantes esenciales de la acción social en general y de la integración en particular. El sentido de pertenencia y el reconocimiento que perciben los inmigrantes son elementos definitivos del grado de integración. Los resultados de las acciones dependen de los recursos que pueden controlar y de las oportunidades que se les presentan. La principal motivación de los inmigrantes es la de mejorar sus vidas en la nueva sociedad. Para Alba (1999), tenemos que reconocer que la asimilación puede ocurrir como el resultado a menudo inintencionado y acumulativo de elecciones realizadas por los individuos que aprovechan las ventajas con el objeto de mejorar sus situaciones sociales.

Las interrelaciones entre los tres niveles a lo largo del tiempo teniendo en cuenta variables cognitivas, comportamentales y emocionales constituyen y determinan los diferentes tipos de procesos de integración y sus resultados. Dado que la integración tiene que ver con inmigrantes y nacionales, es imprescindible analizar ambos grupos y sus interrelaciones, sus necesidades, sus objetivos, sus

recursos, percepciones y significados.

El presente es, en suma, un análisis novedoso por cuanto se conjugan el concepto de integración entendida como un proceso bidireccional (entre inmigrantes y nacionales, aunque sería interesante incluir la referencia del país de origen del inmigrante como otro actor en el proceso de integración) con diferentes niveles (macro, meso y micro) y donde se operacionalizan las dimensiones tiempo y espacio. Las variables cognitivas, comportamentales y emocionales se conjugan en este entramado complejo e interactivo.

En cuanto al término inmigrante, para Díez Nicolás (2009), se refiere a cualquier no-español que establece su residencia temporal o permanente en España. Se trata de una definición legal condicionada por el país de procedencia porque la que se utiliza en el lenguaje diario no incluye a los extranjeros procedentes de países desarrollados. Incluso los procedentes de un mismo país recibirán o no el calificativo de inmigrante según su color de piel y según su condición socio-económica. Por ello, cuando en cualquier investigación por encuesta se formulan preguntas relativas a inmigrantes no resulta fácil saber cuál es la imagen que se evoca en el entrevistado, es decir, no se sabe con certeza cual es el referente que el entrevistado tiene en mente al contestar.

En todo caso, en el presente estudio se realiza una distinción entre los nacidos (nacionales) y los no nacidos (inmigrantes) en nuestro país. Esta delimitación también plantea problemas conceptuales pues, aunque se consideran inmigrantes a los de primera generación, la integración de las sucesivas generaciones es de particular importancia para juzgar si el proceso de integración de un grupo concreto en la sociedad está progresando o no. En este caso, la literatura especializada hablaría de personas con origen inmigrante. La base de datos utilizada no tiene en cuenta concretos tipos de migrantes tales como los trabajadores invitados y los miembros de su familia, los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales, en consecuencia, y por razones prácticas quedan fuera del ámbito de este estudio.

2. Las nuevas teorías sobre la integración de los inmigrantes. La ineludible cuestión de las emociones.

Tres teorías se han impuesto en el marco de la inmigración e integración del inmigrante. Todas ellas son objeto de reflexión en las líneas que siguen pues configuran el marco teórico en el que pretenden adquirir sentido los índices de integración obtenidos de los análisis estadísticos. Asimismo se exponen una serie de teorías que pivotan alrededor de las emociones. No puede entenderse el proceso de inmigración e integración sin hacer referencia a los afectos, sentimientos y emociones de todas las

partes implicadas.

La teoría de la asimilación segmentada de Portes et al., (2005), Portes y Zhou (2010) sugiere que no existe una asimilación homogénea. Las familias inmigrantes en Estados Unidos tienen como objetivo que sus hijos se asimilen en el nivel denominado *mainstream* (*asimilación ascendente)* y lo hacen con diferentes recursos y habilidades materiales enfrentándose con diferentes contextos sociales. Se pueden identificar tres rasgos del contexto social que crean vulnerabilidad y, en consecuencia, provocan una *asimilación descendente*. El primero es el color de la piel, el segundo la ubicación y el tercero la ausencia de movilidad (en el ámbito laboral). Finalmente, la *asimilación ascendente combinada con el biculturalismo* que se refiere a la incorporación de las personas inmigradas a las redes étnicas constituidas por miembros de la comunidad de origen insertos dentro de las clases medias del país, lo cual combina cierto grado de bienestar económico con la pervivencia de valores y pautas culturales distintas a las de la mayoría del país.

La teoría de la integración desagregada de Freeman (2004) propone una perspectiva desagregada que concibe la incorporación de los colectivos inmigrantes como el resultado de la intersección entre las estructuras de incentivos institucionales, por un lado, y las decisiones estratégicas de los inmigrantes, por otro. Los cuatro sectores clave de instituciones reguladoras son, el Estado, el mercado laboral, el bienestar social y la cultura.

Para Freeman (2004), dado que no toda la regulación de las instituciones en estos ámbitos ha sido desarrollada teniendo en cuenta la incorporación de la inmigración, las estructuras nacionales de incorporación no están totalmente cohesionadas, están cambiando constantemente y, en todo caso, pueden describirse como conjunto de *síndromes* (Engelen, 2003) débilmente integrados, es decir, como una estructura inconexa o amplio conjunto de normas, instituciones y prácticas que actúa como estructuras de incentivos y filtraje respecto del acceso a oportunidades y recursos, tanto para la población inmigrante como para la autóctona.

La integración como sistema de relaciones de Heckmann (2006) concibe la integración como una situación de estabilidad de las relaciones cooperativas entre las partes de un sistema que tiene límites definidos respecto de su contexto, es decir, la integración se concibe como un estado concreto de estabilidad dentro de un sistema en continuo proceso de integración. Para Heckmann (2005), el concepto de integración se define como la inclusión de nuevas poblaciones en estructuras sociales existentes del país de acogida con una consecuente reducción de diferencias en sus posiciones y

relaciones.

Distingue Heckmann (2005) cuatro dimensiones del proceso de integración, *estructural*, *cultural, social e identitaria*.

La llegada de inmigrantes a un territorio produce cambios en todos los ámbitos y niveles de la sociedad de acogida, en su cultura, en su economía, en el paisaje de sus ciudades y calles y en las emociones y sentimientos de sus gentes. Las emociones y los sentimientos permean todos los ámbitos, dimensiones y niveles de la sociedad de manera transversal. La historia de los flujos de personas a lo largo del tiempo y del espacio así lo refleja. Despreciar esta *realidad* supone reconocer la incapacidad de entender el alcance de la inmigración y, por ende, de comprender las dinámicas de interacción provocadas por el movimiento, flujo y establecimiento de personas.

En consecuencia de lo anterior, las emociones de inmigrantes y ciudadanos del país de acogida han de formar parte de la ecuación de integración. En efecto, las emociones juegan un papel esencial en el *"posicionamiento"* de la sociedad de acogida (Parrott, 2003) y también de los inmigrantes. El término *posicionamiento* se define como la construcción dinámica de las identidades propias y ajenas pues el *posicionamiento* es un rasgo esencial de la interacción social y sus estrategias y cualidades negociables son especialmente interesantes en situaciones de conflicto.

En el contexto de las relaciones sociales, Bower (1991) se cuestiona hasta qué punto nuestro estado emocional influye en los juicios sociales. En la medida en que las personas toman muchas decisiones basadas en sus inferencias acerca del carácter y las intenciones de los demás, la comprensión de cómo nuestros sentimientos pueden influir en tales juicios es de importancia práctica y teórica.

Para Bower (1991), personas que están temporalmente felices o infelices tienden a seleccionar actividades y situaciones sociales que mantengan su estado de ánimo. Los estados de ánimo de las personas tienen una fuerte influencia en su evaluación de los extraños, de los conocidos, de su comportamiento pro-social y de sus actitudes.

En relación con la integración, parece razonable pensar que los juicios de todas las partes implicadas serán tanto más positivos cuanta más predisposición muestren a abrirse a la cultura, a las emociones y a la idiosincrasia de los otros. Una integración entendida en este doble sentido plantea numerosas promesas y desafíos.

Para Thompson y Hoggett (2012), las emociones están íntimamente involucradas en el proceso de

gobernanza y de elaboración de políticas públicas.

En las relaciones sociales, los sentimientos más negativos hacia el otro incluyen el odio, la envidia, el rencor, la malicia o mezquindad y la aversión. La hostilidad es el sentimiento de los que no tienen poder y que se ven obligados a suprimir el resentimiento o la ira que sienten en relación con su posición con lo que su amargura se vuelve contra sí misma (Hage, 2003).

Para Lynn-Ee (2009), las emociones tienen un impacto fundamental en un determinado tipo de comportamiento político como es la ciudadanía. La ciudadanía se fundamenta en factores institucionales y relaciones sociales, pero las dinámicas emocionales son esenciales dado que las relaciones sociales se estructuran a través de la intersubjetividad de las emociones lo que contribuye a evitar su cosificación y el recurso a la naturaleza ontológica de lo social, lo cultural y lo individiual (Good, 2004).

La idea de pertenencia, en particular para los inmigrantes, es un aspecto destacado de la ciudadanía. Yuval-Davis (2006) sugiere que la pertenencia tiene que ver con la inversión emocional y el deseo de apego y arraigo y se construye socialmente negociándose durante la transmigración.

3. Índices de integración

El presente artículo pretende iniciar una línea de investigación de indicadores que midan la integración del inmigrante en la UE no sólo desde un punto de vista socioeconómico sino también emocional; para ello se desarrolla un índice de integración longitudinal en tres momentos temporales concretos 2004, 2008 y 2014 (ESS) y se realiza un análisis de regresión por pasos para conocer los componentes que mejor correlacionan con una determinada variable dependiente que operacionaliza el grado de integración.

Los criterios utilizados para elegir las variables que van a utilizarse para los análisis de componentes principales son, en primer lugar, la clasificación por aspectos emocionales, cognitivos y comportamentales. Como sugiere Smollan (2006), cuando las personas se enfrentan a determinadas circunstancias en sus vida sus respuestas reflejan diferentes aspectos, el cognitivo, el emocional y el comportamental. Para Smollan, las respuestas comportamentales son el resultado de reacciones cognitivas y emocionales y están mediadas y moderadas por numerosas variables. En todo caso, en el presente análisis se clasifican las variables del ESS sobre la base de los tres aspectos individualizadamente, lo cual no implica que sean aspectos independientes. En efecto, para Rauch et al.

(2006), la neurociencia cognitiva destaca la interacción de la cognición y la emoción. Las investigaciones sobre los sistemas neuronales que subyacen en el comportamiento humano demuestran que los mecanismos emocionales y cognitivos están interrelacionados desde la percepción temprana hasta el razonamiento. Estos descubrimientos sugieren que la clásica división entre emoción y cognición no es realista y que el entendimiento de la cognición humana requiere de la consideración de las emociones. Un segundo criterio de clasificación de las variables es el enfoque multinivel y las dimensiones de integración de Heckmann (2006). El tercer criterio de clasificación tiene que ver con las estructuras de incentivos de Freeman (2004).

Resultados y discusión

Como afirma Esser, la posición de los nacionales en relación al tipo de integración posible es decisiva. Es por ello que el presente trabajo concibe la integración como un proceso bidireccional. Para el año 2014 se obtienen dos índices de integración, uno que tiene en cuenta la perspectiva del nacional y otro que recoge el sentir de los inmigrantes. De la conjugación de ambos índices se obtiene una visión dinámica de la integración.

Como primer índice de integración, se ha realizado un Análisis de Componentes Principales (ACP) para los nacidos en España. El primer componente de nuestro hipótetico Índice de Integración, desde la perspectiva de los nacionales, es la *Permisividad*. Se trata de una conditio sine qua non para la integración. No habrá integración si no hay entrada. Por lo tanto, la mayor o menor permisividad a la entrada condiciona el posterior proceso de integración.

Para García Cívico (2011), no es una cuestión reciente sino que ya en el contexto de la crisis del petróleo de los años setenta varios países europeos formularon políticas restrictivas, no sólo en cuanto a la entrada, sino también en relación con las condiciones de permanencia y naturalización. Aparecían así, para García Cívico, las primeras expresiones de rechazo del inmigrante extranjero comenzando a hablarse del problema de la inmigración con lo que ello significaba para la imagen del inmigrante y, en consecuencia, para su eventual integración.

Las formulaciones legales en el ámbito de la inmigración se desarrollan sobre la base de dos fuerzas contrapuestas, la protección de los derechos de los inmigrantes y la preservación de la soberanía de los estados en relación con las cuestiones de inmigración. En función de los diferentes equilibrios de estas dos fuerzas se producen las actitudes hacia los inmigrantes. Obviamente las actitudes hacia los inmigrantes presuponen determinadas concepciones sobre los mismos. Tales concepciones no son

neutrales ni dejan de tener consecuencias.

El segundo componente del Índice de Integración desde la perspectiva del nacional es la *Percepción del Inmigrante*. Las variables que lo componen se refieren a cuestiones de percepción sobre si el inmigrante enriquece o empobrece la cultura de nuestro país, o de si comete o no más delitos que los nacionales.

Como dice Mears y Kelly (1999), existe una absoluta falta de datos rigurosos, de métodos precisos de recogida de datos y de planteamiento adecuado de las preguntas, en consecuencia, nos encontramos con que nos movemos en el ámbito de la pura especulación.

Nadler (2012) afirma que existe evidencia suficiente para afirmar que nuestra percepción sobre las motivaciones e intenciones de una persona son esenciales para la formación de una opinión acerca del carácter de esa persona.

En efecto, en la vida diaria la distinción entre buenos y malos juega un papel esencial en la función social. Cuando nos encontramos con una nueva persona, inmediatamente valoramos su intención percibida (es decir, los rasgos de amabilidad y confiabilidad) para determinar si es amigo o enemigo. Realizamos este juicio de manera muy rápida. Para Pizarro y Tannenbaum (2011), la primacía del juicio sobre el carácter moral sugiere que esa valoración que hacemos afecta al proceso de culpabilización. Es decir, cuando estamos decidiendo hasta qué punto culpabilizar a una persona de un daño, parece que nos preguntamos ¿hasta qué punto esta persona es una mala persona? En lugar de preguntarnos ¿hasta qué punto esta acción concreta está mal? La culpabilización se centra en gran medida en la percepción que se tiene del carácter moral de la persona por lo que cualquier rasgo que influya en nuestra percepción acerca del carácter moral de persona influirá en nuestros juicios sobre su culpabilidad en un determinado acto.

Quillian (1995) y Kessler y Freeman (2005) consideran que la percepción de una amenaza, entendida como una función de las condiciones económicas y del tamaño del grupo subordinado en relación con el grupo dominante, es un determinante de las variaciones en los prejuicios. A raíz de estas afirmaciones, los autores concluyen que una situación económica de crisis conlleva medidas proteccionistas y sentimientos anti-inmigrantes.

Aunque apariencia no es lo mismo que realidad (Jozwiak, 2012). Kessler y Freedman (2005), Lahav (2004) y Zimmermann (1995) consideran que la percepción de un mayor desempleo (más que cambios

reales en las cifras de desempleados) es lo más importante en la formación de la opinión pública. De hecho, estudios llevados a cabo por dichos autores concluyeron que no habían encontrado ninguna conexión entre inmigración y disminución del empleo.

De Vreese y Boomgaarden (2005) y Kessler y Freeman (2005) han observado la creación dentro de la nación de grupos internos y externos a la sociedad. Los grupos externos son tratados con hostilidad lo que podría deberse a la alta concentración de inmigrantes en el vecindario o en la ciudad, especialmente en sociedades donde los niveles de inmigración han superado el crecimiento nacional como ocurre en numerosos países de la Unión Europea.

Hooghe y Marks (2004) consideran que la cuestión fundamental se centra en cómo los individuos construyen sus identidades. En este sentido, las percepciones de la identidad nacional como incluyentes o excluyentes junto con las actitudes hacia el multiculturalismo son muy importantes. Asimismo la relación entre inmigración e integración es fundamental dado que las personas que se sientan amenazadas por los inmigrantes tenderán de manera más agresiva a respaldar a sus gobiernos nacionales.

La compleja transformación de las sociedades europeas ha generado una crisis de identidad nacional que ha provocado un discurso político basado en la restauración del vínculo entre nacionales y territorio nacional (Ellinas, 2010) y en la recuperación del orden mediante la vinculación de las fronteras entre ellos y nosotros con la identidad, la cultura y la civilización (Appadurai, 2007).

Ellinas reconoce un cambio socio-cultural, en muchas democracias estables, hacia la polarización entre, por una parte, aquéllos que propugnan valores postmateriales y, por lo tanto, más proclives al pluralismo cultural y los que manifiestan sus preferencias por el proteccionismo cultural y el fortalecimiento de la identidad nacional bajo la amenaza percibida de potenciales extranjeros terroristas o durmientes.

Como tercer componente del Índice de Integración, destaca la *Cualificación*. En principio, las preguntas planteadas se enfocan en la línea de comprender hasta qué punto el imaginario del nacional dibuja la figura del inmigrante como un igual, es decir, como una persona asimilable de inmediato dado que compartiría según este imaginario una serie de rasgos similares a o aceptables por los nacionales. En este sentido, las buenas cualificaciones educativas, el conocimiento del idioma oficial del país, las habilidades que el país requiere y necesita, el compromiso con el modo de vida del país y el hecho de compartir costumbres y tradiciones, se muestra como un componente de enorme transcendencia en el

entendimiento de la integración del inmigrante.

En el caso de España, la inmigración proveniente de países latinoamericanos reúne muchos de los requisitos reclamados en el componente. Ello ha de influir forzosamente en la diferente calidad de la integración de estos inmigrantes en España por comparación con personas procedentes de países no tan homogéneos.

Las *Relaciones Secundarias y Primarias* como cuarto componente del Índice de Integración se desarrollan en un nivel micro. Estas relaciones modelan la integración pues crean vínculos y sentidos de pertenencia y aceptación tales como casarse con un inmigrante de diferente raza o etnia o el hecho de que dicho inmigrante sea el jefe en el ámbito laboral.

Los *Prejuicios* crean expectativas respecto de los inmigrantes. Allport (1954) afirmó que el prejuicio es una antipatía basada en una errónea e inflexible generalización donde se reúnen dos elementos, una emoción negativa o sentimiento afectivo hacia el grupo objetivo (antipatía) y una creencia pobremente fundamentada sobre los miembros del grupo objetivo (estereotipo). La doble naturaleza del prejuicio como afectiva y cognitiva es de especial importancia.

En consecuencia, la percepción de una amenaza (económica, cultural, de intereses o identidades) produce prejuicio lo que provoca discriminación y efectos negativos para los inmigrantes. El prejuicio es una actitud en la cabeza de las personas, la discriminación está presente en el comportamiento.

Los estereotipos negativos sobre los inmigrantes pueden crear percepciones de amenaza en los nacionales dado que sirven de expectativas negativas en relación con los inmigrantes. En consecuencia, se anticipan situaciones negativas y de conflicto. Por ejemplo, cuando se percibe a los inmigrantes como agresivos, no inteligentes y poco fiables, los nacionales pueden sentirse amenazados por el solo hecho de interactuar con ellos.

La *Legislación sobre Inmigrantes y Refugiados* y la *Cercanía de los Inmigrantes* son los dos últimos componentes del primer Índice de Integración. La *Legislación* es fundamental en el proceso de entrada de inmigrantes. Los inmigrantes mantienen una compleja relación con la ley. Identificar a una persona como inmigrante implica, en lenguaje ordinario que ha cruzado unas fronteras territoriales legalmente determinadas. En terminología legal, hablar de inmigrante implica un conjunto específico de derechos distintos de los del ciudadano. Reconocer el papel de la ley en la identificación y clasificación de las personas que se mueven a lo largo de las fronteras nacionales conlleva que los migrantes aparezcan

como construcciones legales.

En la medida en que la identificación de los inmigrantes se convierte en un lugar común, el concepto de inmigrante se distancia de sus fundamentos normativos. Pero no se puede entender la migración al margen de las decisiones legales y políticas que, de hecho, están en la base de la clasificación y regulación de la migración. El discurso sobre los derechos de los inmigrantes no es una excepción a esto.

Cachón Rodríguez (2007) afirma que desde el punto de vista normativo, se puede considerar que las políticas de integración son aquellas que, además de garantizar la igualdad de trato y no discriminación en una sociedad libre y plural fomentan la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y reconocen el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales fomentando su interacción.

En relación con los nacionales, se ha desarrollado en este estudio un nuevo índice de integración, cuya tabla se expone seguidamente (Tabla 1), utilizando la base del datos del ESS correspondiente al año 2014. La pretensión es realizar un análisis de *Regresión por Pasos* que muestre las correlaciones entre cuatro variables dependientes y los componentes principales del Índice de Integración como variables independientes. Con este objeto se ha procedido a eliminar del ACP, las siguientes variables que se utilizarán como variables dependientes en el análisis de Regresión por Pasos: *1. La inmigración es mala o buena para la economía del país,* (variable denominada con las letras Ec. en la tabla 2) *2. Los inmigrantes quitan puestos de trabajo en el país o crean nuevos trabajos,* (variable Em. en la tabla 2) *3. Los inmigrantes empeoran los problemas de delincuencia del país o los mejoran* (variable D en la tabla 2) *y 4. La cultura del país empeorada o enriquecida por los inmigrantes* (variable C en la tabla 2). En consecuencia, en el ACP realizado no se han tenido en cuenta las cuatro variables indicadas pues se utilizan como variables dependientes. Una vez obtenidos los componentes principales del nuevo índice de integración, se lleva a cabo un análisis de Regresión Por Pasos para identificar aquellos componentes que mejor correlacionan con estas cuatro variables, el objetivo es entender mejor el tipo de integración significativa para los nacionales.

Tabla 1 *ACP índice de integración y Regresión por Pasos con 4 variables para los nacidos en España*

Regresión por Pasos				Análisis de Componentes Principales		
D	**Em.**	**C**	**Ec.**	**Componente**	**Variables Latentes**	**Saturacion**
1º	**1º**	**1º**	**1º**	**PERMISIV. Y PERCEPCIÓN DE INMIGR.**	Allow many/few immigr poor countr Europe	0,915
					Allow many/few immigr poor countr outside E	0,912
					Allow many/few immigr of diff race/ethnic	0,894
					Allow many/few immigr of same race/ethnic	0,871
					Country's cultural life undermined or enriched by immigrants	-0,532
					Compared to yourself government treats new immigrants better or worse	-0,473
					Government should be generous judging applications for refugee status	0,472
					Better for a country if almost everyone shares customs and traditions	-0,387
4º	**7º**	**6º**	**3º**	**CUALIFICAC DE INMIGR.**	Qualification for immigration: good educational qualifications	0,826
					Qualification for immigration: speak country's official language	0,787
					Qualification for immigration: work skills needed in country	0,757
					Qualification for immigration: committed to way of life in country	0,653
					Qualification for immigration: Christian background	0,503
		8º	**7º**	**CIUDADANIA POLÍTICA**	Confident in own ability to participate in politics	0,799
					Able to take active role in political group	0,771
					Easy to take part in politics	0,691
					How interested in politics	-0,601
					Feel closer to a particular party than all other parties	-0,423
	2º	**3º**	**2º**	**EMPLEO E INGRESOS**	Household's total net income, all sources	-0,739
					Feeling about household's income nowadays	0,617
					Doing last 7 days: unemployed, actively looking for job	0,567
					Occupation, ISCO08	0,537
6º	**8º**	**4º**	**11º**	**CIUDADANÍA SOCIAL Y POLÍTICA**	Employment contract unlimited or limited duration	0,456
					Worked in another organisation or association last 12 months	0,695
					Worn or displayed campaign badge/sticker last 12 months	0,680
					Worked in political party or action group last 12 months	0,654
					Contacted politician or government official last 12 months	0,580
7º	**3º**	**2º**	**5º**	**RELACIONES PRIMARIAS Y SECUNDAR**	Immigrant different race/ethnic group majority: your boss	0,847
					Immigrant different race/ethnic group majority: married close relative	0,799
					Qualification for immigration: be white	0,570

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ESS, Ronda 7, 2014.

El nuevo Índice de Integración tiene como componentes fundamentales, en primer lugar, la *Permisividad y Percepción del Inmigrante*, en segundo lugar, la *Cualificación del Inmigrante* y en tercero y quinto, la *Ciudadanía Política* y la *Ciudadanía Social y Política,* respectivamente. Todos ellos correlacionan significativamente con las cuatro variables enunciadas anteriormente, siendo el componente *Permisividad y Percepción del Inmigrante* el componente que correlaciona en primer lugar en los análisis de Regresión por Pasos de las cuatro variables dependientes.

Otros dos componentes correlacionan también con las cuatro variables dependientes, a saber, las *Relaciones Primarias y Secundarias*.

En relación con la *Ciudadanía*, Mezzadra (2005) sugiere que en la actualidad hay que leer las migraciones *"a través de la lente de la ciudadanía: por un lado, no se podrá prescindir del contexto general de crisis de la ciudadanía que caracteriza las sociedad occidentales contemporáneas; por otro, se deberá prestar atención a las específicas demandas subjetivas de ciudadanía que los movimientos migratorios expresan, justamente en tanto que movimientos sociales"*.

De acuerdo con De Lucas (2003), entre los distintos aspectos que comprende la *Ciudadanía*, se encuentran el estatus formal (ciudadano frente a extranjero) y el aspecto político (que confiere al ciudadano la condición de titular de la comunidad política) y *"un vínculo de identidad, de pertenencia y de reconocimiento. En realidad, la dimensión básica y la que aparece cada vez más necesitada de justificación: la pertenencia (membership) a una comunidad de autogobierno, a una sociedad política"*. Una cuestión central de las consideraciones actuales sobre la ciudadanía, especialmente si se considera desde la "cuestión migratoria", es esta capacidad simbólica de generar pertenencia y sentido de pertenencia, es decir, su aportación a las identidades de los individuos y de los grupos sociales (Cachón Rodríguez, 2007).

Para Zolo (1997) en una tradicional lógica de las relaciones Estado-mercado, *"el problema que afronta la ciudadanía democrática es determinar si en las sociedades postindustriales hay o no espacio para una experiencia democrática y un Estado de derecho que no estén totalmente subordinados al modelo de mercado y su lógica competitiva"*. Frente a la homogeneización, se añade en la actualidad el reconocimiento de la diversidad cultural como un hecho de nuestras sociedades (Cachón Rodríguez, 2007). Una política de integración de los inmigrantes ha de moverse en la tensión entre esos dos campos: la ciudadanía democrática y el pluralismo.

En relación con los inmigrantes, el Índice de Integración longitudinal (años 2004, 2008 y 2014) revela

la repetición de varios componentes principales durante todos los años objeto de análisis (por límite de palabras, no se expone la tabla). La *Valoración de las Instituciones Públicas* (ciertamente negativa, pues merecen por parte de la población inmigrante muy poca confianza), la *Ciudadanía Política*, La *Felicidad y Satisfacción con la Vida y con la Economía* (también con valoraciones muy bajas), la Agencia vs. Estructura, la Salud, el Empleo e Ingresos y la Ciudadanía Social. En todo caso, los datos de los años 2004 y 2008 son muy escasos dado que las preguntas realizadas en dichos períodos no tuvieron en cuenta las cuestiones de la inmigración e integración de manera tan profunda como en el año 2014.

La pregunta que se plantea en este punto del estudio es qué componentes del hipotético índice de integración correlacionan con una variable que refleje de manera lo más global posible la cercanía de los inmigrantes con España. Para ello (Tabla 2) se ha contrastado la correlación entre los principales componentes de un hipotético índice de integración y la variable dependiente "Feel close to country" mediante la elaboración de un segundo índice de integración de los inmigrantes donde se elimina del conjunto de variables elegidas para el ACP, la variable "Feel close to country". El objetivo, como decimos, es llevar a cabo un análisis de Regresión para conocer cuáles son los Componentes Principales que mejor correlacionan con la variable dependiente "Feel close to country".

El resultado es muy ilustrativo de lo que significa para los inmigrantes la integración. Las variables que mejor correlacionan en un análisis de Regresión por Pasos con "Feel close to country" son, por este orden, Agencia vs. Estructura, Ciudadanía Social y Política/Agencia vs. Estructura y, en tecer lugar, Ciudadanía Política. Los componentes más emocionales, aunque correlacionen, no parecen aportar nada significativo a los componentes que correlacionan de manera más contundente. Ello refuerza la hipótesis prevalente en la literatura especializada acerca de la importancia que tienen cuestiones como la capacidad de tomar decisiones y la ciudadanía social y política. Se expone la tabla 4 en la que sólo están presentes los componentes que correlacionan con "Feel close to country".

Tabla 2 *ACP Índice de Integración y Regresión por Pasos con "Feel close to country"*

Regresión por Pasos		**Análisis de Componentes Principales**	
Posición	**Componente**	**Variable Latente**	**Satur**
3º	**CIUDADANÍA POLÍTICA**	Able to take active role in political group	0,866
		Confident in own ability to participate in politics	0,752
		Easy to take part in politics	0,737
		How interested in politics	-0,563
1º	**AGENCIA VS. ESTRUCTURA**	Allowed to decide how daily work is organised	0,886
		Allowed to influence policy decisions about activities of organisation	0,763
2º	**CIUDADANÍA SOCIAL Y POLÍTICA/AGEN VS. ESTRUCTURA**	Worn or displayed campaign badge/sticker last 12 months	-0,005
		Important to make own decisions and be free	0,758
		Contacted politician or government official last 12 months	0,583
		Signed petition last 12 months	0,491

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ESS, Ronda 7, 2014.

La Agencia vs. Estructura del actor social (en nuestro caso, el inmigrante) se fundamenta, para Cachón Rodríguez (2009), en las democracias, que deben garantizar la libertad de los ciudadanos, una libertad que pueda ser disfrutada de modo efectivo. Sugiere Pettit (2007) que para el pensamiento republicano, *"existe un valor político superior, la libertad como no dominación, y un principio último de gobierno: igualar y maximizar el disfrute de dicha libertad entre la ciudadanía. El Estado cívico, la res publica, debería organizarse de forma que sus miembros o ciudadanos no tengan un dominus o amo en ninguno de los aspectos de su vida. Deben ser libres en el sentido esencial de no estar sometidos al control de ninguna otra persona o grupo u organización. Deben ser ellos mismos como hombres y mujeres, capaces de vivir sin miedo ni sumisión, capaces de tomar sus propias decisiones sin tener que pedir favores o rogar a los demás."* La toma de decisiones sin pedir favores, sin tener que rogar a los demás, es la máxima expresión de la Agencia a la que se adhieren los inmigrantes a la hora de valorar su modo y grado de integración.

Lo que se ha denominado en el Índice de Integración *Ciudadanía Social y Política* hace referencia a

cuestiones que tienen que ver con los vínculos de identidad, de pertenencia y de reconocimiento. En el PECI (2007-2010) se consagra el principio de ciudadanía como el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los inmigrantes.

Para Strozi (2016), la ciudadanía es la institución legal que otorga la completa pertenencia (política, social y de derechos) de un individuo en el seno de un estado, con los derechos y los deberes que implica. La ciudadanía otorga una serie de beneficios como el derecho al voto, mejores oportunidades de empleo, la posibilidad de viajar sin restricciones, la protección legal en caso de cargos penales y la posibilidad de obtener un visado para los familiares.

La ciudadanía establece la frontera entre extranjeros y nacionales. Sin embargo, las sociedades actuales se caracterizan por la convivencia en su seno de personas oriundas de diferentes países y culturas. En este sentido, el concepto tradicional de ciudadanía, basado en la idea de coherencia entre una cultura y una nación, de hecho no implica diversidad cultural y en consecuencia, se muestra inadecuado para contener las diferencias culturales que caracterizan a las actuales sociedades multiculturales.

Por todo lo anterior, la ciudadanía es fundamental para mejorar la integración socio-económica y política de los inmigrantes. En todo caso, para una eficaz integración, las políticas de ciudadanía deberían acompañarse de medidas en el mercado laboral y en la educación. Asimismo, como sugiere Strozzi (2016), en las sociedades multiculturales la tradicional noción de ciudadanía como perteneciente a un determinado estado nación debería revisarse. El nuevo concepto de ciudadanía debería reconocer a las personas como individuos móviles que están interconectados y son interdependienets a través de las fronteras nacionales. La ciudadanía y sus derechos y deberes asociados deberían basarse predominantemente en el principio de residencia en un territorio, favoreciendo la agencia (autodeterminación) del inmigrante y su integración. La educación en al ciudadanía se revela como un mecanismo eficiente.

4. Conclusiones

Los conceptos de inmigración e integración están inextricablemente unidos en un contexto de permanente flujo y movimiento y conectados por las emociones, creencias, ideales y valores que predominan en un momento y lugar determinados pero que son deudores de una dimensión espacio-tiempo más amplia pues proceden del pasado proyectándose al futuro. De lo que trata este artículo es una nueva puesta en valor del problema hobbesiano del orden que tan bien supo explicitar Talcott

Parsons y que, de nuevo, se presenta actualizado por la masiva ola de inmigrantes que cruzan las fronteras de los estado-nación en el siglo XXI.

De acuerdo con Heckmann (2006), el efecto de la inmigración puede favorecer el crecimiento económico y enriquecer social y culturalmente las sociedades de acogida. Sin embargo, también puede contribuir a crear o aumentar las tensiones con lo que se pondría en riesgo la integración y la estabilidad. Identificar las causas de esas tensiones favorecería el flujo migratorio y beneficiaría el proceso de integración de los inmigrantes.

La sociedad de acogida no es homogénea y está estratificada en una dimensión vertical. Junto a las instituciones fundamentales tiene también estructuras marginalizadas como subculturas de la pobreza y de la dependencia de los beneficios del estado del bienestar. La integración del inmigrante en estas estructuras al margen de las instituciones fundamentales es denominada por Portes y Min Zou (1993) *asimilación segmentada*.

Conocer cuáles son los principales componentes de la percepción que de la inmigración y la integración tienen tanto la población española como la inmigrante es fundamental para identificar fortalezas y debilidades de la integración real que se está llevando a cabo en nuestro país, para ello se han desarrollado índices para ambos grupos. De dichos análisis se observa que la *Permisividad y Percepción del Inmigrante*, la *Cualificación del Inmigrante* y la *Ciudadanía Política* y la *Ciudadanía Social y Política,* correlacionan significativamente con cuatro variables dependientes que se refieren a ámbitos sensibles de integración, como son el ámbito de la ley penal, del mercado laboral, de la cultura y de la economía. El componente *Permisividad y Percepción del Inmigrante* es el componente que correlaciona en primer lugar (en los análisis de Regresión por Pasos) con las cuatro variables dependientes. Otros dos componentes correlacionan también con las cuatro variables dependientes son las *Relaciones Primarias y Secundarias*. En el caso del índice de integración de los inmigrantes y la correlación de sus componentes con la variable dependiente "Feel close to country", se observa que el componente principal que mejor correlaciona con la variable dependiente es el de *Agencia vs. Estructura* del actor social lo que se fundamenta en el hecho de que las democracias deben garantizar la libertad de los ciudadanos, una libertad que pueda ser disfrutada de modo efectivo. La toma de decisiones sin pedir favores, sin tener que rogar a los demás, es la máxima expresión de la Agencia a la que se adhieren los inmigrantes a la hora de valorar su modo y grado de integración. La *Ciudadanía Social y Política* hace referencia a cuestiones que tienen que ver con los vínculos de identidad, de pertenencia y de reconocimiento como se consagra en el PECI (2007-2010).

Bibliografía

Alba, R. (1999). Immigration and the American Realities of Assimilation and Multiculturalism, en: Münz, R. y Seifert, W. (eds.) Inclusion or Exclusion of Immigrants, Demographie aktuell, Nr. 14, 3-16.

Allport G. W. (1954). *The Nature of Prejudice*. Garden City. Doubleday. Nueva Jersey.

Appadurai, A. (2007). "Hope and democracy". *Public Culture*, *19*(1), 29.

Bower, G. H. (1991). Emotion and Social Judgments Cap. 2, "Mood Congruity of Social Judgments". Joseph P. Forgas (Ed.). Pergamon Press, Oxford.

Cachón, L. (2009). "La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración". *Barcelona: Anthropos*, 352.

De Lucas, J. (2003). "Inmigración y Ciudadanía: Visibilidad, Presencia, Pertenencia". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez,* vol. 37, pp. 81-103.

De Vreese, C. y Boomgaarden, H. (2005). "Projecting EU referendums". *European Union Politics*, 6, pp. 59-82.

Díez Nicolás, J. (2009). "Construcción de un índice de Xenofobia-Racismo". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº. 80. Migraciones Internacionales.

Ellinas, A. A. (2010). *The media and the far right in Western Europe: Playing the nationalist card*. Cambridge University Press.

Freeman, G. P. (2004). "Immigrant Incorporation in Western Democracies". *The International Migration Review*, vol. 38, Nº 3, Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration, pp. 945-969.

García Cívico, J. (2011). "Sobre el proceso de integración social del inmigrante en España. La cuestión de los indicadores". *Revista electronica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*. Año V, número 7, pp. 50-77.

Good, B. J. (2004). "Rethinking emotions in Southeast Asia". *Ethnos, vol. 69, Iss. 4.*

Hage, G. (2003). *Against Paranoid Nationalism. Searching for hope in a shrinking society.* Pluto Press. Australia.

Heckmann, F.

(2005). "National Modes of Immigrant Integration", *Comparative European Research in Migration, Diversity and Identities*, Bosswick, W. y Husband, C., HumanitarianNet, Thematic Network on Humanitarian Development Studies. University of Deusto, Bilbao, Spain.

(2006). "National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies". *West European Politics*, vol. 29, nº 2, Immigration Policy in Europe: The Politics of Control. Published online http://dx.doi.org/10.1080/01402380500512585.

Hooghe, L. y Marks, G. (2002). "Does left/right structure party positions on European integration?" *Comparative Political Studies, 35*, pp. 965-989.

Humphris, R. (2014). Integration Practice: Initiatives and Innovations by Institutions and Civil Society. KING Project Applied Social Studies Unit Desk Research Paper n. 15.

Inglehart, R. y Norris, P. (2009). "Muslim Integration into Western Cultures: Between Origins and Destinations". HKS Faculty Research Working Paper Series RWP09-007, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Kessler, A. y Freeman, G. (2005). "Public opinion in the EU on immigration from outside the community". *Journal of Commons Market Studies*, 43, pp. 825-850.

Lahav, G. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe Reinventing Borders*. Cambridge University Press, Cambridge.

Mears, D. P. y Kelly, W. R. (1999). "Assessments and intake processes in juvenile justice processing: Emerging policy considerations". *Crime & Delinquency*, *45*(4), pp. 508-529.

Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de sueños, Madrid, España.

Nadler, J. (2012). "Blaming as a social process: the influence of character and moral emotion on blame". *Law and contemporary problems*, vol. 7.

Pettit, P. (2007). "Gobernar en España 2004-07: un balance republicano o cívico", Conferencia.

Rauch, S.L., Shin, L.M., y Phelps, E.A. (2006). "Neurocircuitry models of posttraumatic stress disorder and extinction: Human neuroimaging research, past, present, and future". *Biological Psychiatry*, *60*(4), pp. 376–382.

Pizarro, D. A. y Tannenbaum, D. (2011). Bringing Character Back: How the Motivation to Evaluate Character Influences Judgments of Moral Blame, in *The social psychology of morality: exploring the causes of good and evil* 97. Mario Mikulincer & Phillip R. Shaver, eds.

Portes, A., Fernández-Kelly, P. y Haller, W. (2005). "Segmented assimilation on the ground: The new second generation in early adulthood." *Ethnic and Racial Studies*, vol. 28 nº. 6 pp. 1000-1040.

Portes, A. y Zhou, M. (1993). "The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants". Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 530, Interminority Affairs in the U. S, Pluralism at the Crossroads, pp. 74-96 .

Quillian, L. (1995). "Prejudice as a Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant and Racial Prejudice in Europe." *American Sociological Review* 60(4): 586-611.

Smollan, R. K. (2006). "Minds, Hearts and Deeds: Cognitive, Affective and Behavioural Responses to Change". *Journal of Change Management,* vol. 6, n. 2, pp. 143-158.

Strozzi, C. (2016). "The changing nature of citizenship legislation". *IZA World of Labor*.

Thompson, S. y Hoggett, P. (2012). The affective turn in contemporary political studies. En: Thompson, S. y Hoggett, P., eds. (2012) Politics and the Emotions. Continuum, London, UK. http://eprints.uwe.ac.uk/17862.

Van Oudenhoven, J.P., Ward C. y Masgoret A-M. (2006). "Patterns of relations between immigrants and host societies". *International Journal of Intercultural Relations* 30 (2006) 637–651.

Yuval-Davis, N. (2006). "Intersectionality and Feminist Politics". *European Journal of Women´s Studies,* vo. 13(3), pp. 193-209.

Zimmerman, M. A. (1995). "Psychological empowerment: Issues and illustrations." American journal of community psychology, 23(5), pp. 581-599.

Zolo, D. (1997). "La ciudadanía en una era poscomunista". *La Política: Revista de estudios sobre el estado de la sociedad,* n. 2, pp. 117-132.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10 INMIGRACIÓN

AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA TEMPORAL Y TRABAJO EN EL MARCO DE PRESTACIONES TRANSNACIONALES DE SERVICIOS

Mendoza Navas, Natividad
natividad.mnavas@uclm.es

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

Resumen:

Pese a la complejidad que encierra el trabajo que se ejerce en el marco de una prestación transnacional de servicios, la legislación de extranjería apenas dispone de reglas que, en efecto, ofrezcan una regulación completa de este trabajo. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social se limita a reconocer esta figura cediendo la ordenación de la presente materia al Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, que describe el régimen administrativo de estos trabajadores. Así pues, al margen de lo anterior, interesa determinar la legislación laboral aplicable a la prestación transnacional de servicios, es decir, si se aplicará la normativa del Estado de establecimiento de la empresa o la del país de acogida, en este caso España, en especial en lo que concierne a aspectos tales como períodos de trabajo y descanso, duración de vacaciones, salario mínimo, salud y seguridad e higiene, protección de la maternidad o igualdad de trato y no discriminación. Para ello, además de la legislación de extranjería, deberá analizarse la normativa laboral existente al respecto en nuestro país, como es la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.

Palabras clave:

Trabajador desplazado, prestación transnacional, permiso de residencia y trabajo.

1. Introducción

Las prestaciones de servicios de carácter transnacional han aumentado notablemente en los últimos tiempos. En la Unión Europea, sobre todo a partir de la consecución del mercado único, propiciado por al Acta Única Europea de 1986, y de la introducción de la moneda única, se han incrementado los movimientos empresariales incidiendo así en uno de los pilares fundamentales de la Unión como es la libre circulación de trabajadores. No en la concepción original de la misma, que tenía por objeto que los trabajadores nacionales de un Estado miembro pudieran desplazarse a otro país de la Unión para acceder a un empleo, sino dando lugar a una nueva libre circulación de trabajadores, siendo ésta la que sucede a partir de los desplazamientos temporales de los trabajadores en el marco

de una prestación de servicios transnacional (Quintero, 2012)[1]. La internacionalización de la economía y de los movimientos migratorios, que ahora sobrepasan las fronteras regionales y se proyectan a escala mundial, hace que el fenómeno de la prestación trasnacional de servicios haya superado los límites de Europa para convertirse en una práctica empresarial cotidiana. La prestación trasnacional de servicios y sus consecuencias no sólo se ciñen a Europa sino que van más allá del territorio de la Unión Europea afectando al derecho de extranjería.

En el ámbito de la Unión Europea, la diferencia de condiciones de trabajo existentes entre los países miembros hacía necesaria una norma que conciliase la libertad de competencia entre empresas que actúan en el mercado único y la defensa de la posición jurídica del trabajador que presta sus servicios desplazado a otro Estado (Martínez, 2002)[2]. Pues podrían darse situaciones de discriminación entre los trabajadores de un determinado Estado y los trabajadores desplazados temporalmente al mismo, así como competencia desleal entre las empresas que actúan en el territorio de la Unión (García y Palacios, 1998)[3].

Esta necesidad de conjugar la promoción de la prestación transnacional de servicios y el respeto de los derechos de los trabajadores es la base sobre la que se aprueba la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios[4]. La norma parte de que el fomento de la prestación transnacional de servicios requiere un clima de competencia leal y medidas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores, para lo cual observa que los empresarios que desplacen temporalmente trabajadores a un Estado miembro distinto de su país de establecimiento en el marco de una prestación de servicios transnacional deberán respetar un núcleo de disposiciones imperativas de protección mínima de los trabajadores previstas por el Estado de desplazamiento, y ello con independencia de la legislación aplicable al contrato de trabajo. Estas disposiciones imperativas de protección mínima que deberán garantizarse al trabajador desplazado, al margen de la legislación que fuese aplicable al contrato de trabajo, se recogen en el artículo 3.1,

[1] Quintero Lima, M.G., (2012) "La protección transnacional de los derechos laborales en materia de seguridad y salud: una asimetría comunitaria y sus remiendos institucionales", en Cuadernos de Derecho Transnacional, vol. 4, nº. 1, p. 198.
[2] Martínez Fons, D. (2002) "Obligaciones formales", en: Casas Baamonde y M. E. y Del Rey Guanter, S., (Dirs.), Desplazamientos de trabajadores y prestaciones de servicios transnacionales, Madrid, CES, p. 127.
[3] García Ninet, J.I. y Vicente Palacio, A., (1998) "La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, relativa al desplazamiento (temporal y no permanente) de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 27, p. 14.
[4] DO L 018, de 21 de enero de 1997.

párrafo primero, de la Directiva 96/71/CE y son las que afectan a las siguientes materias: a) los períodos máximos de trabajo así como los períodos mínimos de descanso; b) la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas; c) las cuantías de salario mínimo, incluidas las incrementadas por las horas extraordinarias; d) las condiciones de suministro de mano de obra; e) la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo; f) las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes; g) la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación.

Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 96/71/CE, extendiendo sus disposiciones a empresas y trabajadores ajenos a la Unión Europea. El artículo 1.1 de la Directiva 96/71/CE señala que la misma se aplica a las empresas establecidas en un Estado miembro que, en el marco de una prestación de servicios transnacional, desplacen a trabajadores, en el territorio de un Estado miembro, pero la Ley 45/1999 dará cobertura a los desplazamientos de trabajadores extracomunitarios. Pues la disposición adicional cuarta de la Ley 45/1999 ordena que los preceptos de esta Ley serán de aplicación a las empresas establecidas en otros Estados en la medida en que tales empresas puedan prestar servicios en España en virtud de lo establecido en los Convenios internacionales que correspondan.

Se trata de armonizar las condiciones laborales de los trabajadores desplazados limitando la libre prestación de servicios para alcanzar el pretendido equilibro entre la misma y los movimientos trabajadores. Ahora bien, la ordenación de las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados no ha sido pacífica, pues la aplicación de estas disposiciones imperativas de protección mínima previstas en el país de recepción no ha estado exenta de inconvenientes. A veces debido a la interpretación judicial de las libertades en juego, haciendo primar la libre prestación de servicios, y la movilidad del capital, sobre la libre circulación de trabajadores (García, 2007)[5], y en otras

[5] Como argumenta García Murcia, J., (2007) "Deslocalización y tutela de los derechos sociales: la perspectiva europea", en Relaciones Laborales, nº 6, en http://revistas.laley.es, "no debe olvidarse, para mayor información, que con el trasfondo de estas libertades de establecimiento y de prestación de servicios, las normas comunitarias también favorecen el desplazamiento temporal de trabajadores para atender (…). Los principios fundacionales de la Comunidad Europea empujan, en definitiva, en un sentido muy opuesto al de las restricciones, que ni siquiera podrían ceder ante el pretexto de protección de los niveles de empleo y los estándares de vida en una determinada región o en un concreto sector de actividad. Siendo así, la acción comunitaria tan sólo podría aspirar, a lo sumo, a paliar las consecuencias que los movimientos empresariales pudieran provocar entre la

ocasiones por la dificultad a la hora de conocer el sistema legal vigente en el Estado de acogida, o por los problemas que surgen a la hora de determinar si la normativa reguladora de las condiciones de trabajo que se han enumerado con anterioridad resulta aplicable al trabajador desplazado en el marco de una prestación de servicios transnacional, sobre todo cuando las mentadas condiciones de trabajo se recogen en convenios colectivos[6].

A lo largo de estas páginas se verá, por una parte, cómo se conforma la relación jurídico administrativa de los trabajadores extranjeros empleados en el marco de una prestación transnacional de servicios y, por otra, cómo actúan los interlocutores sociales en el establecimiento y defensa de las condiciones laborales en el estado de acogida de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios trasnacional. Entre otros, se analizarán los contenidos de la negociación colectiva en este sentido así como también la tutela de los intereses de los trabajadores

---

población afectada, mediante compensaciones adecuadas por pérdida de empleo o a través de planes de recolocación, reestructuración o formación profesional.

[6] Para ello se aprueba la Directiva 2014/67/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del mercado Interior (Reglamento IMI) (DOUE L 159, de 28 de mayo de 2014). La presente Directiva ordena un conjunto de medidas y mecanismos de control que son necesarios para una mejor y más uniforme transposición, aplicación y cumplimiento en la práctica de la Directiva 96/71/CE, destinado, como afirma el artículo 1 de la Directiva 2014/67/UE, a "garantizar que se respete un nivel apropiado de protección de los derechos de los trabajadores desplazados para la prestación de servicios transfronteriza, en particular que se cumplan las condiciones de empleo aplicables en el Estado miembro donde se vaya a prestar el servicio, de conformidad con el artículo 3 de la Directiva 96/71/CE, facilitando al mismo tiempo el ejercicio de la libre prestación de servicios a los prestadores de los mismos y promoviendo la competencia leal entre ellos, apoyando así el funcionamiento del mercado interior"[6]. Aunque el objeto principal de la Directiva 2014/67/UE es garantizar que se cumplan las condiciones de trabajo previstas en el Estado de acogida, la norma también aborda otras cuestiones de interés en relación con el ámbito objetivo y subjetivo de la Directiva 96/71/CE, como la determinación de la noción de desplazamiento para impedir el abuso y la elusión de la norma mentada, entre otros, delimitando qué se entiende por trabajador desplazado y comprobando si las empresas afectadas llevan a cabo actividades sustantivas o si se trata de meras empresas pantalla. También se ocupa la Directiva 2014/67/UE de los falsos autónomos y del establecimiento de una responsabilidad solidaria para los casos en los que el desplazamiento transnacional se produce en el seno de las contratas y subcontratas de obras y servicios. El proceso de reforma de la normativa europea sobre desplazamiento transnacional debe completarse con la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (Documento COM (2016) 128 final, de 8 de marzo de 2016), ver Guamán Hernández, A., (2016) "La propuesta de reforma de la Directiva 96/71 de desplazamiento de trabajadores en el marco del plan de trabajo de la Comisión Europea para el 2016", en Revista de Derecho Social, nº 73, pp. 113-126.

desplazados a través de las instancias de representación del personal, en particular por los comités de empresa europeos.

2. El permiso de trabajo en el marco de una prestación transnacional de servicios

2.1. Situaciones afectadas

Junto a la autorización de residencia y trabajo de carácter general, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), contempla una serie de autorizaciones de residencia y trabajo especiales entre las que se encuentra la autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, remitiendo su regulación a desarrollo reglamentario posterior[7]. De ello se ocupará el capítulo VIII (artículos 110 a 116) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

De acuerdo con el artículo 110 del Real Decreto 557/2011, se halla en situación de residencia temporal y trabajo en el marco de una prestación transnacional de servicios "el trabajador extranjero que se desplace a un centro de trabajo en España y dependa, mediante expresa relación laboral, de una empresa establecida en un Estado no perteneciente a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo".

[7] El artículo 43.2 de la LOEx determina que "reglamentariamente se establecerán las condiciones para la autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, de acuerdo con la normativa vigente". Según Gárate Castro, J., (2009) "Autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios", en Actualidad Laboral, vol. 1, nº 7, p. 752, "lo más llamativo de la forma en que se regula la autorización es, sin duda, el muy escaso papel que asume la LOEX, que se circunscribe, simplemente, a la mera previsión de la figura y deja un gran margen de actuación al reglamento para establecer sus «condiciones» (régimen jurídico). Dicho margen, aunque no es ilimitado, resulta excesivo, sin duda, para un campo tan importante como el de las autorizaciones de
residencia y trabajo, en el que el protagonismo de la ley es una garantía. El papel que la LOEX atribuye al reglamento en la materia objeto de este estudio, definido en el art. 43.2 de aquélla, se realiza en unos términos que permiten dudar si el legislador realiza una delegación o una verdadera deslegalización que comprendería la posibilidad de regular la autorización especial introduciendo entre sus condiciones algunas distintas de las contenidas en la ley que deslegaliza; no en otras.

Al mismo tiempo, para que pueda hablarse de prestación transnacional de servicios el trabajador deberá encontrase en alguna estas situaciones[8]:

- El desplazamiento temporal deberá producirse por cuenta y bajo la dirección de la empresa extranjera en ejecución de un contrato celebrado entre ésta y el destinatario de la prestación de servicios que esté establecido o que ejerza su actividad en España.
- El desplazamiento temporal se realizará a centros de trabajo en España de la misma empresa o de otra empresa del grupo de que ésta forme parte.
- El desplazamiento temporal deberá afectar a trabajadores altamente cualificados y tendrá por objeto la supervisión o asesoramiento de obras o servicios que empresas radicadas en España vayan a realizar en el exterior[9].

2.2. Condiciones generales

Para la obtención de la autorización de trabajo en el marco de una prestación transnacional de servicios, según indica el artículo 111 del Real Decreto 557/2011, el trabajador deberá observar algunas condiciones relacionadas con la residencia y con la actividad laboral que va a realizar.

En primer término, en lo que afecta a la residencia de los extranjeros que se pretende desplazar, será necesario que:

- No se encuentren irregularmente en territorio español.
- Carezcan de antecedentes penales, tanto en España como en sus países anteriores de residencia durante los últimos cinco años, por delitos previstos en el ordenamiento español.
- No figuren como rechazables en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.
- Haya transcurrido el plazo de compromiso de no regreso a España del extranjero, asumido por éste en el marco de su retorno voluntario al país de origen.
- La residencia del trabajador extranjero en el país o países donde está establecida la empresa que le desplaza es estable y regular.

[8] Según ordena el Real Decreto 557/2011, quedan al margen de este tipo de autorización los desplazamientos realizados con motivo del desarrollo de actividades formativas en los supuestos previstos en los párrafos a) y c) del apartado anterior y del personal navegante respecto de las empresas de la marina mercante.

[9] Aunque la inclusión de este supuesto carece de sentido, pues la autorización corresponderá a las autoridades del país dónde se vayan a prestar dichos servicios, López Gómez, J.M., (2011) "Análisis jurídico laboral del Reglamento de extranjería, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril", en Relaciones Laborales, vol. 2, nº 22, pp. 1167.

- Se haya abonado la tasa por tramitación de la autorización de residencia temporal.

Por otro lado, en relación con la actividad laboral a desarrollar por los extranjeros que serán desplazados a nuestro país se requiere que:

- La situación nacional de empleo permita el desplazamiento.
- La actividad profesional del trabajador extranjero en el país o países en los que está establecida la empresa que le desplaza tenga carácter habitual, y que se haya dedicado a dicha actividad como mínimo durante un año y haya estado al servicio de tal empresa, al menos, nueve meses.
- La empresa a la que se desplaza se encuentre al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.
- La empresa que le desplaza garantice a sus trabajadores desplazados temporalmente a España los requisitos y condiciones de trabajo aplicables, de acuerdo con lo establecido en la Ley 45/1999, de 29 de noviembre.
- Se haya abonado la tasa por tramitación de la autorización de trabajo.

2.3. Ámbito territorial y duración

En general, como señala el artículo 110 del Real Decreto 557/2011, esta autorización de residencia y trabajo se limitará a una ocupación y ámbito territorial concretos y su duración coincidirá con el tiempo del desplazamiento del trabajador con el límite de un año.

En todo caso, el artículo 115 del Real Decreto 557/2011 determina que este permiso de trabajo podrá prorrogarse por el periodo previsto de continuidad de la actividad que motivó el desplazamiento temporal, con el límite máximo de un año o el previsto en convenios internacionales firmados por España, si se acreditan idénticas condiciones a las exigidas para la concesión de la autorización inicial[10].

[10] Gárate Castro, J., (2009) "Autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios", en Actualidad Laboral, vol. 1, nº 7, p. 759, señala que "no se descubre qué circunstancias pudieron mover al titular de la potestad reglamentaria a no mostrarse aquí más flexible y permitir, con las cautelas necesarias (por ejemplo, observancia de las previsiones que sobre la duración del desplazamiento establezca la ley que rija el contrato —normas estatales y convenios colectivos— y este mismo), sucesivas prórrogas anuales, sino hasta la efectiva conclusión de la prestación transnacional, con independencia del momento en que se produzca, al menos hasta el máximo de los cinco años por los que puede prolongarse, con carácter general, la situación de residencia temporal con autorización para trabajar. Quizás la intención (…) es la de

2.4. Procedimiento

El empresario que haya previsto desplazar a un trabajador extranjero a España deberá presentar, personalmente o a través de quien válidamente tenga atribuida la representación legal empresarial, la correspondiente solicitud de autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios[11], la cual deberá acompañarse de la siguiente documentación:

- Copia del pasaporte completo o documento de viaje en vigor del trabajador extranjero.
- Documento que acredite que se trata de alguno de los supuestos de desplazamiento previstos legalmente.
- Documento que acredite que la residencia del trabajador extranjero en el país o países donde está establecida la empresa que le desplaza es estable y regular.
- Certificado del Servicio Público de Empleo competente sobre la insuficiencia de demandantes de empleo para cubrir el puesto de trabajo[12].

---

forzar la rotación de los trabajadores extranjeros desplazados para el desarrollo de las operaciones o actividades empresariales transnacionales de larga duración, con objeto de reducir el riesgo de que aquéllos terminen por no regresar o retornar al Estado de procedencia. El artículo 115.2 del Real Decreto 557/2011 dispone que la prórroga de la autorización deberá solicitarse, en modelo oficial, durante los sesenta días naturales previos a la fecha de expiración de su vigencia. La presentación de la solicitud en este plazo prorrogará la validez de la autorización anterior hasta la resolución del procedimiento.

[11] La solicitud se presentará ante la oficina de extranjería del lugar en donde se vayan a prestar los servicios o ante la misión diplomática u oficina consular correspondiente a su lugar de residencia.

[12] Aquellos documentos que justifiquen la concurrencia, si son alegados por el interesado, de alguno o algunos de los supuestos específicos de no consideración de la situación nacional de empleo establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 4/2000 o por Convenio internacional. 1. No se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo cuando el contrato de trabajo vaya dirigido a: a) Los familiares reagrupados en edad laboral, o el cónyuge o hijo de extranjero residente en España con una autorización renovada, así como al hijo de español nacionalizado o de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Espacio Económico Europeo, siempre que estos últimos lleven, como mínimo, un año residiendo legalmente en España y al hijo no le sea de aplicación el régimen comunitario; b) Los titulares de una autorización previa de trabajo que pretendan su renovación; c) Los trabajadores necesarios para el montaje por renovación de una instalación o equipos productivos; d) Los que hubieran gozado de la condición de refugiados, durante el año siguiente a la cesación de la aplicación de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados; e) Los que hubieran sido reconocidos como apátridas y los que hubieran perdido la condición de apátridas el año siguiente a la terminación de dicho estatuto; f) Los extranjeros que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española; g) Los extranjeros nacidos y residentes en España; h) Los hijos o nietos de español de origen; i) Los menores extranjeros en edad laboral con autorización de residencia que sean tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a criterio de la mencionada entidad, favorezcan su integración social, y una vez acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen; j) Los extranjeros que obtengan la autorización de residencia por circunstancias excepcionales en los supuestos que se determinen reglamentariamente y, en todo caso, cuando se trate de víctimas de violencia de género

- Documentación acreditativa que identifica a la empresa que desplaza al trabajador extranjero y su domicilio fiscal.
- Justificación de la capacitación y, en su caso, la cualificación profesional legalmente exigida para el ejercicio de la profesión.
- El contrato de trabajo del trabajador extranjero con la empresa que le desplaza y una memoria de las actividades que el trabajador va a desarrollar en el marco de su desplazamiento.
- Certificado de desplazamiento de la autoridad o institución competente del país de origen que acredite que el trabajador continúa sujeto a su legislación en materia de Seguridad Social si existe instrumento internacional de Seguridad Social aplicable[13].

2.5. Visado de residencia y trabajo

Para hacer efectiva la entrada en nuestro país, el trabajador desplazado deberá contar con el correspondiente visado. En este caso, conforme dicta el artículo 114 del Real Decreto 557/2011, el visado que se expida para la prestación transnacional de servicios habilita para la entrada y estancia por un periodo máximo de tres meses y para el comienzo, durante los tres meses posteriores a la fecha de entrada legal en España, de la actividad laboral en relación con la cual hubiera sido autorizado el extranjero, pues se ha apuntado previamente que el permiso se otorgará para una ocupación concreta.

Durante dicho plazo de tres meses deberá producirse el alta del trabajador en la Seguridad Social, siendo este hecho lo que dotará de eficacia a la autorización de residencia y trabajo[14].

---

o de trata de seres humanos; k) Los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante dos años naturales, y hayan retornado a su país; l) Los extranjeros que hayan renunciado a su autorización de residencia y trabajo en virtud de un programa de retorno voluntario. Tampoco se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo, en las condiciones que se determinen reglamentariamente para: a) La cobertura de puestos de confianza y directivos de empresas; b) Los profesionales altamente cualificados, incluyendo técnicos y científicos contratados por entidades públicas, universidades o centros de investigación, desarrollo e innovación dependientes de empresas; c) Los trabajadores en plantilla de una empresa o grupo de empresas en otro país que pretendan desarrollar su actividad laboral para la misma empresa o grupo en España; d) Los artistas de reconocido prestigio.

[13] En el caso de inexistencia de instrumento internacional de Seguridad Social aplicable al respecto, un documento público sobre nombramiento de representante legal de la empresa que desplaza al trabajador, a los efectos del cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social.

[14] El artículo 114 del Real Decreto 557/2011 estipula que en caso de que en base a un instrumento internacional de Seguridad Social aplicable el trabajador continúe sujeto a la legislación de su país

En el plazo de un mes desde la fecha de eficacia de la autorización, el trabajador cuya autorización tenga una vigencia superior a seis meses deberá solicitar la tarjeta de identidad de extranjero, personalmente y ante la oficina de extranjería o la comisaría de policía correspondientes. Esta tarjeta será expedida por el plazo de validez de la autorización y será retirada por el extranjero.

3. Las condiciones laborales de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transnacional

Con el objeto de hacer compatibles la prestación transnacional de servicios y el respeto de los derechos de los trabajadores, la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional **dice** que, al margen de la legislación aplicable al contrato de trabajo, los empresarios que desplacen a España a sus trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional deberán garantizar a éstos, cualquiera que sea la legislación aplicable al contrato de trabajo, un núcleo de disposiciones imperativas de protección mínima de los trabajadores fijadas por el Estado de recepción.

De esta manera, y siguiendo las prescripciones contenidas en la Directiva 96/71/CE, el artículo 3 de la Ley 45/1999 advierte que los empresarios que desplacen a España a sus trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional deberán garantizar a éstos, cualquiera que sea la legislación aplicable al contrato de trabajo, las condiciones de trabajo previstas por la legislación laboral española, en disposiciones legales o reglamentarias del Estado y en los convenios colectivos[15] y laudos arbitrales aplicables en el lugar y en el sector o rama de actividad de que se trate, relativas a:

- a) El tiempo de trabajo, en los términos previstos en los artículos 34 a 38 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET).
- b) La cuantía del salario.

---

de origen sobre la materia, la eficacia de la autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de una prestación transnacional de servicios se producirá en el momento de la entrada legal del trabajador en España durante la vigencia del visado.

[15] García Ninet, J.I. y Vicente Palacio, A., (1998) "La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, relativa al desplazamiento (temporal y no permanente) de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 27, p. 24, parece que el convenio colectivo en cuestión deberá ser estatutario en atención la falta de eficacia general de los convenios extraestatutarios,

- c) La igualdad de trato y la no discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, edad dentro de los límites legalmente marcados, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa, lengua o discapacidad, siempre que los trabajadores se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate;
- d) El trabajo de menores, de acuerdo con el artículo 6 ET.
- e) La prevención de riesgos laborales.
- f) La no discriminación de los trabajadores temporales y a tiempo parcial.
- g) El respeto de la intimidad y la consideración debida a la dignidad de los trabajadores, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual.
- h) La libre sindicación y los derechos de huelga y de reunión.

Entre las condiciones de trabajo que deberán garantizarse a los trabajadores que realizan su actividad laboral en España en el marco de una prestación transnacional de servicios, a diferencia del artículo 3 de la Directiva 96/71/CE, la legislación española incluye derechos de carácter colectivo como son la libre sindicación y los derechos de huelga y de reunión. Cabe recordar, en este sentido, que todos los extranjeros que se encuentran en nuestro país, con independencia de su situación administrativa o del régimen de permiso que justifique su presencia en España son titulares de estos derechos fundamentales, tal y como se ordena en el artículo 11 de la LOEx.

Las empresas que desplacen a sus trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional a nuestro país deberán garantizar a los mismos las condiciones de trabajo que se han descrito con anterioridad, siempre que éstas proporcionen una protección superior a la que prevea el derecho del país de origen. Por tanto, aunque de la letra de la Ley se desprende que el empresario debe garantizar la aplicación del derecho español en las materias reseñadas, sólo se aplicará la legislación española si otorga una protección más beneficiosa al trabajador desplazado[16].

[16] Como así lo advierte el artículo 1 del XIII convenio colectivo de la empresa Repsol Química (BOE de 11 de agosto de 2016) según el cual "(…). A los trabajadores de nacionalidad española que presten servicios en centros de trabajo radicados en el extranjero, se les aplicarán las condiciones del país de residencia, si en su conjunto resultasen más beneficiosa".

4. Participación de los trabajadores en la regulación de las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transnacional

Interesa conocer cómo actúan los interlocutores sociales al respecto en la negociación colectiva. Es importante analizar qué cobertura ofrece la negociación colectiva a los trabajadores desplazados, es decir, a aquellas personas que se desplazan a España desde empresas establecidas en otro Estado, y ello en orden a garantizar a las personas desplazadas la aplicación de las disposiciones imperativas de protección mínima a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 45/1999. Se trata de ver el alcance de la negociación colectiva, si se ocupa de los desplazamientos transnacionales, de velar por el respeto y la correcta aplicación de los derechos contenidos en el artículo 3 de la Ley 45/1999 y si, en su caso, amplía las garantías, más allá de las condiciones de trabajo enumeradas, a los trabajadores que, provenientes de otro país, desempeñan su actividad laboral temporalmente en España.

En lo que atañe a los derechos de los trabajadores que vienen desplazados a nuestro país en el marco de una prestación de servicios transnacional, tan sólo algunos convenios colectivos incorporan referencias al respecto. Ciertos convenios colectivos se limitan a mencionar algunas de las condiciones de trabajo que se observan en el artículo 3 de la Ley 45/1999, en particular lo que afecta a tiempo de trabajo, pero también se debe dar cuenta de otros convenios colectivos que anuncian que todas las disposiciones del convenio serán aplicables a los trabajadores desplazados temporalmente a nuestro país. No únicamente los preceptos que afecten a las materias del artículo 3 de la Ley 45/1999, sino el convenio colectivo en su conjunto.

De tal modo, en general, los convenios colectivos no exceden los límites mínimos que marca el artículo 3 de la Ley 45/1999, ya que sólo nombran algunas de las condiciones de trabajo que se describen en este precepto, en especial lo relacionado con tiempo de trabajo. Es el caso del convenio colectivo de la empresa Enercon Windenergy Spain, cuyo artículo 8 ordena que si los horarios de trabajo o calendarios laborales del centro de trabajo de acogida fueran diferentes a los del centro de trabajo procedencia, el trabajador desplazado deberá cumplir los horarios o calendarios vigentes en el centro de trabajo de destino[17]. En este mismo sentido se manifiesta el convenio colectivo de la empresa Thyssenkrupp Elevadores que dice que el personal desplazado se regirá en el lugar de destino según el calendario laboral y horario de trabajo que rija en este último,

[17] Artículo 8 del convenio colectivo de Enercon Windenergy Spain (BOE de 2 de febrero de 2016).

aunque observa la posibilidad de regularizar la jornada del trabajador desplazado para compensar las diferencias que existieran entre el centro de recepción y el centro de origen[18].

Otros convenios colectivos consideran que al personal desplazado le será aplicable el convenio colectivo que corresponda y no sólo los preceptos que regulan las materias contenidas en el artículo 3 de la Ley 45/1999. Por ejemplo, el I convenio colectivo estatal del sector laboral de restauración colectiva reconoce que a los trabajadores desplazados a nuestro país les serán de aplicación los convenios colectivos que rijan en el centro de empleo. En concreto, el capítulo III (apartado j) del I convenio colectivo estatal del sector laboral de restauración colectiva afirma que entre los principios generales de contratación en el sector se encuentra "asegurar como mínimo, en este contexto de internacionalización, que se aplica a los trabajadores contratados en el exterior y/o trasladados y/o desplazados a nuestro país, las disposiciones contempladas en el convenio colectivo correspondiente al lugar y centro de empleo en España, ya se trate de acuerdo o convenio colectivo de sector o de empresa, y sea cual sea el ámbito geográfico de aplicación del convenio correspondiente"[19].

Es cierto que la Ley 45/1999 entiende que los empresarios que desplacen temporalmente a España a sus trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional deberán garantizar a éstos, cualquiera que sea la legislación aplicable al contrato de trabajo, determinadas condiciones de trabajo previstas por la legislación del país de acogida, entre ellas las que afectan a tiempo de trabajo, cuantía mínima del salario, no discriminación o prevención de riesgos laborales, de ahí que pueda resultar controvertida la aplicación al personal desplazado en España de las normas convencionales que exceden del núcleo de materias enunciadas. Ahora bien, en tanto en cuanto la Ley 45/1999 supone que ello se hará sin perjuicio de la aplicación a los trabajadores desplazados de condiciones de trabajo más favorables derivadas de lo dispuesto en convenios colectivos, éstos serán de aplicación siempre que prevean condiciones de trabajo más beneficiosas[20]. La legislación del Estado de acogida se aplica siempre que proporcione una protección superior a la del país de origen debiendo entenderse que concurre dicha protección superior no sólo cuando se mejoran las

[18] Artículo 51 Convenio colectivo de la empresa Thyssenkrupp Elevadores, SL. (BOE de 16 de octubre de 2015).
[19] I convenio colectivo estatal del sector laboral de restauración colectiva (BOE de 22 de marzo de 2016).
[20] Artículo 3.5. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 45/1999, la aplicación de normas favorables contenidas en convenios colectivos en el sentido expuesto, afectará no sólo a los trabajadores que se desplacen a nuestro país sino también a los trabajadores que se desplacen desde el territorio de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo en el marco de una prestación de servicios transnacional.

condiciones de trabajo citadas sino cuando se amplían los derechos de los trabajadores afectados más allá de las condiciones de trabajo aludidas en el artículo 3.de la Ley 45/1999.

Dadas las dificultades que se plantean a la hora de hacer valer los derechos de los trabajadores desplazados, ya sea porque se otorgue prioridad a la libre prestación de servicios sobre la libre circulación de trabajadores, por los obstáculos con que se encuentran los trabajadores y las empresas para conocer la legislación del país de acogida, o porque la fuente reguladora de las condiciones de trabajo, si se trata de una norma convencional, no reúne los requisitos que exige la Ley 45/1999, conviene arbitrar sistemas de control, con participación de los trabajadores, de los desplazamientos que se realizan en el marco de una prestación de servicios transnacional.

Y es que es evidente que no siempre se garantizan a los trabajadores desplazados las condiciones laborales descritas en el artículo 3 de la Ley 45/1999. Por eso es importante poner en práctica alguna fórmula de inspección de los desplazamientos, por un lado, para asegurar a los trabajadores desplazados, como mínimo, las condiciones de trabajo referidas y, por otro, en general, para vigilar el proceso de desplazamiento como tal por las consecuencias que se derivan de estas decisiones, que dan como resultado competencia desleal entre empresas y dumping social. Es decir, no sólo para comprobar que las empresas cumplen con las obligaciones que impone la Ley 45/1999, sino para examinar las causas del desplazamiento, los términos del acuerdo alcanzado con la empresa o centro de trabajo del país de acogida, los trabajadores desplazados, para confirmar que no se recurre a falsos autónomos, el tiempo de desplazamiento, etc.

La negociación colectiva es el cauce más adecuado para dar respuesta a estas cuestiones, y el instrumento idóneo para determinar y garantizar los derechos laborales de los trabajadores desplazados, pero ya se ha advertido que los convenios colectivos apenas se pronuncian al respecto. Parece pues oportuno reclamar la intervención de las instancias de representación del personal, de los órganos de representación nacional, pero especialmente de los que actúan a escala internacional, al ser éste el espacio en el que se desarrollan los desplazamientos que son objeto de estudio. La internacionalización de las estructuras productivas y empresariales exige poner en práctica mecanismos de participación de los trabajadores que puedan controlar los desplazamientos transnacionales. Debido a la transnacionalización de las empresas y para asegurar que las actividades económicas se desenvuelven en un marco de competencia leal, es preciso que las

empresas y grupos de empresas que se mueven en varios Estados informen y consulten a los representantes de los trabajadores afectados por sus decisiones[21].

5. Bibliografía

Gárate Castro, J., (2009) "Autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios", en Actualidad Laboral, vol. 1, nº 7, pp. 752-765.

García Murcia, J., (2007) "Deslocalización y tutela de los derechos sociales: la perspectiva europea", en Relaciones Laborales, nº 6, en http://revistas.laley.es,

García Ninet, J.I. y Vicente Palacio, A., (1998) "La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, relativa al desplazamiento (temporal y no permanente) de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 27, pp. 13-42.

Guamán Hernández, A., (2016) "La propuesta de reforma de la Directiva 96/71 de desplazamiento de trabajadores en el marco del plan de trabajo de la Comisión Europea para el 2016", en Revista de Derecho Social, nº 73, pp. 113-126.

López Gómez, J.M., (2011) "Análisis jurídico laboral del Reglamento de extranjería, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril", en Relaciones Laborales, vol. 2, nº 22, pp. 1153-1173.

[21] Para interpretar los desplazamientos en clave económica cabe pensar en los recursos con los que cuentan los representantes de los trabajadores por su participación en los órganos de decisión de las empresas, en el consejo de administración o de vigilancia, según se instaure un sistema dual o monista, en los términos del Reglamento (CE) nº 2157/2001 del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (DOCE L 294/1, de 10 de noviembre de 2001), y de la Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (DOCE L 294/22, de 10 de noviembre de 2001). Por su parte, para juzgar los efectos laborales de los desplazamientos se requerirá la actuación del Comité de Empresa Europeo cuando éstos se produzcan en empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria, a los que les sea de aplicación la Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (DOUE L 122/28, de 16 de mayo de 2009).

Martínez Fons, D. (2002) "Obligaciones formales", en: Casas Baamonde y M. E. y Del Rey Guanter, S., (Dirs.), Desplazamientos de trabajadores y prestaciones de servicios transnacionales, Madrid, CES, pp. 127-154.

Quintero Lima, M.G., (2012) "La protección transnacional de los derechos laborales en materia de seguridad y salud: una asimetría comunitaria y sus remiendos institucionales", en Cuadernos de Derecho Transnacional, vol. 4, nº. 1, pp. 180-221.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10

INMIGRACIÓN

POLÍTICAS LABORALES DE ARGENTINA Y BRASIL HACIA LOS INMIGRANTES: ENTRE LAS ACEPTACIONES Y LAS LIMITACIONES

NEDER, Pablo Eduardo
pabloneder@hotmail.com

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

Resumen

Las políticas laborales para el colectivo inmigrante en Argentina y Brasil se circunscriben en la actualidad de manera diferente. No obstante ello, tanto Argentina como Brasil y como todas las ex-colonias europeas del continente americano han sido países receptores de diferentes regiones en el mundo, especialmente de Europa. Por ésta razón, el objetivo de éste artículo es estudiar cuáles son las aceptaciones y limitaciones de la ley de inmigrantes entre ambos países, en un estudio comparado con España que nos permite observar si las mismas son favorables para poder trabajar y desarrollar sus vidas como ciudadanos.

En ese sentido, se analizará la legislación laboral y para migraciones en Latinoamérica es semejante, existiendo algunas variaciones y diferencias sobre el tema de la reglamentación del llamado trabajo informal, por ejemplo. En el ámbito del MERCOSUR, el Tratado de Asunción establece la importancia de la circulación de bienes y servicios, factores productivos entre los países signatarios, y considerando que la mano de obra es también, un factor de producción, de igual manera se hace importante y crucial la libre circulación de trabajadores. Para tanto, se hace necesaria la revisión de las leyes para migraciones así como las laborales de los países miembros, de manera a garantizar acceso a información, justicia garantizando derechos básicos de los trabajadores migrantes ya consubstanciados en tratados internacionales en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, OIT y de la Organización Internacional para las Migraciones, IOM.

Palabras Claves: Inmigrantes – Políticas Laborales – Argentina - Brasil

1) La dimensión de las políticas públicas hacia los inmigrantes en Argentina y Brasil

La legislación laboral y para migraciones en Latinoamérica es semejante, existiendo algunas variaciones y diferencias sobre el tema de la reglamentación del llamado trabajo informal, por ejemplo. En el ámbito del MERCOSUR, el Tratado de Asunción establece la importancia de la circulación de bienes y servicios, factores productivos entre los países signatarios, y considerando que la mano de obra es también, un factor de producción, de igual manera se hace importante y crucial la libre circulación de trabajadores. Para tanto, se hace necesaria la revisión de las leyes para migraciones así como las leyes laborales de los países miembros, de manera a garantizar acceso a

información, justicia garantizando derechos básicos de los trabajadores migrantes ya consubstanciados en tratados internacionales en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, OIT y de la Organización Internacional para las Migraciones, IOM.

En el caso de Argentina, ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes, principalmente proveniente de España e Italia, correspondiente a una primera etapa de origen transocéanico. Desde épocas más recientes, desde los paíse latinoamericanos. Principalmente de países limítrofes que se seinten atraídos por el mercado laboral argentino. De esta manera, las políticas hacia los inmigrantes en Argentina es un tema de contínuo debate que desde principios del siglo pasado con la sanción de la Ley de Residencia y la Ley de Defensa Social, se pone en evidencia que el tema migratorio adquiere contornos conflictivos que modifican la estructura económica y poblacional como un complejo entramado en relación al factor político. "que escapa a las posibilidades de un mero planteo demográfico, para caer en la esfera de lo político, lo económico y lo social" (Chiozza, 1991).

Tradicionalmente, la migración ha sido definida como un movimiento de población que implica un cambio en el lugar de residencia habitual hacia uno nuevo ubicado a una distancia "razonable".

Históricamente, Brasil ha siempre desarrollado políticas y acciones para recibir inmigrantes y refugiados[1]. Pero aunque eso sea una realidad, todavía se hace necesario revisar y actualizar las principales leyes sobre el tema del migrante y de sus respectivos derechos laborales.

La ley en vigencia sobre derechos de los extranjeros, que tiene por reto diferentes temas conectados a los derechos de *extranjeros,* es la Ley 6.815 del 19 de agosto de 1980, el llamado Estatuto del Extranjero[2]. A la época, 1980, Brasil vivía bajo régimen militar, tenía su economía cerrada así como no poseía políticas favorables a la entrada de extranjeros. Sigue la misma línea y situación la legislación laboral de Brasil: Ley n. 5.452 del 1º de mayo de 1943[3], también lanzada bajo una dictadura, bajo el gobierno Getulio Vargas; y aunque fuera una de las leyes más avanzadas de la época sobre el tema de derechos laborales, hoy en día, en algunos aspectos ya no es suficiente. Ejemplo de eso, es la conocida regla de los llamados 2/3: un verdadero entrabe a la libertad y acceso al trabajo (sin mencionar el tema de la transferencia de mano de obra internacional), una vez que el artículo 352 y siguientes de la Ley 5.452/1943 establecen la reserva de mercado de 2/3 para

[1] Brasil e Argentina, um ensaio de história comparada (1850-2002), Boris Fausto e Fernando Devoto; tradução dos textos por Sergio Molina, São Paulo, Editora 34, 2004.
[2] http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815.htm
[3] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm

ciudadanos brasileños (empleados nacionales) para todas las empresas establecidas en el territorio nacional.

O sea, la legislación actual no es suficiente para tratar de temas cada vez más dinámicos y urgentes. El desarrollo de los servicios de transporte y telecomunicaciones, el desarrollo de los servicios y bienes de consumo cada vez más diversos hacen urgente y necesaria la revisión de las leyes laborales y para migraciones en Brasil. Vivimos una realidad completamente diferente de los 1940 y de los 1980. En el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la armonización de las legislaciones es un deber establecido en el mencionado Tratado de Asunción.

Una de las más comunes críticas al sistema de migraciones para los trabajadores migrantes es sin duda el complejo y burocrático sistema de órganos. Actualmente, para que uno haga la solicitación siguiendo todas las leyes y procedimientos, debe iniciar su solicitación junto 1) a la embajada o consulado de Brasil en su país de origen y en seguida: 2) junto al Ministerio del Trabajo de Brasil, al 3) Ministerio de Relaciones Exteriores, al 4) Ministerio de Justicia de Brasil y finalmente a la 5) Policía Federal. O sea, el ciudadano debe someterse a lo mínimo, 5 (cinco) autoridades diferentes.

Considerando esta compleja realidad, así como que la actual ley para migraciones (Estatuto del Extranjero) no reconoce el status especial sea de los migrantes, sea de los refugiados, el gobierno de Brasil ha desarrollado una serie de iniciativas y acciones de modo a corregir tal situación. Así fue creado el "Observatorio de las Migraciones Internacionales" en el ámbito de una cooperación entre el Ministerio del Trabajo y Empleo de Brasil, el Consejo Nacional de la Inmigración y la Universidad de Brasilia (UNB). El Observatorio tiene como objetivo hacer estudios sobre el tema de las migraciones en Brasil de manera a contribuir para el desarrollo de políticas en el área.

A lo largo de la historia, importante ha sido la labor del Consejo Nacional de la Inmigración (Conselho Nacional de Imigracao - CNIg) creado por la Ley 6.815, del 19 de agosto de 1980[4], vinculado al Ministerio del Trabajo y Empleo. Entre sus atribuciones, destacamos la labor de formular objetivos para la creación de una política migratoria, la coordinación de actividades, el monitoreo periódico de las necesidades de la mano de obra extranjera calificada, establecer reglas y normas para la selección de migrantes, presentar opiniones sobre los cambios legislativos en el área. En este sentido, el CNIg es, actualmente, el principal órgano para el tema de migraciones y para el desarrollo de las políticas sobre migraciones en Brasil.

[4] http://portal.mte.gov.br/cni/conselho-nacional-de-imigracao-cnig.htm

En 2015, en el ámbito de las actividades del Consejo Nacional de la Inmigración fue creado el Fórum de Participación Social (FPS)[5] justamente para incentivar una participación mas activa por parte de la sociedad civil sobre el desarrollo de políticas para migraciones, siendo libre la postulación por parte de entidades civiles, migrantes y ciudadanos interesados en el tema. Tal echo se considera muy importante, una vez que al momento, el Congreso Nacional de Brasil esta a discutir una nova Ley para el tema de migraciones que sea actual lo suficiente sustituyendo el Estatuto del Extranjero (ley 6.815 del 19 de agosto de 1980) que, como su propia denominación, se presenta muy anticuada o mismo prejuiciosa.

2) Características de las leyes.

Brasil (El Estatuto del Extranjero)

La actual ley de Brasil para migraciones, la ley 6.815 del 19 de agosto de 1980, ya en sus primeros 3 artículos, empieza por limitar los derechos y la aplicación de la propia ley por motivos de seguridad nacional, intereses socio-políticos, del trabajador brasileño, así como a los intereses culturales de Brasil. Resulta, por lo tanto, clara la situación a la época de la edición de tal ley así como los intereses del propio gobierno de Brasil en los 1980. La limitación por la propia Ley, articulo 3, a la concesión de visados a los intereses nacionales también se muestra muy política y poco práctica, sin hablar de la ausencia de una definición de "seguridad nacional", tema hasta hoy tratado de manera muy limitada.

Otro entrabe es el limitado tipo de visados: I transito; II turista, III temporario, IV permanente, V de cortesía, VI oficial y VI diplomático. Resultado de eso es que muchos profesionales, empresarios o mismo inversores que utilizan el visado de "turista", el más común y de más fácil acceso para el desarrollo de actividades empresariales/comerciales. Este es solo un ejemplo del tipo de situación que suele ocurrir, sin hablar del tema de los derechos humanos.

En sustitución a la ley 6.815 del 19 de agosto de 1980, en los últimos diez anos se desarrollaron 3 (tres) proyectos de Ley sobre el tema de las migraciones, el status de los migrantes en Brasil, la participación de los migrantes en la sociedad, los diferentes tipos de visados, así como, el aspecto criminal del incumplimiento de tales reglas y normas sobre el status del migrante en el territorio nacional.

[5] http://portal.mte.gov.br/imprensa/cnig-cria-forum-de-participacao-social.htm

El primer proyecto de ley desarrollado por el Congreso Nacional fue el PL 5.655 de 2009, de la Cámara de los Diputados de Brasil, que trata del tema del ingreso y permanencia en el territorio nacional, de la adquisición de la nacionalidad brasileña, de los aspectos criminales hasta la deportación y expulsión del territorio nacional definiendo, incluso, sanciones para aquellos que desobedezcan la ley. Aunque sea una versión mas desarrollada y actual del Estatuto del Extranjero, no parece ser proyecto más adecuado por no tratar de los aspectos humanitarios ya reconocidos por Brasil, como por ejemplo, las recientes políticas desarrolladas específicamente para recibir refugiados y asilados políticos de Haití y de Siria. Dicho proyecto presentado en 2005, y ya enviado al Congreso Nacional en 2009, aún se encuentra en apreciación en el ámbito de las diferentes comisiones técnicas de la Cámara de los Diputados.

El proyecto que tiene al momento más posibilidades en el Congreso es el PLS 288 de 2013 que está en debate en el ámbito de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. Dicho proyecto se muestra muy interesante considerado su aspecto humanitario y económico. Una versión más reciente cuenta con una contrapropuesta de modo a alcanzar un consenso en el ámbito del gobierno, entre el Legislativo y el Ejecutivo. El PLS 288, es innovador por reducir la burocracia en la concesión de visados a inversores, académicos y estudiantes al mismo tiempo que facilita el acceso de los residentes transfronterizos, los llamados trabajadores migrantes temporarios. El destaque de la propuesta es sin dudas el aspecto humanitario de proteger el apátrida y crear un visado humanitario, algo ya en práctica por el gobierno de Brasil a ejemplo de los visados concedidos a los ciudadanos haitianos. Tratase de una categoría especial, distinta de los casos de refugio, perseguidos políticos o ciudadanos oriundos de países en guerra. El PLS 288 consta de 118 artículos que tratan desde el tema de la documentación de los inmigrantes, registro, identidad, control migratorio, aspectos criminales hasta medidas de cooperación y la creación de diferentes tipos de visados. En el ámbito del aspecto criminal, interesante la inclusión del crimen de promoción a la entrada ilegal sea en el territorio nacional, sea en país extranjero, posibilitado el incremento de la pena caso la víctima sea sometida a condiciones inhumanas o degradantes. Por fin, importante mencionar la innovadora inclusión de una política para el retorno de brasileños que hayan trabajado en otro país, incluyendo una facilitación en el trámite y la posibilidad de contribución de manera retroactiva a la seguridad social como un seguro alternativo.

Ya por parte del Ejecutivo, el Ministerio de Justicia de Brasil en agosto de 2014, oficialmente presentó un proyecto de Ley de Migraciones y Promoción de los Derechos de los Migrantes en Brasil[6], desarrollado por una Comisión de Especialistas creada y coordinada por el mismo

[6] http://pt.slideshare.net/justicagovbr/anteprojeto-novo-estatutoestrangeiro

Ministerio. Dicho proyecto reconoce: 1. El tratamiento de los derechos humanos basados en la Constitución Federal teniendo en cuenta, por ejemplo, la situación de los trabajadores transfronterizos conforme la Convención Internacional sobre Protección a los trabajadores migrantes y miembros de sus familias (en apreciación en el Congreso Nacional de Brasil); 2. La nueva realidad de movilidad humana; 3. La inclusión social; 4. El nuevo ciclo internacional de migraciones por motivo de la globalización económica y la movilidad humana.

Sobre los principios y derechos de los migrantes, garantiza los derechos humanos, la igualdad de tratamiento y oportunidad así como la inclusión social y laboral. No hay otras menciones sobre el derecho a inclusión laboral tampoco a los derechos humanos del migrante como trabajador. Se hace necesario, por ejemplo, definir el término "oportunidad", o sea, mencionar que a los migrantes es garantizada la igualdad de tratamiento y oportunidad, pues que en términos prácticos no significa mucho.

A las menciones sobre el derecho social y laboral de los migrantes, el proyecto de Ley del Ministerio de Justicia de Brasil las pone como principios y garantías las cuales deben ser desarrolladas por medio de "políticas públicas". Importante tener en cuenta que, aunque haya una referencia a la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y miembros de sus Familias, Brasil no es signatario ni ha ratificado dicha Convención. Tampoco se hace referencia en el proyecto de Ley a documentos internacionales en el ámbito del MERCOSUR, Organización Internacional para las Migraciones, como también la Organización Internacional del Trabajo, de los cuales Brasil ya es signatario.

Importante registrar que el texto de presentación oficial del proyecto de Ley del Ministerio de Justicia de Brasil hace referencia a la Ley argentina. Dicha referencia reconoce Argentina como país que ha desarrollado una política migratoria de inclusión, estableciendo que "un nuevo paradigma migratorio es posible". Así que, aunque se reconozcan los derechos humanos de los migrantes en la presentación del proyecto de Ley de Brasil, tal reconocimiento es mencionado de manera muy superficial en los artículos 3 y 4 del proyecto en cuanto en su artículo 6, la ley argentina es clara al establecer que "*El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.*"

El proyecto de Brasil, por ejemplo, aunque mencione la garantía al acceso igualitario a la "labor, servicios bancarios y seguridad social", olvida que el Código Laboral de Brasil (Consolidação das

Leis do Trabalho, CLT), del 1943, posee diversos entrabes y limitaciones al trabajo de migrantes, como por ejemplo, la limitación de 1/3 de trabajadores migrantes entre los trabajadores de una empresa. Tal vez hasta el momento sea el más grande desafío del proyecto de ley brasileño.

Específicamente sobre los derechos de los migrantes como trabajadores, el proyecto del Ministerio de Justicia de Brasil no reconoce la figura del trabajador migrante, solo del "trabajador transfronterizo".

No obstante el proyecto de ley sobre migraciones de Brasil, inspirado en la legislación argentina así como en la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y miembros de sus Familias, busque cambiar el presente paradigma sobre los migrantes y los trabajadores migrantes en Brasil, por medio de una nueva definición del entonces comúnmente conocido "extranjero"; pese a que el proyecto de ley ya debatido públicamente en Brasil intente reconocer algunos de los derechos básicos de los migrantes, se nota que aún se hacen necesarios avances y el enfrentamiento de temas básicos tales como la participación de estos migrantes en la sociedad.

3) La cuestión laboral

A partir del desarrollo e implementación de políticas específicamente dirigidas a los migrantes, el tema de la cuestión laboral recién empieza a ser discutida. Aunque al igual que la Argentina, Brasil sea una tierra de migrantes, solo muy recientemente Brasil ha recibido un número significativo de migrantes como se paso hasta mediados de los anos 1940, por motivo de la segunda guerra mundial. Entre los 60 y 80, por motivo de los golpes militares Brasil ha sido en verdad un emisor de migrantes. Mucho ilustra esa situación la publicidad lanzada por el gobierno militar del 1964: *Brasil. Ámelo o déjelo*.

A partir del equilibrio de la economía en el 1990[7], el desarrollo de la "marca Brasil", y las crisis en otras regiones y mercados, en especial Europa, Brasil, al igual que la Argentina, pasó a recibir un número más significativo de migrantes, en especial mano de obra calificada (inserir datos MJ).

[7] LEITÃO, Miriam, Saga Brasileira / Miriam Leitão: a longa luta de um povo por sua moeda - 4 ed. - Rio de Janeiro: Record, 2011.

De todas las maneras, considerando que ese tipo de inmigración, en gran parte, es de especialistas, o sea, mano de obra calificada, aun no había sido desarrollada ninguna política específica para trabajadores migrantes. Las políticas que existían tenían como reto el auxilio a los trabajadores en general, sin cualquier detalle o atención sobre las diferencias culturales, lingüísticas o sociales.

Brasil recién empezó a desarrollar políticas específicamente para trabajadores migrantes a partir de la ola de migrantes haitianos en seguida al terremoto de enero de 2010, que afectó más de 1,5 millones de personas. La relación entre Brasil y Haití se tornó más próxima a partir de la participación de Brasil ejerciendo el comando militar en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) por determinación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la desestabilización política del país en el año de 2004.

En seguida al seísmo de 2010, justamente por la proximidad del pueblo de Haití con los representantes de Brasil en la MINUSTAH, que Brasil pasó a ser el destino de la mayoría de los haitianos. Fue, a partir de este momento, que se concretó la necesidad de crear una política específica para la atención a los trabajadores migrantes, una vez que las políticas existentes tenían como enfoque trabajadores nacionales, en especial los desempleados.

4) Situación actual en perspectiva comparada.

Hasta mediados del siglo XX, Brasil fue destino de muchos migrantes, cuando en los 1980, hubo un proceso de inversión por motivo de la fuerte crisis político-económica sucedida por parte de la mayoría de los países latinoamericanos, conocida “década perdida”.

A partir del establecimiento de la democracia en 1988 con la creación de la constitución ciudadana[8] seguida del equilibrio de la economía a partir del control de la inflación en los 1990, hubo un nuevo cambio de los flujos, cuando Brasil pasó a ser el destino de muchos migrantes de diferentes partes del mundo. Todavía en 2007/2008, la crisis económica mundial iniciada en Estados Unidos afectando Europa y Japón, confirió una mayor complejidad a los flujos migratorios en todo el mundo.

[8] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

El escenario internacional de crisis económicas, guerras civiles, catástrofes naturales y choques de civilizaciones hacen no sólo incrementar las migraciones por todo el mundo, sino también confieren mayor complejidad a todo ese proceso.

Teniendo en cuenta que los flujos migratorios son motivados por una situación de inseguridad del país o región emisora (como amenaza de guerra; inestabilidad política y económica) estos flujos son cíclicos y temporarios. Conforme ya mencionado, a la época de las Segunda Guerra Mundial, Brasil fue un país receptor de migrantes. Entre los 1950 y 1990, Brasil fue un país emisor de migrantes por los diferentes desafíos e inestabilidades institucionales, políticas y económicas. A partir de la estabilización económica en los 1990, y las seguidas crises internacionales (incluida la crisis Argentina del 2000/2001, la catástrofe del seísmo en Haití y la guerra en Siria) desde el 2001, Brasil volvió a ser un país receptor de migrantes. (Incluir datos SINCRE 2015 mj/dpf)

Frente a este escenario de inestabilidades y a la entrada de migrantes haitianos y sirios obligó al gobierno de Brasil a revaluar su política migratoria, desde el aspecto sociológico hasta las herramientas para inclusión, una vez que los servicios y políticas existentes tenían como enfoque desempleados y gente que vive en la calle. El órgano responsable por el registro nacional de solicitud de refugio cuenta con más de 20 mil solicitaciones (Alemania, por ejemplo registro 400 mil solicitaciones). Así que Brasil, aunque lejos de las zonas de conflictos, recién empieza a desarrollar políticas para migrantes teniendo en cuenta la complejidad del tema, la crisis económica mundial que afecta trabajadores por todas las partes, las diferencias culturales y lingüísticas.

Considerando que aun no hay en Brasil una política específica, direccionada a las necesidades y derechos de los migrantes, en especial los trabajadores y que aun está vigente el Estatuto del Extranjero de 1980, destacamos como hechos más significativos en términos de cambios y reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes: la creación de la comisión de especialistas, la concesión de visados especiales, y la creación del visado humanitario a los haitianos.

Al estudiar las políticas para migraciones en España se hace necesario considerar primeramente tres aspectos fundamentales: 1) la descentralización de competencias en el país; 2) el hecho de ser un país miembro de la Unión Europea y los modelos adoptados en la región y 3) la crónica crisis laboral española.

Considerando que España en los últimos 20 años ha se tornado un importante destino para migrantes, no solamente de Latinoamérica, el estudio del caso español es interesante a la medida

que la economía del país ha basculado en el área laboral. Las políticas laborales han intentado incorporar y mantener a los migrantes al mismo tiempo que han intentado incrementar la creación de empleos incluso con la participación del sector privado.

Según los datos recién publicados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), España registró alta emigración frente a la migración en el 2013. La salida de los extranjeros supera el ingreso por 211.000. La entrada bruta de migración llegó a 248.000 personas y el flujo de salida 460,000. El descenso de la población extranjera en España puede en gran parte atribuirse a naturalizaciones: el Ministerio de Justicia ha adoptado un plan para su procesamiento en base a los solicitantes de residencia, y en 2014 440.000 casos fueron resueltos[9].

El apoyo por parte del sector privado se concretiza a partir de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, diseñada para facilitar la entrada y residencia de los inversores internacionales, empresarios, profesionales altamente cualificados, investigadores[10]. Según el gobierno español, hubo un incremento de 700 millones de euros en inversiones directas a partir de la implementación de tal política.

En enero de 2013, el gobierno aprobó una ley para extender los programas de readiestramiento y el derecho a la ayuda financiera a los desempleados, el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el cual se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo[11]. Aunque dicha política no se dirija específicamente a los migrantes, según la OCDE, también los migrantes han sido uno de los beneficiarios. En marzo 2014 fue implementado el Real Decreto 162/2014[12] sobre la migración irregular[13], teniendo por reto reforzar las garantías para los migrantes y especifica las normas y obligaciones en ámbitos como la asistencia social, la salud, los horarios de visita y los servicios de interpretación.

En el año 2014 se publicó la Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, sobre el Acuerdo para la aprobación del *Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con*

[9] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2015_migr_outlook-2015-en#
[10] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10074
[11] https://www.boe.es/boe/dias/2013/01/26/pdfs/BOE-A-2013-755.pdf
[12] https://www.boe.es/boe/dias/2014/03/15/pdfs/BOE-A-2014-2749.pdf
[13]http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2014+de+la+lucha+contra+la+inmigración+irregular/4a33ce71-3834-44fc-9fbf-7983ace6cec4

los Menores Extranjeros No Acompañados[14] para coordinar la intervención de todas las instituciones y organismos administrativos que intervienen en el proceso.

En cuanto a la política migratoria, importante mencionar la labor del Foro para la Integración social de los Inmigrantes, órgano español de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, implementado por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social[15]. El objetivo del Foro es promover la participación e integración de los inmigrantes en la sociedad española, proponiendo y informando los diversos actores involucrados. El Foro tiene como funciones 1) Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración de los inmigrantes y refugiados en la sociedad española, 2) Recibir información sobre programas y actividades que lleven a cabo la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales en materia de integración social de los inmigrantes, 3) Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales con actividad en el ámbito de la inmigración, 4) Elaborar una memoria anual sobre los trabajos y actividades realizados, 5) Elaborar un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados, 6) Elaborar informes sobre las propuestas, planes y programas que puedan afectar a la integración social de las personas inmigrantes, a iniciativa propia o cuando le sean requeridos por los órganos competentes de la Administración General del Estado, 7) Promover o elaborar estudios e iniciativas sobre asuntos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados, 8) Cooperar con otros órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local con vistas a coordinar y mejorar todas aquellas actuaciones que redunden en beneficio de la integración social de las personas inmigrantes y refugiados.

Por medio del Orden ESS/1404/2015, de 22 de junio de 2015 se designó las entidades seleccionadas para cubrir las vocalías del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en representación de asociaciones de inmigrantes y refugiados y de organizaciones sociales de apoyo.

5) Políticas Laborales

Desde la década de 1990, España intenta combatir y superar el tema del alto desempleo, en especial entre la población más joven. La reforma más reciente es la del 2012 y trató de abarcar una serie de

[14] https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/16/pdfs/BOE-A-2014-10515.pdf
[15] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544

medidas para fomentar la creación de puestos de trabajo permanentes y disminuir los contratos temporales. Por ejemplo en el 2007 de manera a disminuir los numero del mercado informal, se aprobó el Estatuto de los Trabajadores Autónomos (Estatuto del Trabajador Autónomo), el cual establece reglas y políticas sobre el autoempleo. El informe de la OIT sobre poltiticas laborales en España[16] destaca como uno de los principales logros la reducción de la brecha en los derechos de seguridad social entre el Sistema General de Seguridad Social y el Sistema Especial para Trabajadores por cuenta propia.

El ambicioso Real Decreto Ley 3/2012[17] trató de implementar medidas urgentes, contituyendo una verdadera reforma en el mercado laboral español a través de: (i) la reforma del sistema de negociación colectiva y la mejora de la flexibilidad interna de la empresa, (ii) la reducción efectiva de la dualidad del mercado de trabajo - que ha persistido desde el 1984 reforma liberalizó el uso de los contratos temporales, (iii) la mejora de la empleabilidad de los trabajadores a través de la liberalización de la regulación de las empresas de trabajo temporal, y (iv) la creación de empleo a través de un impulso a la

A raíz de la reforma laboral de 2012 se destaca la Ley 11/2013[18], de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Esta Ley trató de reducir las contribuciones de seguridad social por un período de 30 meses a partir de la fecha de inscripción en la seguridad social, de permitir el acceso inmediato a los trabajadores desempleados a las prestaciones por desempleo completo con el fin de invertir en la actividad empresarial.

La OIT apunta como resultado de estas políticas a disminución del riesgo de pobreza de parte de población.

En lo que se refiere al tema del acceso al trabajo, o sea, de la inclusión de los migrantes en el mercado laboral, mencionamos a la Ley vigente 56/2003, de 16 de diciembre, *Ley de Empleo*, incluso dicha leyes llamada ley "*fenómeno inmigratorio*": eso porque el aspecto migratorio ha sido incluido impactando en los empleos. Así que, en un primer momento, podemos identificar como características, de dicha ley, las políticas activas de empleo para orientar, emplear y formar estos ciudadanos migrantes. La idea es evitar la creación de un desequilibrio en la sociedad capaz de fragmentar el mercado interno.

[16] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_309955.pdf
[17] http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2076
[18] http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8187

La Directiva 2000/78/CE[19] trata justamente del establecimiento de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación más específicamente establece que "*el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal*". Dicha Directiva es resultado de la labor realizado en el ámbito del Consejo Europeo de Luxemburgo, del noviembre de 1997, que tuvo como enfoque las políticas activas de empleo, que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam[20].

En el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, se acordaron otras estrategias en el ámbito laboral como la creación de una estrategia global para el crecimiento económico y el pleno empleo. Importante destacar el advenimiento de la Estrategia Europea de Empleo, (EEE) que tiene por objetivo reorganizar y ampliar las directrices para el empleo.

Así que en el ámbito de la Estrategia Europea de Empleo, fueron establecidos cuatro principales ejes: 1. Mejora de la capacidad de inserción profesional. 2. Desarrollo del espíritu de empresa. 3. Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas. 4. Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En el ámbito de la revisión de la EEE en 2003, los Estados miembros deberían elaborar anualmente programas nacionales de acción para el empleo. La directriz 7, es la destinada específicamente a la promoción activa de la integración de todos aquellos colectivos desfavorecidos por distintas causas en el mercado de trabajo y a enfrentarse de una manera eficaz a la discriminación.

Importante mencionar la reforma laboral de 2012[21], que conforme el informe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MeySS) ha contribuido para la protección de los trabajadores en general. Según datos de la propia OCDE, todavía se hacen necesarias reformas complementarias para mejorar la eficacia, en especial en área de políticas laborales.

Se consideran positivas las medidas para acuerdos colectivos (más específicamente el tema de la flexibilidad de las empresas) por lo que contribuye para limitar el desempleo, reducir los costos de despido considerando que España posee una de las más costosas indemnizaciones por despido para trabajadores permanentes, entre los países de la OCDE.

[19] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-82357
[20] https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0340-0396).pdf
[21] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-2012-labour-market-reform-in-spain_9789264213586-en#page5

Según datos del gobierno español[22] en lo que se refiere al impacto de la reforma laboral del 2012, más específicamente al tema de moderación salarial: las medidas implementadas como la flexibilización y la negociación colectiva han sido importantes para el mantenimiento de empleos aunque hayan contribuido para la moderación salarial lo que obviamente impacta los padrones de vida de los trabajadores.

De la misma forma, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizó un estudio[23], publicado en 2014, sobre el incremento del número de empleados en España a partir de la reforma laboral en el cual se identificó un aumento en los contratos de trabajo permanentes, lo que evidencia un aspecto positivo en la reforma laboral en la promoción de contrataciones. Dicho estudio considera la importancia del desarrollo de políticas y medidas para la recuperación de las economías e de los mercados afectados (en especial la crisis de la primavera del 2013), reto oficialmente reconocido por los gobiernos europeos en la Declaración de Oslo[24] por ocasión de la novena Conferencia Regional Europea de la OIT.

Ambas publicaciones, de la OCDE y de la OIT, reconocen que la economía española se recupera aunque lentamente, de diferentes crisis económicas, en especial desde la crisis financiera mundial del 2008, con el registro de la creación de más de 200 mil nuevos empleos en 2014. Las tasas de desempleo siguen siendo muy altas en comparación con otros países europeos o incluso en el marco de los países de la OCDE. Son de igual manera preocupantes las tasas de desempleo entre los recién formados, es decir, los jóvenes y las personas con baja cualificación. Por ese motivo, podemos destacar que, entre las medidas de la reforma laboral de 2012, hay incentivos dirigidos a determinados grupos, en especial los jóvenes.

Dentro de las medidas desarrolladas para solucionar el tema del desempleo entre jóvenes y la necesidad de se crear más empleos, hubo un cambio en la naturaleza oficial de los llamados empleo temporal y el parcial de tiempo. Ejemplo de eso es la ampliación del plan PREPARA, un plan del gobierno de ayuda a parados[25], lanzado en 2011 a través del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación

[22] http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/index.htm
[23] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_309955.pdf
[24] http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/europe-and-central-asia/erm-9/WCMS_210373/lang--es/index.htm
[25] https://www.boe.es/boe/dias/2011/02/12/pdfs/BOE-A-2011-2701.pdf

profesional de las personas desempleadas. Dicho plan ha sido redefinido y ampliado en el sentido de incluir a más personas vulnerables[26].

Aunque los informes e investigaciones por parte de la OIT indican una preocupación con relación a la limitación de los derechos de los trabajadores, el gobierno español ha estado trabajando, a pesar de un presupuesto limitado y persistente crisis económica y del empleo, para implementar políticas específicas tanto para los migrantes como los trabajadores en general.

El último informe de la OCDE, *International Migration Outlook 2015,* reconoce que la gran mayoría de los países han revisado su legislación migratoria. Según la OCDE, en el campo de los derechos laborales, los países han determinado específicamente especial atención a los migrantes calificados. Esto significa que los trabajadores calificados son no solamente bienvenidos como también necesarios.

Consideraciones finales

Las consideraciones realizadas en torno al " diseño de políticas públicas que contribuyen a la ciudadanía social, en referencia al multiculturalismo y las consiguientes políticas públicas", quizás sirvan para comprender bien los procesos migratorios que se suceden como consecuencias de la globalización económica, guerras, crisis institucionales, etc.; generando mayor pobreza y a los estados con mayor capacidad de generar políticas, a modo de elaborar las pertinentes políticas públicas que valgan para integrar a todos los inmigrantes de distintas regiones, buscando mejorar su calidad de vida, cualquiera sea su motivo de emigración de su país de origen, contribuyendo a la reducción de la pobreza para así contribuir a una construcción de ciudadanía social, siendo una de las tendencias actuales tal como lo menciona Joan Prats.

Ahora bien; tal como lo mencioné en el trabajo y en consonancia con el autor Charles Taylor, deseo destacar la importancia a la hora de elaborar políticas públicas, la idea de respeto por los otros, teniendo en cuenta la dignidad humana, imponiendo el reconocimiento de la identidad y de las diferencias entre sujetos de distintos grupos culturales. Por ello, es importante en un mundo globalizado, adaptar la idea de incorporar siempre cada vez que se desarrolla una política, los valores de la justicia y la igualdad; resguardando la cultura del país de destino y sus leyes.

[26] https://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa_prepara/prepara.html

El respeto a todos los seres humanos, a la vida, a la libertad, la dignidad, la vida digna; son principios considerados como aquellos que no se pueden rechazar, porque no tienen argumentos. Dichos principios y reglas deben regir una sociedad justa, y deben garantizar un modelo de vida buena a una sociedad que desea desarrollarse, considerados como principios básicos de cooperación.

Puesto que; "el derecho a la vida es un derecho de todos los seres humanos, que además abarcan a los animales. No hay ningún argumento contrario que lo pueda argumentar"; coincidiendo plenamente con el pensador Bhikhu, Parekh en su obra de "Repensando el Multiculturalismo".

La diversidad cultural nos enseña a apreciar las diferencias existentes en el seno de nuestra cultura. Si nos acostumbramos a apreciar las diferencias que existen entre las culturas, también tenderemos a buscarlas en la nuestra propia, consiguiendo así aprender a hacerles justicia. Porque en el multiculturalismo hay reglas en las comunidades que establecen ciertos principios comunes y de convivencias. Hay prácticas, que nos resultan aberrantes, debido a que en otras sociedades se permiten prácticas distintas a las mías; como por ejemplo, cortar las manos, la pena de muerte, la esclavitud, sacrificarse por su país o religión; y es allí donde el Estado le cabe la responsabilidad y la obligación que dichos inmigrantes se adapten al sistema, respetando aquellas pautas comunes para lograr una convivencia entre las distintas culturas.

El deseado desarrollo económico debe tener en cuenta la mejora de las condiciones de vida de las personas, incluido el fundamental papel de la legislación migratoria-laboral. Tal puede ser logrado a través de la adaptación de diversas reglas y leyes de manera a propiciar el acceso a información, justicia y oportunidades de los vulnerables trabajadores migrantes. En un mundo globalizado cada vez más competitivo y excluyente[27], el desarrollo y avance de los procesos de armonización se hacen necesarios tanto en el ámbito regional cuanto internacional. Tal vez sea justamente ese el gran desafío de la sociedad del siglo XXI, ya llamado siglo de las migraciones, la búsqueda de soluciones para una sociedad cada vez más internacional, conectada y al mismo tiempo fragmentada.

[27] SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal, São Paulo: Editora Record 13ª Edição, 2006.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E. (Coordinador). La nueva regulación de la inmigración en España. Tirant lo Blanch. Valencia. 2000.

ALONSO, José Antonio (ed.) Emigración, pobreza y desarrollo. Madrid: Instituto complutense de estudios internacionales (ICEI), 2004;

ARGEREY VILAR, Patrícia (coord.) El fenómeno de la inmigración en Europa Perspectivas jurídicas y económicas. Madrid: Editorial Dychinson, 2005.

BENHABIB, Seyla. Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos. Gedisa Editorial: Barcelona, 2005.

BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene. Los nacionales de terceros países en la Unión Europea. 2ª Ed. Act. - Córdoba: Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba: [Sevilla]: Consejería de Gobernación, Junta de Adalucía, 2003.

Brasil e Argentina, um ensaio de história comparada (1850-2002), Boris Fausto e Fernando Devoto; tradução dos textos por Sergio Molina, São Paulo, Editora 34, 2004.

BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz. A história da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CALABUIG, Damián Beneyto. Los trabajadores extranjeros. Análisis y comentario del nuevo Reglamento de Extranjería de 30 de Diciembre de 2004. Ed. Cisspraxis Valencia, 2005.

COLECTIVO IOÉ. La inmigración extranjera en España. Grup de Fundaciones La Caixa. Madrid. 2000

CARVAZERE, Thelma Thais. Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas; Rio de Janeiro; Renovar, 1995.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede, Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Volume I, 8ª Edição, Editora Paz e Terra, 2005.

CASTLES, Stephen, Globalización e inmigración. In AUBARELL, Gemma y ZAPATA, Ricard (eds.) Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global. Icaria Editorial: Barcelona, 2004, p. 33/56.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, La inmigración y el mercado de trabajo en España, Informe 2/2004. Mayo del 2004.

CORTINA, Rubén, ROBLES, Alberto José. Mercosur, integración y sociedad de trabajo, Buenos Aires: Corregidor 1ª Edição, 2006

Compendio de legislación del trabajo y de la seguridad social - 20a ed. Buenos Aires; La Ley, 2011.

Curso del derecho del trabajo y de la seguridad social / coordinado por Jorgelina F., Alimenti; dirigido por Adrián O. Goldín. -1a ed. Buenos Aires; La Ley, 2009.

_____ y Peña, Salomé y SOLANTES, Ángeles. Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos. Germania Serveis Gráfics: Valencia, 2001

DE FREITAS, Vladimir Passos (Coordenador). Comentários ao Estatuto do Estrangeiro e Opção de Nacionalidade, Millenium Editora, Campinas - SP, 2006

DELGADO, Mauricio Godinho, Curso de Direito do Trabalho, São Paulo, Ed, LTr, 2010.

DÍEZ NICOLÁS, J. Los españoles y la inmigración. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. MTAS. Madrid. 1999.

Direito Internacional Privado - Vade-mécum [compilado por] Jacob Dolinger, Carmen Tiburcio, 2a. ed. revista e atualizada com a colaboração de Suzana Medeiros - Rio de Janeiro; Renovar, 2002.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. Direito Internacional Privado Vade Mécum, Edição Universitária, Rio de Janeiro, Editora RENOVAR 2ª Edição, 2002.

ESPLUGUES MOTA, Carlos (coord.) Comentarios a la Ley de extranjería. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

FLORIA, Carlos, Historia de los Argentinos, Carlos Floria y César A. García Belsunce, 1a ed.2ª reimpresión, Buenos Aires, El Ateneo, 2012

GOUVEIA, Cristiane Maria Nunes, Direito do Trabalho no Mercosul, Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2001.

JIMÉNEZ LARA, Maria José y FRANCO ROJAS, Ricardo. Nuevas estratégias para una política de inmigración solidária. Sevilla: Megablum, 2002.

LEITÃO, Miriam, Saga Brasileira / Miriam Leitão: a longa luta de um povo por sua moeda - 4 ed. - Rio de Janeiro : Record, 2011.

LOPES, Cristiane Maria. Direito de Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos, Porto Alegre, Ed. Núria Fabris, 2009.

LOPES MOLINA, Pilar. Modelos comparados de extranjería. In PALOMAR OLMEDA, Alberto (coord.). Tratado de Extranjería. Aspectos civiles, penales, administrativos y sociales. Aranzadi: Navarra, 2004.

MÁRMORA, Lelio, Las políticas de migraciones internacionales - 1a ed., Buenos Aires, Paidós, 2002

MARTÍN ARRIBAS, Juan José/ Código de los extrangeros. 2a ed. Aranzadi: Navarra, 2005.

MARTILELLO, Marco. La Europa de las migraciones. Por una política proactiva de la inmigración. Barcelona, Edicions Bellaterra, 2003.

MELLO, Christiane Bernardes de Carvalho. Direito Internacional Privado e Relação Jurídica de Trabalho: aspectos da legislação brasileira, São Paulo: Editora LTR, 2006.

MONCLUS MASÓ, Marta. La gestión penal de la inmigración: el recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2008.

NATIONS UNIES, Service de l'information des. Charte des Nations Unies et Statut de la Cour Internationale de Justice. Nations Unies, New York. OPI/511 –Reprinted at U.N. Geneva.

PIZARRO, Cynthia. Migraciones internacionales contemporáneas: estudios para debate. 1a ed. Buenos Aires, Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad, CICCUS, 2011.

PRUNES, José Luiz Ferreira. Contratos de Trabalho de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior. São Paulo, LTr, 2000.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal, São Paulo: Editora Record 13ª Edição, 2006.

SERVAIS, Jean Michel, Derecho Internacional del Trabajo - 1a ed. Buenos Aires, Heliasta, 2011.

World Migration. Costs and Benefits of International migration. Vol 3. IOM World Migration Report Series. International Organization for Migration: Geneva, 2005.

Legislación:

BRASIL. Decreto Lei . 4 nº 657 de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil);

BRASIL. Decreto Legislativo nº 197, de 25.09.91 e Decreto nº 350, de 21.11.91 (Tratado de Assunção).

BRASIL. Decreto nº 1280 de 14 de outubro de 1994 (Acordo de Recife)

BRASIL. Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro)

BRASIL. Decreto Lei n. 5452 de 1º de maio de 1943, (Consolidação das Leis do Trabalho);

ESPAÑA. Ley orgánica núm. 7 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, 1985).

ESPAÑA. Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

ESPAÑA. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), de 5 de mayo de 2000.

Banco de España. 2013. “La reforma laboral de 2012: un primer análisis de algunos de sus efectos sobre el mercado de trabajo”, in Boletín Económico, septiembre, pp. 55–64.

—. 2014. Spain: Representativeness of the European social partner organisations in the cross-industry social dialogue. (www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/ tn1302018s/es1302011q.htm [9 June 2014])

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/destacados/Report_on_the_Implementation_of_the_International_Mobility_Section.pdf

International Labour Conference (ILC). 2010. Global Jobs Pact. (Geneva, ILO).

International Labour Organization and World Bank. 2012. Inventory of policy responses to the financial and economic crisis: Joint synthesis report (Washington DC, ILO and World Bank).

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). 2013. Boletín del Observatorio de la negociación colectiva, No. 41 (octubre–diciembre 2013), pág. 1. No. 41, (October– December 2013), p. 1. http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/b_actuaciones/boletin/BoletinObservatorio_Negociacion_Colectiva_Boletin_41_Octubre_Diciembre_2013. pdf [4 August 2014]

Reforma Laboral del 2010; Real Decreto 35/2010 de 17 Septiembre de 2010 (Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo).

Reforma Laboral del 2012; Real Decreto 3/2012 de 10 Febrero de 2012 (Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado Laboral).

Real Decreto 713/2010 de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo (REGCON).

Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo (http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2277)

Acuerdo para el Empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012 (AENC I), (http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/Ccncc/D_AspectosNormativos/AcuerdosInterconfederales/contenidos/BOE_22_feb_2010_Acuerdo_2010_12.pdf)

II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC II) 2012, 2013 y 2014, (http://boe.es/boe/dias/2012/02/06/pdfs/BOE-A-2012-1778.pdf)

Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva sobre ultra-actividad de los convenios colectivos, 23 de mayo de 2013, (http://boe.es/boe/dias/2013/06/14/pdfs/BOE-A-2013-6449.pdf)

Fuentes en la Internet

Fundación Sagardoy. 2012. http://www.fundacionsagardoy.com [27 June 2014] (Madrid)

http://www.europeansocialsurvey.org/

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) http://www.empleo.gob.es/en/ and http://www.empleo.gob.es/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=SEFCNT01&OPC_PRN=2&VTIP_LLA=M&URL_INTERNET=INTERNET&RND=2014052918.05 .34

www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm

www.empleo.gob.es/es/estadisticas/index.htm

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/index.html

http://portal.mte.gov.br/portal-mte/

http://portal.mte.gov.br/obmigra/

http://portal.mte.gov.br/trab_estrang_esp/

http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4CD725BD014CE13452222F85/Acoes_do_Conselho_Nacional_de_Imigracao_2014.pdf

http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6886BF862510/Livro_Mercosul_e_Migracoes.pdf

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B21345B012B2B58AB844C45/regimentointerno.pdf

http://portal.mpt.mp.br/wps/wcm/connect/portal_mpt/2744ae77-4584-4d92-b91d-185adc09ba87/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=2744ae77-4584-4d92-b91d-185adc09ba87

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-2012-labour-market-reform-in-spain_9789264213586-en#page5

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10 INMIGRACIÓN

LAS BARRERAS BUROCRÁTICAS COMO FRONTERAS INVISIBLES DE LA INMIGRACIÓN

Vázquez-Cañete, Ana Isabel
anaisabel.vazquez@uclm.es

Grupo 10.1

Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

Resumen

La exclusión sanitaria de la población inmigrante en situación administrativa irregular en España ha agravado sus condiciones de vulnerabilidad, ya que sólo puede acceder a los servicios públicos de salud en determinados supuestos específicos (urgencias, mujeres embarazadas y menores de edad). En julio de 2013, en la Comunitat Valenciana se puso en marcha el Programa Valenciano de Protección a la Salud (PVPS) para ofrecer asistencia a la población excluida.

Con el fin de conocer cómo eran las condiciones en las que se produce el acceso de esa población en las circunstancias señaladas, se realizó un estudio de carácter cualitativo a partir del acercamiento a la población inmigrante excluida de la asistencia sanitaria, a miembros de entidades sociales involucrados en la defensa del derecho universal a la salud, así como a trabajadores sociales de los servicios públicos de salud.

Entre los resultados obtenidos, se advierte que los procedimientos administrativos orientados al gobierno eficiente de los servicios y a la aplicación de la normativa constituyen una barrera en la asistencia a la población inmigrante aún en los supuestos en los que está reconocida. Esta realidad no es tomada en cuenta por los responsables públicos, de modo que las barreras burocráticas, se convierten en herramientas de gestión de la frontera interna de la sociedad, pero bajo el paraguas del reconocimiento de una protección que sí existe sobre el papel.

Palabras clave:

Inmigración; derecho a la salud; fronteras; burorrepresión.

1. Introducción

La población inmigrante en España ha sufrido de manera especialmente grave el cambio de las políticas sociales producidas en España en los últimos años. Uno de los cambios más relevantes ha sido la puesta en marcha del *Real Decreto Ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones* (RDL 16/2012). Esta norma, junto con otras que la complementan, establece una serie de requisitos para poder acceder a los servicios de salud con cargo a los fondos del Estado. Entre otras consecuencias ha supuesto la exclusión sanitaria de la población inmigrante en situación administrativa irregular, así como la modificación de las condiciones de acceso de los nacionales de Estados de la Unión Europea. El RDL 16/2012, supone un ataque al derecho de la salud al eliminar el carácter universal de estas prestaciones (Solanes, 2014), ya que el acceso de carácter igualitario y universal a los servicios de protección constituye una herramienta imprescindible en la garantía de este derecho (Lema, 2009; 2012). La nueva normativa ha establecido una serie de requisitos que los ciudadanos deben cumplir y demostrar documentalmente, generando una serie de casuísticas administrativas para el reconocimiento del derecho a la protección a la salud.

La situación de irregularidad de la población inmigrante favorece la invisibilidad jurídica y efectiva de esta población (Solanes, 2011) por lo que, en la práctica, no es fácil establecer una cifra de la población que quedó excluida de la asistencia sanitaria, aunque el gobierno español señaló que en el año 2013 se habían dado de baja 873.000 tarjetas sanitarias de "extranjeros no residentes" (Reino de España, 2013).

La transformación de las políticas sociales, como es el caso que se señala, ha sido justificada al amparo de la crisis económico-financiera, por la supuesta necesidad de garantizar la sostenibilidad de los sistemas públicos de protección social. Sin embargo, se trata de una medida que afecta directamente a los colectivos más vulnerables de la sociedad española y de forma específica a la población inmigrante que se encuentra en España en situación administrativa irregular, al tiempo que constituyen una forma de expropiación de derechos fundamentales (Mora, 2013a). El Observatorio Internacional de las Migraciones (OIM, 2015) señala que las personas migrantes hacen frente a situaciones de mayor vulnerabilidad y marginación por la falta de acceso al empleo formal y a los servicios de protección que posibilitan una vida digna. Las barreras de tipo jurídico, cultural y social, dificultan el acceso a las diferentes oportunidades que puede ofrecer la sociedad tanto en el ámbito

del empleo o la vivienda, como los servicios de salud, educación y otros sistemas de protección social. Por tanto, se encuentran en el mismo contexto social que el resto de la población, pero en condiciones de exclusión y segregación debido a obstáculos generados por las políticas públicas, las instituciones y los mercados laborales, a los que se unen las características individuales y experiencia de los propios migrantes, así como la reducida red social, el menor conocimiento del entorno social y laboral, una menor representación política, y la existencia de discriminación. Se trata de barreras que, en su mayoría, no dependen tanto del tipo de migración o de características individuales, sino del contexto socioeconómico e institucional y que tienen un reflejo en el bienestar y la cohesión social (De Haas, 2007) y sobre las que, con frecuencia, inciden actitudes discriminatorias de carácter étnico o racial (Solanes, 2011).

Algunas comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias en materia de salud, han puesto en marcha programas dirigidos a la población excluida del sistema público. Es el caso de la Comunitat Valenciana, en la que la Conselleria de Sanitat puso en marcha en julio de 2013 el Programa Valenciano de Protección a la Salud (PVPS) que ha estado vigente hasta el año 2015 en el que el cambio de gobierno regional ha favorecido un giro en las políticas regionales en salud. Con el PVPS se ha pretendido garantizar la protección a la salud de la población excluida por el RDL 16/2012, permitiendo el acceso al catálogo de prestaciones de la cartera común básica (asignación de profesionales de atención primaria, inclusión en los programas de prevención; realización de pruebas diagnósticas, preventivas y terapéuticas en atención primaria, especializada y salud pública; tratamiento farmacológico en el proceso hospitalario; y el tratamiento farmacológico de carácter ambulatorio con un aporte del 40% del precio público). La población beneficiaria de este programa debía acreditar documentalmente el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mismo (empadronamiento de un año ininterrumpido con anterioridad a la solicitud; no tener reconocida la condición de asegurado o beneficiario del INSS; no tener terceros obligados al pago; no superar unos ingresos mínimos). La adscripción al Programa quedaba establecida en un año de duración, debiendo renovarse antes del fin de su vigencia.

Según los datos ofrecidos por el Secretario Autonómico de Sanidad en mayo de 2014[1], en la Comunitat Valenciana existían 73.890 personas "flotantes" ya que no tenían reconocido el derecho

[1] Esta información la hizo pública el Secretario Autonómico de Sanidad, Luis Ibáñez, que acudió como representante del Partido Popular al Debate "¿Es la salud un derecho?", que se celebró el 7 de mayo de 2014, con motivo de las elecciones europeas. Convocado por ODUSALUD contó con la colaboración de la Unió de Periodistes Valencians y la Universitat de València. Se invitó a participar en él a los partidos políticos con representación en la Eurocámara y

de asistencia sanitaria, el 1,45% del total de la población de la comunidad autónoma, sin embargo, sólo 2.890 personas habían accedido al programa hasta ese momento, ocho meses después de su puesta en marcha.

Los tímidos resultados del PVPS muestran su poca efectividad en la protección de la salud de la población que había quedado excluida. El Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunitat Valenciana (ODUSALUD) que ha venido realizando un registro de las vulneraciones del derecho a la salud que se producían en los servicios públicos de la Comunitat Valenciana, señala que, de los casos que se han registrado, el 53% de las personas no había solicitado la inclusión en el Programa, y de los que lo hicieron sólo el 16% fueron aceptados. Entre las causas de este fracaso se señala la burocratización como un elemento que distorsiona el acceso al sistema público: los requisitos exigidos impedían el acceso a determinados grupos de población; de las personas que cumplían los requisitos, pocos podían acreditarlos documentalmente por las dificultades administrativas y el coste que requerían; la falta de información y difusión por parte de las autoridades; y, finalmente, la incapacidad para formar adecuadamente en el Programa al personal de los centros sanitarios para su tramitación (ODUSALUD, 2015).

El sistema sanitario podría constituir lo que Giddens (1999) denomina “sistema experto” como una red coordinada en la que los conocimientos profesionales y técnicos organizan amplias áreas del entorno social. De este modo, el mundo social moderno se estructura en torno a grandes entornos complejos y abstractos y cuyo acceso es controlado y regulado normativamente, como garantía de su legitimidad y de su buen funcionamiento. Los puntos de acceso en los que se realiza el contacto inicial están gestionados por personas que asumen el cumplimiento de normas y protocolos, pero sin capacidad en la toma de decisiones, como es el caso del personal administrativo en el acceso a los centros sanitarios. Los procedimientos establecidos confieren validez al sistema, al tiempo que delimita los modos en los que se puede acceder al él, estableciendo categorías, y se solicita a los usuarios que muestren su inclusión en ese entramado para ser redirigidos al ámbito correspondiente. Lo contrario, carecer de los requisitos de pertenencia, implica la no admisión en el sistema, con la consiguiente pérdida de derecho, es decir, el que no encaja en la clasificación es expulsado (Velasco et al, 2006).

acudieron representantes de PP, PSPV-PSOE, Izquierda Plural, UPyD y Compromís-Primavera Europea. Una parte de la grabación de este debate consultarse en la web de ODUSALUD (http://odusalud.blogspot.com.es).

La construcción burocrática de la identidad determina la posibilidad de pertenecer y participar en el espacio público, condicionando las posibilidades de acceso a los servicios públicos y a las instituciones. Y en la sociedad actual, constituye un reto delimitar los mecanismos de pertenencia o de exclusión, la posición que la persona tiene respecto al Estado y el reconocimiento y acceso a los derechos (Mezzadra, 2005). En la práctica el entramado burocrático se convierte en un instrumento de control y represión en el reconocimiento de determinados grupos sociales. Para Malo (2006) se trata de nuevas fronteras que, lejos de vincularse a un determinado lugar geográfico, se convierten en instrumentos para la acción de los Estados en el reconocimiento de los derechos de las personas: "un sistema de esclusas que fija a determinados hombres y mujeres a determinados espacios sociales y laborales" (p.9).

Este modo de gestión de lo público es denominado por Oliver (2013) *burorrepresión*, entendiendo por ello el uso que se realiza de las trabas burocráticas y legales como obstáculos en el acceso a los servicios públicos de protección para determinados grupos de población en riesgo de exclusión, y que constituyen nuevas prácticas de control. La *burorrepresión* constituiría una forma de hiper-regulación y de endurecimiento de requisitos y trámites que, en la práctica, tienen como efecto la exclusión de los derechos y que se produce cuando estos no se formulan en términos universalistas (Ávila y García, 2013a).

Por su parte, Beck (2007) señala que el papel del Estado en la sociedad actual, ha producido una transformación muy profunda, mientras que antes la caracterización del *extraño* era construida culturalmente, ahora es construida burocráticamente. A esto parece referirse García Roca (2010) cuando señala que la identidad de las personas tiene características múltiples, pero que la consideración de *inmigrante* establece una división entre *nosotros y ellos* dentro del espacio social. Para este autor, la diferenciación no es tan radical en el caso del extranjero, con el que se establecen alianzas en función del turismo, el mercado o el deporte de élite. Pero, la alianza con el inmigrante se establece en función del ámbito laboral y del reconocimiento de los derechos:

> "El inmigrante es un concepto que sólo se entiende si se le atribuye al Estado el poder de crear identidad, de atribuir pertenencias. Es un concepto administrativo que equivale a no tener Estado y sólo funciona para significar que alguien procede de otro lugar. Y todos procedemos de otros lugares. Sólo cuando el Estado piensa por nosotros, identificamos al otro como inmigrante" (p. 44).

De este modo, es posible diferenciar al autóctono del inmigrante, y entre este grupo de población, al inmigrante en situación administrativa irregular que no cumple los requisitos establecidos para el gobierno de la sociedad. Los inmigrantes viven en situación de desigualdad que, de manera general, viene establecido por su diferente estatus jurídico, conlleva una invisibilidad formal este colectivo, pero los riesgos que genera conduce también a que el propio individuo trate de pasar desapercibido (Solanes, 2014). De este modo, los deberes de protección del Estado, fruto de las conquistas sociales, chocan con la falta de reconocimiento a la población inmigrante, como sujetos invisibles de la sociedad (de Lucas, 2015). La inmigración es pensada en término de problema y amenaza, en contraposición del ciudadano, generando actitudes hostiles, prácticas excluyentes y posibilitando políticas que establecen fronteras simbólicas y un distanciamiento con el inmigrante como una realidad fuera de lugar (Lurbe y Santamaría, 2007). Mora (2010; 2013b) señala cómo la construcción de la categoría de inmigrante irregular a partir de significados sociales que se apoyan en un proceso de inferiorización de este colectivo, justifica y normaliza en el imaginario colectivo una menor protección y su desigualdad social.

Para Therborn (2015) la existencia de mecanismos de exclusión como pueden ser los techos de cristal o las puertas cerradas, supone erigir umbrales de entrada y limitaciones a la pertenencia, por lo que las oportunidades, las ventajas y los derechos de ciudadanía se convierten en un bien reservado sólo a determinados grupos de la sociedad. La exclusión constituye un mecanismo de desigualdad que impide el avance de determinados colectivos, diferenciando entre quienes están dentro y quienes quedan fuera de la sociedad. Sin embargo, es una construcción social y como tal, puede ser deconstruida.

Con el fin de realizar un acercamiento a la exclusión sanitaria de la población n inmigrante en situación administrativa irregular y, de forma específica, conocer cómo se producía el acceso a los servicios públicos de salud según el nuevo marco establecido, se realizó un estudio de para conocer esta realidad en el contexto valenciano, en el que se han producido, además, dos realidades específicas: la puesta en marcha y el desarrollo del PVPS, como programa específico para la población excluida y la creación del ODUSALUD que mantiene un mirada vigilante sobre esta realidad.

Si bien el PVPS en la actualidad ya no tiene vigencia, las dificultades que se han puesto de manifiesto y su escasa capacidad para responder a las necesidades de la población a la que supuestamente iba dirigida, permite realizar un análisis sobre cuáles son los límites de las políticas públicas que se

diseñan para garantizar el acceso a los derechos y la protección de los ciudadanos cuando estos no se apoyan en criterios de universalidad, así como identificar posibles cauces para su solución.

2. Métodos

La investigación desarrollada ha pretendido realizar un acercamiento a la exclusión sanitaria de la que ha sido objeto la población inmigrante en situación administrativa irregular en el contexto valenciano[2]. Para ello, se ha llevado a cabo un estudio descriptivo a partir de una metodología cualitativa que permitiera profundizar en los comportamientos, las experiencias y percepciones de la población objeto de estudio. Este tipo de metodología permite acceder al significado de la acción de los sujetos que construyen la realidad social (Vélez, 2003), especialmente cuando los fenómenos sociales se producen entre personas y escenarios diversos y de carácter subjetivo (Ruiz e Ispizua, 1989).

Se han empleado de forma combinada diferentes técnicas cualitativas. Por un lado, la observación participante, que permite un acercamiento al objeto de estudio en su propio contexto (Aguirre, 1995), se ha empleado en diversas actividades del Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunitat Valenciana (ODUSALUD) y en espacios de acogida a inmigrantes. Por otro lado, se ha hecho uso de la entrevista semiestructurada, que permite el acceso a la realidad de las personas desde su propia perspectiva (Ibáñez, 2000) y de la entrevista grupal, que, al realizarse en el contexto natural del trabajo de campo, facilita el diálogo desinhibido y facilitando la participación de los entrevistados, aunque en detrimento de la profundidad del tema abordado (Vallés, 1997; Roca, 2004). La selección de los sujetos a entrevistar se hizo a partir de un muestreo intencional de los casos típicos que pudieran ofrecer información representativa (López y Deslauriesrs, 2011), entrevistándose a un total de 33 personas distribuidas en tres grupos: inmigrantes en situación administrativa irregular, miembros de entidades sociales vinculadas a la defensa del derecho a la salud y trabajadoras sociales del servicio público de salud valenciano.

Para el desarrollo de las diferentes técnicas se han utilizado guiones diseñados para ello, se han grabado y transcrito textualmente las entrevistas, y el análisis de los datos obtenidos se ha realizado

[2] Se trata de un estudio realizado en el marco de la elaboración de una tesis doctoral, de la que aquí se presentan algunos resultados preliminares.

a partir del análisis del contenido del discurso. La información se ha codificado en ejes temáticos a partir de los que se han construido las categorías de análisis, utilizando como apoyo el programa informático de análisis de texto Maxda 10.

3. Resultados

Las barreras en el acceso a los servicios de salud por parte de la población inmigrante en situación administrativa irregular ha sido una constante a lo largo del tiempo. Con frecuencia, los procedimientos administrativos dirigidos a la gestión eficiente de los servicios y el desconocimiento de los pacientes inmigrantes del funcionamiento del sistema han provocado limitaciones en ese acceso. Aún antes de la entrada en vigor del RDL 16/2012, la burocratización y el establecimiento de protocolos que han acompañado a la transformación del sistema sanitario español en las últimas décadas ya se había manifestado como una de las barreras que dificultan la asistencia en los servicios de salud a la población extranjera (Vázquez-Cañete, 2012).

El reconocimiento de la protección a la salud, tanto a partir del RDL 16/2012 como en el PVPS, se basa en el cumplimiento de unos requisitos establecidos por los responsables públicos. Además de haber perdido la condición de universalidad, el acceso a las prestaciones sanitarias ha aumentado su complejidad administrativa y, en muchas ocasiones, la imposibilidad de cumplir los requisitos establecidos se convierte en una verdadera frontera burocrática.

3.1. Requisitos de difícil acceso para una población en situación de vulnerabilidad

El PVPS se diseñó como un programa específico para ofrecer asistencia sanitaria en la Comunitat Valenciana a la población que había quedado excluida a raíz del RDL 16/2012. Para ello, establece unos requisitos específicos que deben cumplir los interesados y que deben acreditar documentalmente en el momento de solicitarlo. Esto constituye una barrera en la que la tramitación y obtención de la documentación conduce a un proceso administrativo complejo que bloquea el proceso y, en ocasiones, lo paraliza:

> «La burocracia en determinados pacientes, pues en determinadas personas está generando que no entren, porque necesita mucho papeleo que es difícil de conseguir, porque depende de terceros, no depende de ti y entonces pues también está complicando eso» (Médico de Familia. Sociedad científica).

El Programa se dirige a personas extranjeras mayores de 18 años que estén residiendo en la Comunitat Valenciana, al menos durante un año. Para ello, aquellas interesadas deben presentar un certificado de empadronamiento histórico, para lo que se requiere una documentación identificativa en vigor, de la que carecen muchos de los potenciales beneficiarios, bien por pérdida o porque no ha caducado y no han logrado su renovación. La exigencia del empadronamiento ya había generado dificultades en la aplicación de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 y que la Comunitat Valenciana había resuelto con el Decreto 26/2000, reconociendo la asistencia sanitaria a los extranjeros no empadronados (Mora, 2013a). Por lo tanto, constituye un retroceso en la acción protectora llevada a cabo desde la propia Generalitat.

La exigencia de, al menos, un año de antigüedad en el empadronamiento para acceder al PVPS se debe a que se trata de una medida dirigida a la población extranjera que se encuentra de manera estable en la Comunitat Valenciana. Según los datos existentes, más del 83% de la población extranjera registradas en Valencia en el año 2015 llevaban residiendo en la ciudad desde hacía más de un año, y más de la mitad de los nacionales de países europeos, de África y de América del Sur, llevan 4 años o más (Oficina d'Estadística, 2015). Sin embargo, eso no garantiza que hayan mantenido su empadronamiento forma continuada. Son diversos los motivos para ello, tanto los continuos desplazamientos en función de la temporalidad de los empleos que realizan, sobre todo los agrícolas, la dificultad para mantener un domicilio estable, bien por vivir en habitaciones realquiladas o porque los periodos de alquiler son breves y los dueños de las casas no siempre ponen a disposición de los inquilinos los contratos de alquiler necesarios para el empadronamiento:

> «No todo el mundo tiene el pasaporte en vigor, y no porque no quiera, sino porque a lo mejor no tiene los medios económicos suficientes para hacer las gestiones oportunas; o no todo el mundo está empadronado, y no porque no quiera, porque a lo mejor vive en una habitación, donde vive no le empadronan, o bien es temporero y trabaja pues hoy durante tres meses en Valencia, pero luego se va a la campaña de Lleida o se va a Andalucía. Es decir, es gente que no tiene por qué tener un empadronamiento continuado» (Trabajadora social. Entidad).

Otro de los motivos es que el registro de empadronamiento de la población extranjera caduca cada dos años, según lo establecido en la Resolución de 16 de mayo de 2005 del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por lo que debe actualizarse de forma periódica. Muchas de las personas inmigrantes desconocen este hecho, pero, además, el acceso de la policía al Padrón Municipal, con el objeto de mejorar sus competencias sobre el control y permanencia de los extranjeros en España establecido en la Ley Orgánica 14/2003, provoca que muchas de las personas que se encuentran de manera irregular decidan no empadronarse para evitar su localización y posible expulsión del país. Como consecuencia, se producen periodos de no empadronamiento que se reflejan en el certificado de carácter histórico que se solicita al interesado en el PVPS:

> «Los inmigrantes en situación irregular tienen que renovar la situación de empadronamiento. La forma de acreditar el tiempo empadronamiento en la comunidad autónoma era un certificado histórico, en el que viéramos desde cuándo estaban empadronados ¿Qué ocurre? Que muchos estaban empadronados tres meses, cuatro meses, y llevan viviendo en Valencia ocho años. Ahí han sido muy estrictos» (Trabajadora Social. Centro de salud).

De igual modo, al PVPS no pueden acogerse las personas que tengan garantizada la asistencia sanitaria por otros medios, en especial por un Estado al que se le pueden transferir los gastos sanitarios, como es el caso de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, en virtud de la normativa vigente, o los nacionales de países con convenio bilateral con España que incluye la protección a la salud (Andorra, Chile, Marruecos, Perú y Túnez). Muchos de los ciudadanos de estos Estados, como Rumanía o Bulgaria, tienen dificultades para poder acceder a la cobertura sanitaria en España, como pone de manifiesto que el 25,6% de las incidencias recogidas en el Registro de ODUSALUD desde noviembre de 2012 corresponden a personas procedentes de la Unión Europea (ODUSALUD, 2015). En estos casos, la burocracia en determinados pacientes genera la exclusión., ya que se les exige el *certificado de no exportación del derecho a la asistencia sanitaria*, emitido desde el país de origen y con traducción oficial, requisitos que obligan a los interesados a un peregrinaje a embajadas y consulados, que no siempre se encuentran en el lugar de residencia, junto al correspondiente desembolso económico:

> «Fue a su consulado, que además estaba en Valencia tenía esa suerte, (…) para solicitar su certificado y entonces resulta que eso le costaba 85 euros, más que el certificado. Luego hay que mandarlo a Perú para que haga la apostilla del documento (…). Entonces le venía a

suponer como unos cien euros conseguir ese certificado, más todo el tiempo que supone hacer un documento aquí, que vaya a Perú, que vuelva de Perú y que tal. O sea que eso sigue dejando fuera de la atención a bastantes personas» (Directivo. Entidad Social).

Se trata de procesos complejos que, tal y como señalan los entrevistados, se hacen especialmente difíciles para los ciudadanos de Rumanía o de Marruecos, con débiles sistemas sanitarios y una administración lejos del alcance de los ciudadanos:

«Con Marruecos, por ejemplo, es marciano. En Marruecos, si la burocracia de aquí es complicada, me parece que la de allí es ya infinita. (…) Son personas que están aquí, que tienen que pedir a una persona de allí que vaya a una administración en su nombre a pedir un papel (…) muchos de ellos vienen de población rural, que desplazarse a lo mejor a una capital es cuestión de un día entero, para ir, pedir un documento (…) que tampoco tenemos definido cuál es exactamente, que se lo manden, que nos lo traigan, que lo traduzca un traductor jurado, y a partir de ahí poner… Claro, operativamente es fatal. Yo creo que he visto dos documentos de esos en un año y pico» (Trabajadora Social. Centro de salud).

Para evitar dar cobertura a una persona que la tenga ya garantizada por otro Estado, la exigencia de este certificado se ha extendido también a otros colectivos que, según el RDL 16/2011 sí tienen reconocida la protección a la salud como "situaciones especiales", como es el caso de los menores de edad y las mujeres embarazadas, a los que, en ocasiones, se les deniega el acceso a los servicios públicos de salud

«Empezamos a encontrarnos situaciones de niños que no están atendidos, cuando el Real Decreto [RDL 16/2012] establece que todos los menores de 18 años, por el hecho de ser menores, tienen la misma protección que cualquier menor español. Mujeres embarazadas que tampoco» (Coordinador. Entidad social).

ODUSALUD constató la existencia de irregularidades en la atención a menores y a mujeres embarazadas, concretamente el 11 % de los casos registrados como incidencias en el acceso a la asistencia sanitaria en la Comunitat Valenciana corresponden a menores de edad, con un total de 144 casos desde la entrada en vigor del PVPS hasta septiembre de 2015 (ODUSALUD, 2015).

Otro de los requisitos que establece el Programa es el de carecer de recursos económicos, para lo que establece un nivel de renta de la unidad familiar inferior a 1,5 veces el valor del Indicador Público de

Renta de Efectos Múltiple (IPREM). Sin embargo, se trata de un cálculo en el que no se toma en cuenta el número de menores o la existencia de personas con discapacidad o en situación de dependencia en la unidad familiar. Este límite se añade a las difíciles condiciones económicas que atraviesa la población en situación irregular que sólo tiene acceso al empleo informal.

> «Para poder acceder a la tarjeta sanitaria, sí, hay un límite de ingresos (…). Entonces por cinco o seis euros, pues a uno lo dejan fuera, se supone que con 600 euros tienes que vivir y pagarte un seguro privado» (Trabajadora Social. Centro de salud).

Se trata de una realidad compleja económicamente, ya que además de los bajos ingresos económicos, la población supuestamente beneficiaria se ve obligada a hacer un desembolso importante con el fin de obtener la documentación requerida, y mantenerla en vigor, hecho que, en muchos casos supera sus posibilidades:

> «Pero es que todo va por dinero (…). Tú piensa que si yo consigo 95€ para renovar mi pasaporte, para intentar pedir una ayuda, esos 95€ me sirven para comer, para el bonobus, para completar o reunir el alquiler de donde estoy viviendo. O sea, sacar 95€ a día de hoy a mí me supone un descalabro económico» (Inmigrante con enfermedad crónica. Latinoamérica).

Las personas entrevistadas señalan que, además, el proceso de tramitación del PVPS conlleva una serie de lagunas temporales en las que la persona se encuentra desprotegida, a pesar de que por su situación pudiera cumplir los requisitos establecidos, sin que se ofrezcan otras alternativas posibles. Este tipo de intervalos se producen, por ejemplo, entre el momento de la solicitud de inscripción en el Programa y su resolución, habiéndose producido situaciones en las que han transcurrido varios meses. O las situaciones de las personas que han solicitado su regularización y se encuentran a la espera de respuesta, periodo en el que no han podido presentar la solicitud al Programa:

> «Hay determinados espacios de tiempo, por ejemplo, cuando una persona está en trámite de la tarjeta sanitaria de residencia tiene como un lapso de tiempo en el que no puede estar dentro del Programa. Hay muchas lagunas por las que no se puede beneficiar todo el mundo» (Coordinador. Entidad social).

La vigencia del Programa es anual y los beneficiarios deben actualizar la documentación, con las complejidades que le acompañan y que ya han sido señaladas, para renovar la solicitud antes de que

finalice ese periodo. Pero, además, se da el hecho de que la caducidad también se vincula con la vigencia del pasaporte del beneficiario, si éste caduca antes de que transcurra el año, también lo hace la cobertura del PVPS:

> «Porque un día mi tarjeta sanitaria está bloqueada. Porque no puedo ir a comprar ningún medicamento (…) Y no tengo dinero para comprar (…) Casi cien euros o más (…) Luego se ha visto que la culpa es mía porque se ha caducado mi pasaporte (…). Porque como no tengo papeles, si falta al año, un mes o mes y medio para caducar, tengo que ir, coger el histórico y… y fotocopia de mi pasaporte y la tarjeta sanitaria que tengo, y tengo que ir a darla a trabajo social para que vuelvas a meter» (Inmigrante con enfermedad crónica. África).

En definitiva, la puesta en marcha de una propuesta dirigida a ofrecer cobertura sanitaria a la población que ha sufrido la sustracción del derecho a la salud, se convierte en un complejo proceso administrativo. La complejidad burocrática y administrativa del PVPS, el continuo peregrinaje entre los diferentes servicios e instituciones, la dilatación de los procesos junto a la carga económica tanto de los documentos como de los desplazamientos, en la práctica disuade a las personas que potencialmente podrían beneficiarse de este Programa, en la demanda de sus propios derechos:

> «Ahora me toca renovar pasaporte, con ese pasaporte ir a la trabajadora social de la zona, o sea, no sé, muchas cosas. Entonces, te digo que todo, en vez de hacer más fácil, más flexibilidad en las cosas, es más complicado» (Inmigrante con enfermedad crónica. Latinoamérica).

3.2. Mecanismos reguladores rígidos como garantía de legalidad y orden social

La garantía de funcionamiento de los sistemas expertos, y su fiabilidad, en el contexto de la modernidad, supone la existencia de mecanismos que regulan su funcionamiento, así como el encuentro de personas que desempeñan un papel específico como puntos de acceso al sistema (Giddens, 1999). El personal administrativo que se encuentra en los puestos de admisión y los mostradores de ese tipo de sistemas es el que realiza la primera atención a la persona, ofreciendo información y la atención, así como la gestión de los trámites, y con frecuencia se constituye en una barrera que impide el acceso a los servicios públicos (Avila y García, 2013b).

En el marco del estudio realizado, los entrevistados señalan que las personas que se encuentran en los mostradores de los servicios sanitarios deberían conocer cómo informar a la población afectada por la exclusión sanitaria, quién tiene posibilidades de acceder al PVPS o, al menos, poder orientar al respecto. Sin embargo, el desconocimiento ha provocado que a determinados pacientes se les negara la posibilidad de acceder a los centros sanitarios:

> «Es decir, una persona que en un momento dado podía cumplir los requisitos para entrar dentro del Programa y tener esa tarjeta sanitaria, iba al centro de salud, preguntaba por la tarjeta sanitaria, pedía cita, y directamente le decían que al no tener papeles no tenía derecho y la mandaban para casa. Ni tan siquiera le preguntaban más por la situación, ni la mandaban a la trabajadora social para que valorara la situación. Es decir, que había una desinformación» (Trabajadora social. Entidad).

Pero, con frecuencia, el mismo desconocimiento favorece comportamientos en los que se produce un cumplimiento rígido de las normas por parte de los profesionales, bien motivado por el celo profesional o bien por el miedo a una posible sanción en caso de incumplimiento. La interpretación rigurosa de las normas, en ocasiones excede los límites establecidos y, como consecuencia se producen exigencias más allá de lo establecido:

> «Muchas veces el efecto nocivo de esa regulación no viene por el mismo texto del Real Decreto, sino por la interpretación apresurada que hacen las personas que están atendiendo al público, normalmente sin ninguna formación jurídica. Es decir, en cuanto suena que se puede excluir, hay alguien que saca el demonio que tiene dentro y excluye. Igual que hay otras que sacan el gen solidario que llevan dentro y ayudan. Entonces nos estamos encontrando con muchos problemas que tienen que ver con personas concreta» (Médico de Familia. Centro investigación).

Como bien reconocen los entrevistados, al igual que determinados profesionales tienen comportamientos rígidos que provocan exclusión, también existen profesionales que solidariamente se encuentran dispuestos a favorecer la asistencia a la población inmigrante en situación administrativa irregular, aún a riesgo de incumplir la normativa. Sin embargo, la gestión informática también se ha erigido en un elemento que impide la asistencia sanitaria.

La fiabilidad y garantía del sistema también se basa en unos procedimientos regulados donde el sistema informático en todos los procesos administrativos se convierte en fundamental. Muchas de

las personas entrevistadas señalan que el hecho de que la aplicación informática no acepte los trámites y derivaciones que requiere un paciente implica que la asistencia puede quedar paralizada. Los entrevistados denuncian que el sistema quedó modificado a partir de la entrada en vigor del RDL 16/2012, al tiempo que se ha retardado la modificación para la aplicación del PVPS, lo que impide la asistencia por parte de los facultativos o la derivación a otras pruebas o servicios:

> «Cuando la gente llega a mí y yo la atiendo. Yo la atiendo, pero si quiero pedirle una analítica, entonces, como ahora todo funciona por ordenador, paso la tarjeta por el ordenador y no me deja pedirle una analítica» (Médico de familia. Sociedad científica).

Se trata, de este modo, de un problema recurrente. Para garantizar el cumplimiento de la normativa, se establecen una serie de requisitos, pero su obtención y la gestión de la información bloquea la asistencia sanitaria:

> «Se ha invertido totalmente y nos hemos cargado el derecho de asistencia sanitaria totalmente, desde un mecanismo totalmente administrativo. Entonces la gente no accede al profesional de la salud, porque o estás en esta casilla, o estás en esta o estás en esta. Entonces no puedes, no. Es complicado. El sistema administrativo, el sistema de gestión de asistencia sanitaria ha cambiado y obstaculiza cualquier resquicio de poder acceder al sistema si no cumples el requisito que toca» (Directivo. Entidad social).

3.3. Un falso reconocimiento del derecho a la protección de la salud

Las personas entrevistadas señalan que las carencias en el diseño y la gestión del PVPS provocan que, en la práctica, no responda al objetivo para el que fue creado, garantizar la protección de la salud a la población que había quedado excluida por el RDL 16/2012:

> "Podía haber sido un parche del que se podía haber beneficiado personas. Pero al final, el entramado administrativo-burocrático es el que impide que, aunque esté contemplado, las personas accedan a los servicios médicos" (Directivo. Entidad social).

El PVPS es señalado como una medida contemporizadora de las autoridades sanitarias que lo pusieron en marcha, al tiempo que no ha existido una preocupación real por garantizar que la información sobre el Programa llegara a sus potenciales beneficiarios, ni por procurar formación a

los profesionales responsables de su difusión y tramitación en los servicios públicos, ni mucho menos por tutelar su adecuada puesta en marcha y seguimiento.

> «Lo que se le achaca al Programa Valenciano es que no se difundió, que la población no sabe que tiene derecho y que al inmigrante no le está llegando la información, y que incluso al trabajador, al administrativo que está en un centro de salud, que es el que recibe, que va y que ve un SIP antiguo que no te sirve porque no tiene derecho. Que no están informando bien, porque no se está transmitiendo bien la información (…) Hay que exigirle a la Administración que informe a sus trabajadores» (Directivo. Asociación enfermos).

Pero, al mismo tiempo, las mismas autoridades sanitarias depositan el peso de la falta de acceso a la protección a la salud en la población inmigrante en situación administrativa irregular al no poseer la documentación acreditativa. Al menos, así puede desprenderse de las declaraciones del Secretario de Salud de la Comunitat Valenciana en el Debate sobre el Derecho a la Salud, organizado por ODUSALUD con motivo de las elecciones europeas y celebrado en Valencia el 14 de mayo de 2014:

> «Aquí hay unas reglas de juego en una sociedad organizada. Y lógicamente cuando alguien se sale de esas reglas de juego, tenemos que intentar crear estos planes especiales, estas atenciones (…). ¿Por qué esa persona no trae papeles? Esa sería la pregunta, dijéramos normal. Un problema que es totalmente de tipo ad-mi-nis-tra-ti-vo" (…) porque no tiene los papeles, que es lo que debería tener. Porque hay cosas que son muy fáciles de solucionar. Aquí estamos hablando, no de un problema sanitario. Estamos hablando de un problema de gestoría» (Secretario. Debate).

Los requisitos de carácter administrativo se convierten así en la barrera del sistema, al tiempo que eliminan la posibilidad de reclamar responsabilidades por las dificultades en la gestión, los fallos o límites existentes. Si el propio interesado no ha "acreditado" convenientemente su derecho y, por lo tanto, no está identificado en el sistema, no puede acceder a la protección del sistema público. De este modo, los procedimientos administrativos distancian los efectos excluyentes del PVPS de la responsabilidad que las autoridades sanitarias tienen en su diseño y funcionamiento. La protección de la salud de la población inmigrante en situación irregular ha sido recogida formalmente en el PVPS, pero no el que se haga efectiva.

4. Conclusiones

Las barreras de carácter administrativo y burocrático han sido una constante en el acceso a los servicios de salud de la población inmigrante, pero se ha agravado a partir del RDL 16/2012 que ha formalizado la exclusión sanitaria para la población en situación administrativa irregular. A pesar del establecimiento del PVPS, como un mecanismo de protección para la población excluida, éste se ha mostrado ineficaz porque ha empeorado los procesos burocráticos, exigiendo de la persona inmigrante la acreditación de los requisitos establecidos y depositando en ella una mayor carga de la tramitación administrativa. Asimismo, los procesos de gestión diseñados desde la administración pública no garantizan el adecuado funcionamiento de estos procesos, al tiempo que los responsables públicos no reconocen la relación existente entre las trabas administrativas y las barreras en el acceso al sistema sanitario, y eluden la responsabilidad que les compete en la supervisión del funcionamiento de los programas y servicios públicos. Como consecuencia, los derechos reconocidos sobre el papel se convierten en una herramienta de los responsables públicos para mantener los límites en el acceso, al tiempo que las formas de acceso a las prestaciones públicas establecidas de forma compleja suponen un ejercicio de violencia sobre los afectados.

El mundo actual, planteado sobre la base de estructuras amplias, ha establecido un funcionamiento complejo en el que la burocracia tiene un papel cada vez más relevante, para garantizar su calidad y fiabilidad, una realidad de la que el sistema sanitario no es ajeno. Sin embargo, los responsables públicos no pueden desligarse de la responsabilidad en el diseño de este tipo de mecanismos, y menos aún si supone la exclusión efectiva del derecho de la protección a la salud.

Por tanto, se hace necesario, además de recuperar el derecho a la protección de la salud de carácter universal, arbitrar mecanismos que garanticen el acceso efectivo a los servicios de protección, así como establecer procesos que favorezcan la gestión administrativa sin que ésta suponga una sobrecarga para la población beneficiaria.

Bibliografía

Aguirre, A. (1995). Etnografía. Metodología cualitativa en la investigación, Barcelona, Boixareu.

Ávila, D., y García, S. (2013a). "Lógica de escasez en los derechos y administración de la pobreza", Actas Oficiales del IV Congreso REPS 2013, Alcalá de Henares (Madrid), Univ. Alcalá de Henares, pp. 1209-1220 (paper).

Avila, D., y García, S. (2013b) "Solicitar, subsanar, denegar... la burocracia de los de abajo" En P. Oliver (coord.), Burorrepresión: sanción administrativa y control social. Albacete, Bomarzo.

Beck, U. (2007) "Cómo los vecinos se convierten en judíos. La construcción política del extraño en una era de modernidad reflexiva" en Papers vol. nº 84, pp. 47-66.

Generalitat Valenciana. Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunitat Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria. Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, 28 de febrero, núm. 3.697, pp. 3215-3217.

De Haas, H. (2007). "Turning the Tide? Why development will not stop migration" en Development and Change vol. nº 38 (5), pp. 819-841. Disponible en http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.596.5554&rep=rep1&type=pdf.

De Lucas, J. (2015) Mediterráneo: el naufragio de Europa, Valencia, Tirant Humanidades.

España. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE nº. 10, de12 de enero, pp. 1139-1150.

España. Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. BOE nº 279, de 21 de noviembre, pp. 41193-41204.

España. Resolución de 26 de mayo de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 28 de abril de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección

General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovados cada dos años. BOE nº 128, de 30 de mayo, pp. 18112-18116.

España. Real-Decreto Ley 16/2012, de 12 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. BOE nº 98, de 24 de abril, pp. 31278-31312.

García Roca, J. (2010) "Ciudadanía, vecindad y hospitalidad" En Solanes, A. (ed.) Derechos Humanos, migraciones y diversidad, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.29-64.

Giddens, A. (1999), Consecuencias de la modernidad, Madrid, Alianza.

Ibáñez, J. (2000), Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica, Madrid, Siglo XXI de España Editores.

Lema, C. (2009) Salud, Justicia, Derechos. El derecho a la salud como derecho social, Madrid, Dykinson.

Lema, C. (2012) Apogeo y crisis de la ciudadanía de la salud. Historia del derecho a la salud en el siglo XX, Madrid, Dykinson.

López, R., y Deslauriesrs, J. (2011) "La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social" en Margen, vol. nº 61.

Lurbe, K., y Santamaría, E. (2007), "Entre (nos) otros... o la necesidad de repensar la construción de las alteridades en contextos migratorios" en Papers: revista de sociología, vol nº 85, pp. 57-69.

Malo, M. (2006) "Prefacio", En Malo (coord.) Fronteras interiores y exteriores, España, Contrapoder, pp. 7-11.

Mezzadra, S. (2005) Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización, Madrid, Traficantes de sueños.

Mora, A. (2010) "Integrando la desigualdad: la normalización de la exclusión social de las personas inmigrantes", En Conejero, E. y Ortega, A. (eds.) Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana, San Vicente (Alicante), Editorial Club Universitario.

Mora, A. (2013a) "El derecho a la salud de las personas inmigrantes y su nueva regulación en el Estado Español", En de Lucas, J. y Añón, M., Integración y derechos. A la búsqueda de indicadores, Barcelona, Icaria Editorial.

Mora, A. (2013b), "El Real Decreto-ley 16/2012 y la negación del derecho a la asistencia sanitaria a los inmigrantes indocumentados: un análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos". Actas Oficiales del IV Congreso de la Red Española de Política Social. Alcalá de Henares. Madrid.

ODUSALUD. (2015), "11 Informe. Septiembre 2015. Observatorio del Derecho Universal a la Salud de la Comunidad Valenciana", Valencia, ODUSALUD, disponible en https://drive.google.com/file/d/0B6xOMLiL6YCzUGlKdW1WcTRxQTg/view?pref=2&pli=1

Oficina d'Estadística. (2015) Població de Nacionalitat Estrangera a la ciutat de València 2015, Valencia, Ajuntament de València, disponible en http://www.valencia.es/ayuntamiento/catalogo.nsf/CatalogoUnTitulo?readForm&lang=1&serie=22&titulo=Poblaci%F3n%20de%20nacionalidad%20extranjera%20en%20la%20ciudad%20de%20Valencia%202015&bdOrigen=ayuntamiento/estadistica.nsf&idApoyo=58FB3C7A3D56E414C1257DD4

OIM (2015) Los migrantes y las ciudades: nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad. Informe sobre las migraciones en el mundo 2015, Ginebra (Suiza) OIM.

Oliver, P. (2013). ¿Qué es la burorrepresión? En P. Oliver, Burorrepresión: sanción administrativa y control social (págs. 11-28). Albacete: Bomarzo.

Reino de España. (2013) Programa Nacional de Reformas de España 2013, Madrid, Reino de España, disponible en http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/PNREspanya2013.pdf

Roca, J. (2004), "Les entrevistes", En Pujadas, J., Comas, D. y. Roca, J., (eds.) Etnografía, Barcelona, UOC.

Ruiz, J., e Ispizua, M. (1989), La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa, Bilbao, Universidad de Deusto.

Solanes, A. (2011), "El buen inmigrante: regular e integrado", en REDUR, vol nº 9, pp. 99-125.

Solanes, A. (2014), "La salud como derecho en España. Reformas en un contexto de crisis económica", en Derechos y Libertades, vol. nº31 (Época II), pp. 127-162.

Therborn, G. (2015), La desigualdad mata, Madrid, Alianza Editorial.

Vallés, M. (1997), Técnicas cualitativas de investigación social, Madrid, Síntesis.

Vázquez-Cañete, A. (2012) "Donde no hay mediación", en Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales, vol. nº 39pp. 213-232.

Velasco, H., Díaz de Rada, A., Cruces, F., Fernández, R., Jiménez, C., y Sánchez, R. (2006), La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en sistemas expertos, Madrid, Editorial Universitara Ramón Areces.

Vélez, O. (2003) Reconfigurando el trabajo Social. Perspectivas y tendencias contemporáneas, Buenos Aires, Espacio Editorial.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

10 INMIGRACIÓN

LOS PLANES LOCALES DE INTEGRACIÓN Y CONVIVENCIA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA VALENCIANA DE INTEGRACIÓN: EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DEL PLAN 2016-2019 DE LA VALL D´UIXÓ (CASTELLÓ)*

Mora Castro, Albert
albert.mora@uv.es
Caturla Bastit, Mª del Mar
mcabas@alumni.uv.es
Adrover Beviá, Carolina
adroverbevia@gmail.com

* Este trabajo se basa en los resultados del proyecto "Estudio y elaboración de un plan de inmigración para la Vall d´Uixó", desarrollado entre los meses de enero y diciembre de 2016, dirigido por el primer firmante de este texto y financiado íntegramente por el Ayuntamiento de la Vall d´Uixó.

Grupo 10.1
Inmigración, Extranjería, Nacionalidad, y políticas de integración para un nuevo consenso en torno al bienestar

espanet SPAIN

1. Introducción

En estos años en los que el Estado español y sus diferentes comunidades autónomas se han transformado en territorios de recepción de personas venidas de otros países, incrementando significativamente sus niveles de multiculturalidad, los planes de integración han jugado un papel clave en las políticas orientadas a la gestión de la inserción de los nuevos vecinos y a la articulación de la convivencia en la diversidad. En el territorio estatal, los primeros intentos de regular la política migratoria y de integración se materializan en el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 y el Plan GRECO (Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España), dos instrumentos de los que no se derivaron actuaciones públicas significativas en materia de integración (Pajares, 2005: 131-133). Habrá que esperar a la aprobación del I Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2004-2007[1] para disponer de un instrumento que guíe, de manera clara y efectiva, la política de integración en España y que tendrá su continuidad en el II Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2011-2014.

En la Comunitat Valenciana, se han sucedido ya tres planes de integración (el Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007; el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 y el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017), los dos últimos de los cuales han sido complementados por lo establecido en la Ley 15/2008 de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana[2], una ley que se configuró más bien como un programa o conjunto de acciones, con diversas lagunas, y que se caracteriza, como ha señalado Ortega (2010: 58) por carecer de efectividad real en algunos ámbitos de especial relevancia.

En sintonía con lo establecido en los planes autonómicos[3], se han ido aprobando planes de integración en diversos municipios valencianos. Estos planes se establecieron, en el artículo 30.2

[1] Una descripción analítica y una primera valoración de este Plan puede encontrarse en Cachón (2008). En el texto del II Plan se incluyen las conclusiones derivadas de la evaluación formal de ese I Plan que destacan el giro que permite el plan en la orientación de la política de integración, haciendo de ésta una pieza central en la acción de gobierno y dotándola de un enfoque basado en la ciudadanía y en la integración bidireccional. Se resaltan los siguientes resultados: movilización de un importante volumen de fondos para hacer posible la consecución de los objetivos marcados, alto nivel de eficacia en el cumplimiento de objetivos y programas, impulso de la integración desde una concepción intercultural, incorporación de la integración a la agenda pública, avance hacia un modelo de acción concertada entre los diferentes órganos competentes y las diferentes administraciones, dinamización de programas y políticas autonómicas y municipales, impacto relevante en la acción y desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, fortalecimiento de las asociaciones de inmigrantes e incidencia en la formación y capacitación de actores institucionales y sociales. Actualmente, y después de un escaso o inexistente compromiso político con el II Plan, no existe ningún Plan estatal en vigor. El II Plan tampoco ha sido evaluado, incumpliendo así el compromiso de evaluación que en él se recogía.

[2] Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, DOCV nº 5991, de 11 de diciembre de 2008.

[3] El último de ellos gira en torno a dos grandes ejes de actuación, la acogida y la cohesión social, además de un tercero de carácter transversal.

del Reglamento de la Ley 15/2008[4], como requisito para que los municipios pudieran optar a la apertura de una Agencia de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS), recurso sobre el que han pivotado las políticas de integración autonómicas y locales en la Comunitat Valenciana durante los últimos años y que está siendo sometido actualmente a una importante remodelación[5].

Como ha sido habitual en otros territorios del Estado, algunos de estos planes se han constituido como meras declaraciones de intenciones, sin compromiso político que las avale y sin que respondieran a los intereses de una ciudadanía habitualmente ninguneada en el diseño de las políticas públicas. Tampoco ha sido infrecuente que estos planes que, por lo general, ensalzan los valores propios de la igualdad, la interculturalidad y la ciudadanía, hayan sido promulgados por gobiernos locales que entienden la integración en clave asimilacionista y que promueven, abierta o veladamente, la discriminación de las personas inmigrantes. Estas contradicciones se han manifestado también en las políticas autonómicas que, formalmente, y a través de sus planes, parecen comprometidas con una concepción intercultural de la integración mientras sostienen figuras como el controvertido Compromiso de Integración y las Escuelas de Acogida de carácter claramente asimilacionista.

Algunos planes, sin embargo, han ofrecido efectivos marcos de regulación de las políticas de integración, como muestra el caso de la ciudad de Gandia, cuyo Plan de Inmigración Municipal 2006-2009 marcó la hoja de ruta para la edificación de una exitosa y reconocida política de integración (Mora, 2012 y 2015).

La Comunitat Valenciana, y una buena parte de sus municipios, vive ahora un momento de oportunidad política singular en el marco de un compromiso de gobierno con las políticas sociales, la defensa de los derechos humanos (también de las personas migradas) y la participación ciudadana. Esta realidad está posibilitando la emergencia de planes y programas que sitúan a los ciudadanos en el centro de la acción política y que se convierten en instrumentos al servicio de un compromiso político real con la causa de la integración y la convivencia intercultural. Es el caso del Plan de Integración y Convivencia 2016-2019 del Ayuntamiento de La Vall d´Uixó que se ha construido a partir de un diagnóstico participativo y ha incorporado las medidas y mecanismos necesarios para dar respuesta efectiva a los retos que la inclusión y la convivencia en la diversidad

[4] Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el cual se aprueba el reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, DOCV nº 6056, de 14 de julio de 2009.

[5] Véase "La nueva red de Oficinas de Atención a Personas Migrantes asesorará a los valencianos que trabajen en el exterior y a sus familias", Generalitat Valenciana, 29 de diciembre de 2016, http://ir.uv.es/j6xwSy5 (consultado 14 de enero de 2017).

plantean en esta ciudad de poco más de 30.000 habitantes y con alrededor de un 10% de población extranjera[6].

2. El diseño del Plan de Integración y Convivencia 2016-2019 de La Vall d´Uixó.

Una vez agotado el Plan de Integración y Convivencia 2012-2015, el Ayuntamiento de La Vall d´Uixó decide elaborar un nuevo plan que no se limite a dar continuidad, con pequeñas modificaciones, a las acciones que ya se recogían en el plan anterior (como viene siendo habitual en los procesos de renovación de estos planes locales) sino que respondiera fielmente a la realidad actual del municipio. Para ello, encarga a la Universidad de Valencia los trabajos de elaboración de ese nuevo plan. Como primer paso, se decide poner en marcha un proceso de consulta ciudadana y de análisis de la realidad de la diversidad y la convivencia en el municipio en el marco de una estrategia centrada en la promoción de la convivencia intercultural y la garantía de derechos. Durante este proceso, desarrollado entre los meses de enero y septiembre de 2016, se ha llevado a cabo una encuesta, con 367 personas; cuatro grupos focales, con técnicos y con miembros de la sociedad civil[7]; y varias entrevistas con informantes clave, combinando de esta forma la metodología de investigación cuantitativa y la cualitativa. También se ha abierto un proceso de consulta a toda la población mediante el establecimiento de un canal de presentación de propuestas a través de la página web municipal.

El conocimiento generado a través de este proceso ha permitido ajustar el Plan a las necesidades reales del municipio, de forma que sea el instrumento necesario para conducir, durante los próximos años, una política de fomento responsable de la buena convivencia que incorpore la lucha contra la xenofobia, y contra los estereotipos y prejuicios que la sustentan, como eje central de actuación. Guiado por cinco principios rectores (igualdad y no discriminación; respeto a la diversidad; interculturalidad; ciudadanía y transversalidad) el Plan establece como objetivo general "promover la integración plena de las personas de origen extranjero que viven en La Vall d´Uixó y la convivencia entre culturas desde los parámetros propios de la interculturalidad y la cultura de la paz".

[6] Según los datos del padrón, a 1 de enero de 2015, residen en La Vall d´Uixó 31.671 personas, 2.322 de las cuales son de nacionalidad extranjera. Los datos registrados por el Ayuntamiento, a 15 de enero de 2016, cifran la población extranjera en 3.538, existiendo un significativo desajuste entre los datos que parece motivado por diferencias en la forma en la que ambos organismos registran a la población extranjera. Esta población se situaría, por tanto, en un 7,3% si se toma como referencia la primera de las fuentes referidas, y en un 10,5% si se consideran las segundas.

[7] Grupo 1: miembros de la Comisión Municipal de Integración y Convivencia; Grupo 2: profesionales de los servicios sociales, sanitarios y de empleo; Grupo 3: profesionales del sector educativo; Grupo 4: miembros de entidades sociales.

Partiendo de una estructura similar a la que contempla el plan autonómico, se establecen cuatro grandes ejes de actuación: acogida e inclusión; cohesión social en la diversidad (con dos líneas de trabajo: promoción del diálogo y la convivencia intercultural y lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia); igualdad y cooperación y refugio. En cada uno de estos ámbitos se incluyen diversas actuaciones, entre las que puede destacarse, dentro del área de acogida e inclusión, la puesta en marcha de Talleres de Participación y Ciudadanía Local o, dentro del eje de cohesión social, el diseño y desarrollo de Escuelas de Ciudadanía Intercultural que puedan promover la convivencia entre toda la ciudadanía superando así las deficiencias del modelo de las Escuelas de Acogida[8].

En este texto, se recogen las principales conclusiones de la encuesta realizada en base a un cuestionario adaptado a partir del modelo utilizado, en los años 2010, 2012 y 2015 en el marco del proyecto de referencia en España en el campo de la promoción de la convivencia en contextos de multiculturalidad significativa, el Proyecto de Intervención Comunitaria (Proyecto ICI) de la Obra Social la Caixa, dirigido por el profesor Carlos Giménez[9]. Tomando como base este modelo, se han modificado algunas preguntas y se han añadido otras nuevas, creadas exprofeso para esta investigación, así como algunas de las utilizadas en los informes anuales sobre evolución del racismo y la xenofobia en España elaborados desde el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) por Mª Ángeles Cea y Miguel S. Valles. Esto ha permitido analizar parte de los resultados obtenidos en contraste con los recabados en esos otros proyectos, de modo que pudiera ofrecerse una visión más amplia de la realidad.

La muestra ha sido conformada por 367 vecinos de La Vall d´Uixó, mediante un muestreo no probabilístico por cuotas de sexo (hombre/mujer), edad (18-35, 36-65 y más de 65) y nacionalidad (españoles, marroquíes, rumanos y otros). Para el conjunto de la población, con un nivel de confianza del 95,5%, y bajo el supuesto de máxima indeterminación, el error muestral es de un 5,2%. Puede afirmarse, por tanto, que los datos obtenidos de la muestra se acercan fidedignamente a los parámetros poblaciones reales.

El porcentaje de extranjeros en la muestra es de un 20%, ampliándose su representación, de manera intencionada, respecto a su peso real en la población. Las cuotas por sexo y edad y por nacionalidad en la población extranjera se han calculado de manera proporcional en base a los datos del conjunto de la población empadronada en La Vall.

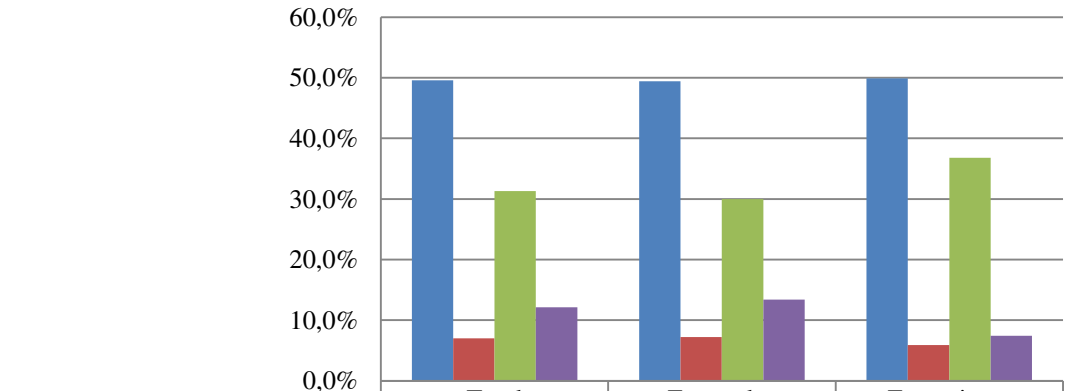
[8] El texto completo del Plan puede consultarse en http://ir.uv.es/EJb4bhN, consultado el 14 de enero de 2017.
[9] Véase Giménez (2010), Giménez y Lobera (2014) i Giménez et al. (2015).

El trabajo de campo se ha desarrollado entre los meses de marzo y mayo de 2016 combinando encuestas personales a pie de calle con otras practicadas en espacios habituales de reunión.

3. Principales resultados de la Encuesta sobre Integración y Convivencia en La Vall d´Uixó

3.1. Relaciones entre culturas y actitudes hacia la inmigración y la diversidad

El tipo y calidad de las **relaciones** entre los vecinos de un municipio marcan unas determinadas posibilidades para la convivencia y la cohesión social en contextos de diversidad. Tal y como puede verse en la gráfica siguiente, la mayor parte de la población encuestada (el 49,6%) considera que en La Vall apenas hay relación entre los vecinos de diferentes culturas, nacionalidades o religiones, aunque sí hay respeto entre ellos y no se dan conflictos significativos. Destaca el porcentaje significativo de respuestas (31,3%) que afirman que existe buena relación y que los problemas que pueden surgir se resuelven pacíficamente. En contraste, sólo el 7% de las personas encuestadas manifiestan que existe tensión e incluso hostilidad. No se aprecian diferencias significativas entre españoles y extranjeros.

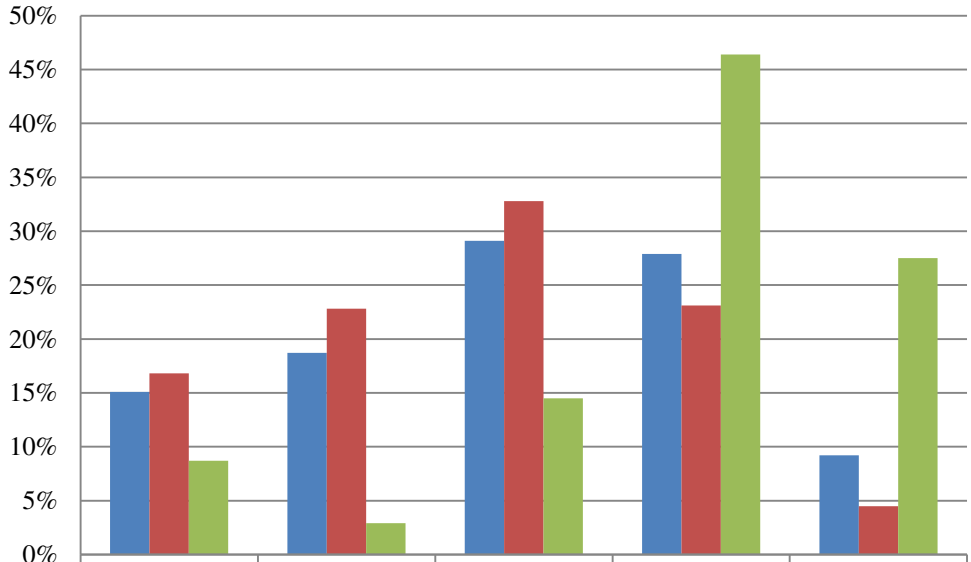


	Total	Españoles	Extranjeros
Apenas hay relación, pero hay respeto y apenas hay conflicto	49,6%	49,4%	49,9%
Hay tensión e incluso hostilidad	7,0%	7,2%	5,9%
Hay buena relación y los posibles problemas se resuelven pacíficamente	31,3%	30,0%	36,8%
NS/NC	12,1%	13,4%	7,4%

Figura 1: **Entre los vecinos de La Vall d'Uixó de diferentes culturas, nacionalidades o religiones…**

Estos resultados se hallan en consonancia con los obtenidos, para el conjunto de los 31 territorios de alta diversidad contemplados, en la Encuesta 2015 sobre Convivencia Social e Intercultural en Territorios de Alta Diversidad del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural de la Obra Social de la Caixa (en adelante, Encuesta ICI)[10]. En esa encuesta, el 50,3% de los participantes considera que apenas hay relación pero sí respeto y ausencia de conflicto; un 36% opina que hay buenas relaciones y los conflictos se resuelven pacíficamente, y sólo un 13,7% (casi 8 puntos porcentuales más que en nuestra muestra) aprecia tensión u hostilidad (Giménez et al, 2015: 67).

Por lo que refiere a la disposición a mantener relaciones interétnicas, se aprecia que el 37,1% de las personas encuestadas muestra mucho o bastante interés por relacionarse con personas de otras culturas. Este porcentaje se incrementa hasta alcanzar el 73,9% en el caso de la población extranjera y disminuye hasta el 27,6% en la población española. Destaca el hecho de que el 16,8% de la muestra de españoles manifieste no tener ningún interés en relacionarse con personas de otras culturas y que otro 22,8% exprese que tiene poco interés.

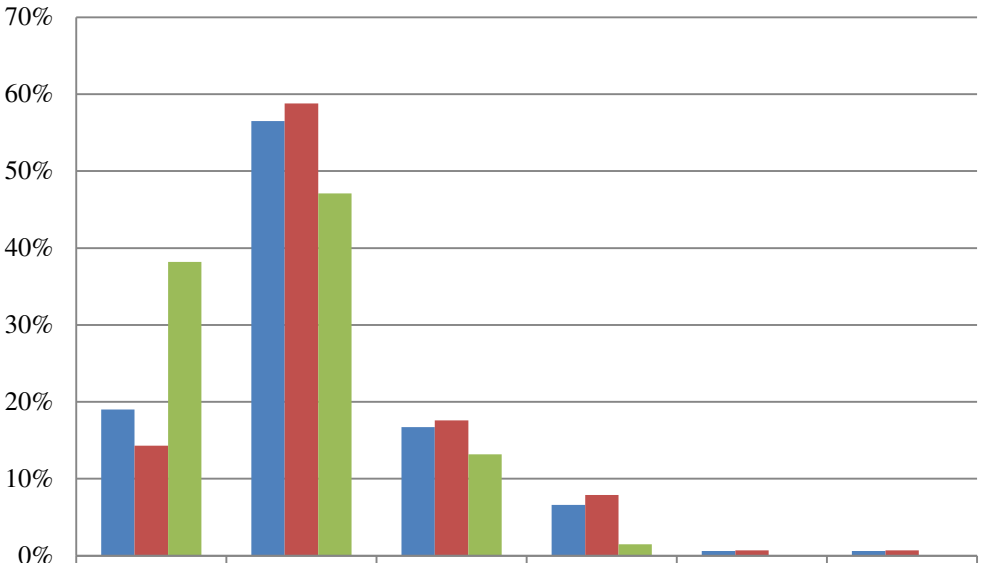


	Ningún interés	Poco interés	Algo de interés	Bastante interés	Mucho interés
Total	15,1%	18,7%	29,1%	27,9%	9,2%
Españoles	16,8%	22,8%	32,8%	23,1%	4,5%
Extranjeros	8,7%	2,9%	14,5%	46,4%	27,5%

***Figura 2*: ¿En qué medida tiene usted interés en relacionarse con personas de otras culturas?**

[10] La presencia de españoles en esa muestra (76%), dato relevante para los análisis comparativos que se presentan en este texto, es muy similar a la que se da en la encuesta realizada en La Vall d´Uixó (80%).

En relación a las **actitudes hacia la diversidad y la inmigración**, y respecto al hecho de que una parte de la población de La Vall d'Uixó proceda de distintos países, a más de tres cuartas partes de las personas encuestadas les parece bien o muy bien, con una mayor incidencia entre los extranjeros (85,3%) que entre los españoles (73,1%). Únicamente al 7,2% del total le parece mal o muy mal.



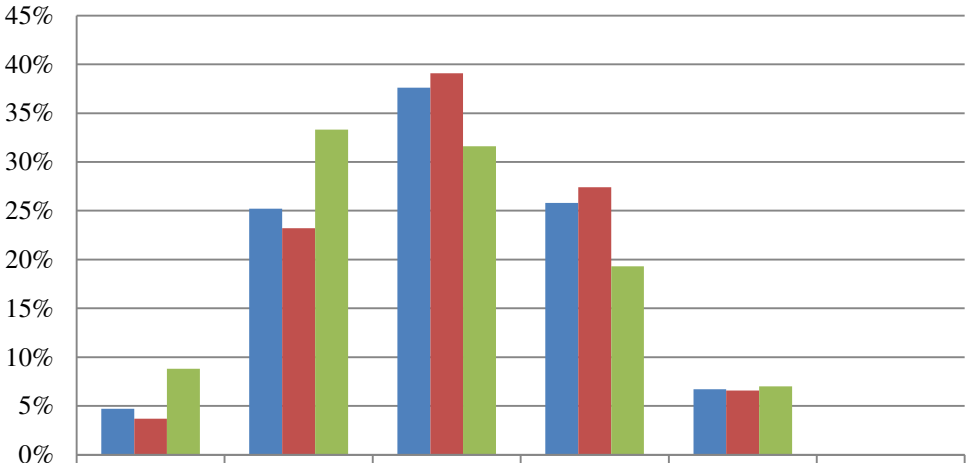
	Muy bien	Bien	Ni bien ni mal	Mal	Muy mal	Indiferente
Total	19,0%	56,5%	16,7%	6,6%	0,6%	0,6%
Españoles	14,3%	58,8%	17,6%	7,9%	0,7%	0,7%
Extranjeros	38,2%	47,1%	13,2%	1,5%	0,0%	0,0%

***Figura 3*: Una parte de la población de La Vall d'Uixó procede de distintos países. ¿Qué le parece a usted?**

Los valores obtenidos se acercan a los que se han hallado en la Encuesta ICI (Giménez et al, 2015: 101) donde también sobresale la buena valoración acerca de la presencia de personas de otros países (les parece bien o muy bien al 66% de los encuestados, frente al 75,5% en La Vall). En nuestra muestra, sin embargo, un mayor porcentaje de personas declara que le parece "muy bien" (un 19% frente a un 12%), mientras que en la Encuesta ICI es mayor la cifra de los que se sitúan en una posición de ambivalencia (25,8% frente a un 16,7% en nuestra muestra).

En cambio, cuando se les pregunta qué creen que piensa el resto de la gente del municipio, lo más frecuente es que respondan "ni bien ni mal" (37,6%), destacando un acusado descenso de opiniones positivas (29,9%) y un aumento de las negativas (32,5%). Esta diferencia es muy significativa y puede ser debida al sesgo de deseabilidad social (contestar en concordancia con aquello que se considera políticamente correcto) y al hecho de que es habitual que valores socialmente representados como negativos, como la intolerancia o el rechazo hacia los extranjeros, se identifiquen rápidamente en los otros mientras cuesta mucho asumirlos en uno mismo. Es una realidad que, con menos intensidad, también se ve reflejada en los resultados de la Encuesta ICI

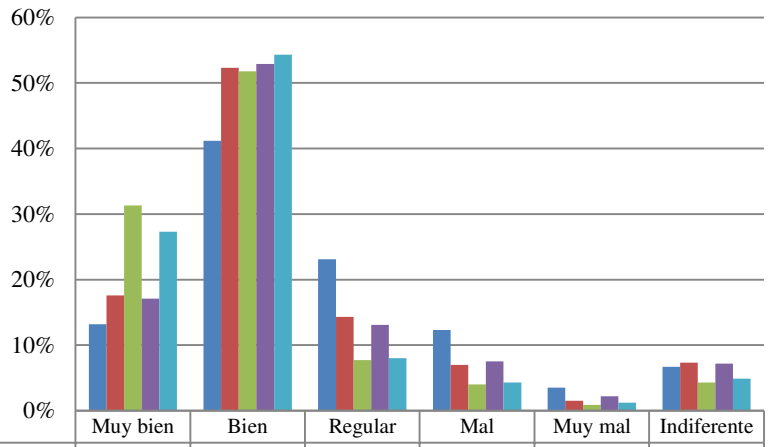
(Giménez et al, 2015: 194). Puede ilustrarse este extremo con un par de datos: en ambas encuestas, el porcentaje de gente al que le parece bien o muy bien la presencia de extranjeros es elevada (54% y 12%, respectivamente, en la Encuesta ICI, y 56,5% y 19% en la nuestra) porcentajes que descienden considerablemente cuando se pregunta por la opinión de la población en general (38,9% y 3,9% en el primer caso y 25,2% y 4,7% en el segundo).



	Muy bien	Bien	Ni bien ni mal	Mal	Muy mal	Indiferente
Total	4,7%	25,2%	37,6%	25,8%	6,7%	0,0%
Españoles	3,7%	23,2%	39,1%	27,4%	6,6%	0,0%
Extranjeros	8,8%	33,3%	31,6%	19,3%	7,0%	0,0%

Figura 4: **¿Y cómo cree que le parece a la mayoría de la gente de La Vall d'Uixó?**

Ante algunos de los cambios que ha comportado la llegada de personas extranjeras al municipio, como son el incremento de la diversidad lingüística y gastronómica, de las formas de vestir o de las manifestaciones culturales y religiosas, la mayor parte de la población muestra una actitud positiva, especialmente en lo que refiere a la diversidad gastronómica y de expresiones culturales. El elemento que menos aprobación concita es el hecho de que haya personas en el municipio que vistan de manera diferente a la habitual, que es visto de manera negativa por el 15,8%. Cabe destacar, en este sentido, que las respuestas negativas fueron muchas veces acompañadas de comentarios contrarios al uso de prendas como el velo islámico y el burka. En la Encuesta ICI, por contraste, este rechazo se reduce a más de la mitad (7,3%) (Giménez et al, 2015: 94).

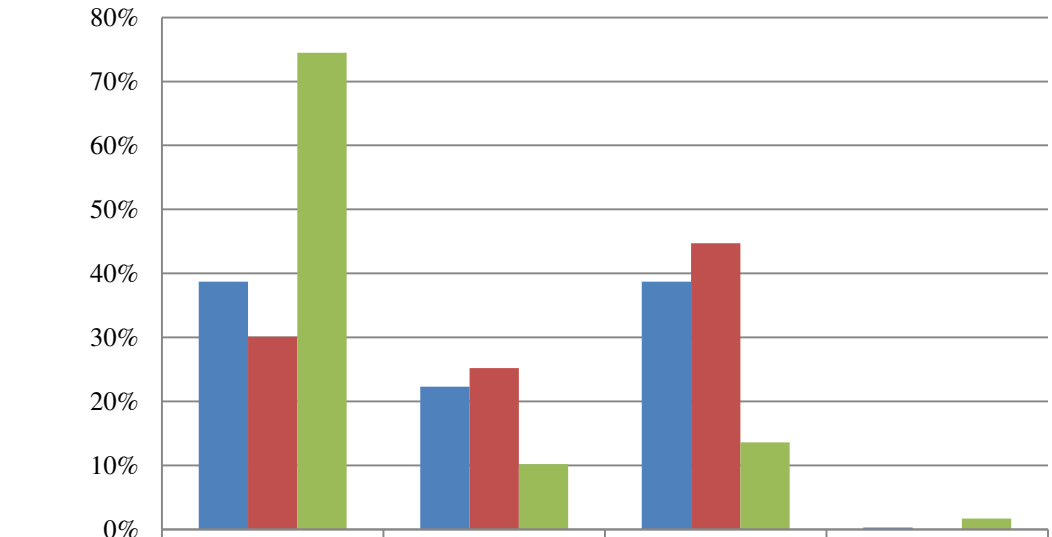


	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	Indiferente
...haya personas con vestimentas diferentes	13,2%	41,2%	23,1%	12,3%	3,5%	6,7%
...en la calle se oigan distintos idiomas	17,6%	52,3%	14,3%	7,0%	1,5%	7,3%
...haya oferta de comidas de otras partes el mundo	31,3%	51,8%	7,7%	4,0%	0,9%	4,3%
...se practiquen diferentes religiones	17,1%	52,9%	13,1%	7,5%	2,2%	7,2%
...haya otras formas artísticas y culturales	27,3%	54,3%	8,0%	4,3%	1,2%	4,9%

Figura 5: **Durante los últimos años, en La Vall d'Uixó ha habido un aumento de personas procedentes de diversos países y culturas, ¿cómo ve usted que…?**

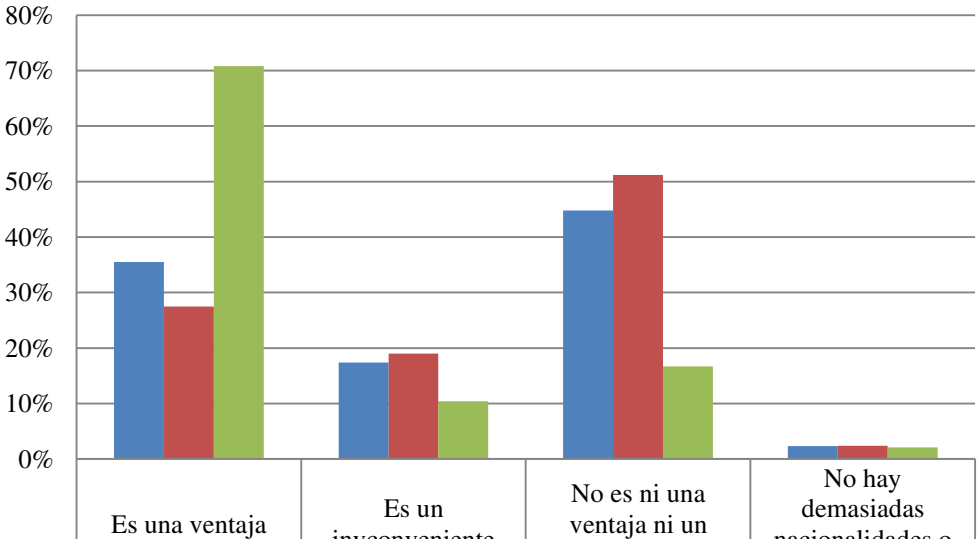
Se ha querido saber también si se considera una ventaja o un inconveniente que haya personas de distintos países y de otras religiones en el municipio. Es más frecuente que la gente piense que la presencia de personas de distintos países en La Vall d'Uixó es una ventaja (38,7%; 41,4% en la Encuesta ICI), aunque el mismo porcentaje considera que no es ni una ventaja ni un inconveniente (47,3% en la Encuesta ICI). Algo muy similar ocurre respecto al hecho de que haya distintas religiones, pero en este caso aumenta el número de personas que no cree que sea ni una ventaja ni un inconveniente (44,8% y 58,4% en la Encuesta ICI, donde sí se aprecia una visión menos positiva respecto a la diversidad religiosa en comparación con la diversidad de nacionalidades, con 10 puntos de diferencia). En los datos obtenidos en La Vall, las respuestas varían mucho en función de la nacionalidad de los encuestados. Casi tres cuartas partes de los extranjeros (el doble que los españoles) consideran que ambas cuestiones son una ventaja. En cambio, los españoles prefieren situarse en una posición intermedia[11]. Asimismo, destaca que las personas españolas consideran que es un inconveniente la diversidad de procedencia y de religiones en un 25% y un 19% respectivamente algo que, aunque no muestra una tendencia mayoritaria, sí debe ser tenido en cuenta en la medida en la que implica una visión negativa de la diversidad entre un porcentaje no desdeñable de las personas encuestadas.

[11] Muchas de estas respuestas fueron acompañadas de comentarios reticentes que hacen suponer que algunos de los encuestados se acercan más a la opción "es un inconveniente" aunque afirmen que no es una ventaja ni un inconveniente.



	Es una ventaja	Es un inconveniente	No es ni una ventaja ni un inconveniente	No hay demasiadas nacionalidades o religiones
Total	38,7%	22,3%	38,7%	0,3%
Españoles	30,1%	25,2%	44,7%	0,0%
Extranjeros	74,5%	10,2%	13,6%	1,7%

***Figura 6*: En su opinión, que haya en La Vall d'Uixó personas de distintos países, ¿es una ventaja o un inconveniente?**



	Es una ventaja	Es un invconveniente	No es ni una ventaja ni un inconveniente	No hay demasiadas nacionalidades o religiones
Total	35,5%	17,4%	44,8%	2,3%
Españoles	27,5%	19,0%	51,2%	2,4%
Extranjeros	70,8%	10,4%	16,7%	2,1%

***Figura 7*: ¿Y de otras religiones?**

Para contemplar la actitud de los vecinos del municipio hacia las personas de religión musulmana, se les ha preguntado por el grado de aceptación de dos hechos muy concretos[12] por los que se pregunta también en los cuestionarios en los que se basan los informes anuales sobre racismo y xenofobia del OBERAXE ya referidos con anterioridad. Por un lado, se ha indagado sobre el grado de aceptación del hecho de que se excluya a una alumna de un colegio por llevar el pañuelo islámico, a lo que la mayoría de los españoles contestaron que les parece nada aceptable (32,5%) o poco aceptable (29,2%). Sin embargo, debe tomarse en consideración que para un porcentaje significativo de la población española, el 31,4%, es muy o bastante aceptable que se produzca esta exclusión, un porcentaje muy similar al que declaran los nacidos en España que residen en el conjunto del territorio del Estado (30%) atendiendo al último informe del OBERAXE (Cea y Valles, 2015: 144).

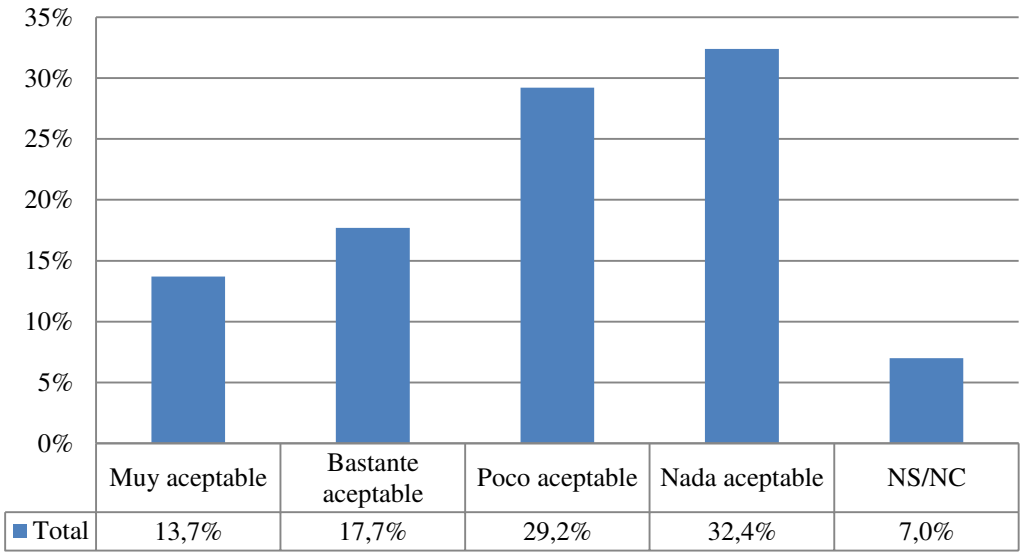
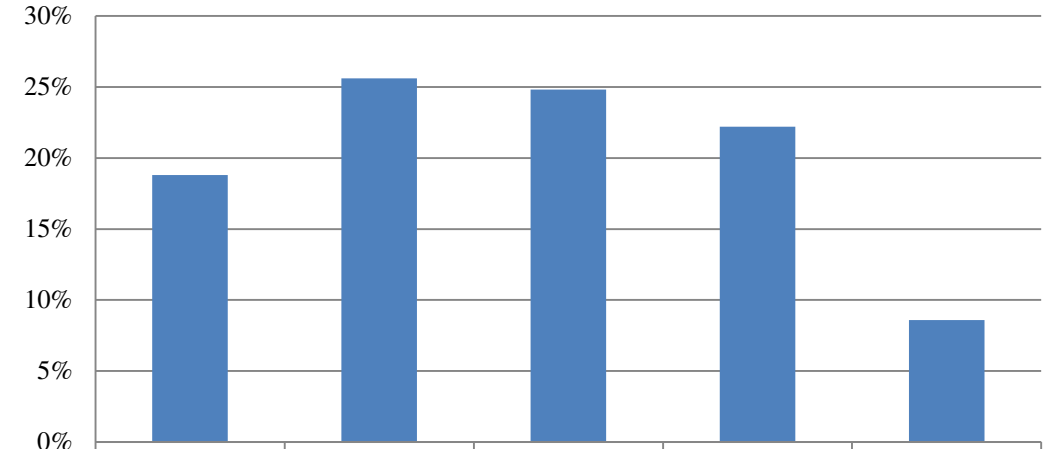


Figura 8: **En general, ¿a usted le parece muy, bastante, poco o nada aceptable que se excluya a una alumna de un colegio por llevar el pañuelo islámico?**

Más reticentes se muestran ante la construcción de una mezquita en su barrio. A un 44,4% de los españoles encuestados le parece muy o bastante aceptable que la gente proteste contra la edificación de estos lugares de culto. En esta ocasión, la actitud desfavorable hacia la edificación de mezquitas es superior que en el conjunto de la población del Estado español donde, según Cea y Valles (2005: 147), se opone a la construcción de mezquitas el 38% del conjunto de la población. Por otra parte, un 47% de la muestra de españoles residentes en La Vall d´Uixó considera que son poco o nada aceptables las protestas contra la creación de estos lugares de culto.

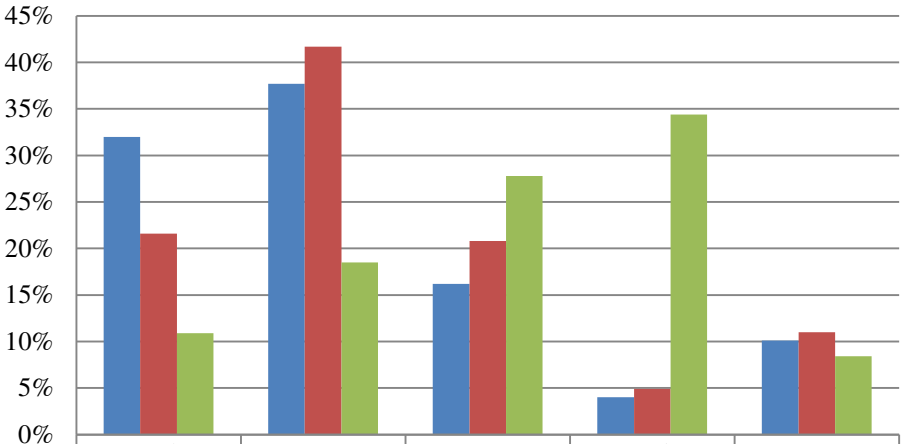
[12] En el análisis de estas dos preguntas, tan sólo se han tenido en cuenta las respuestas de la población española, debido a que las dificultades idiomáticas parece que hicieron, en muchos casos, que la población extranjera, especialmente la marroquí, no comprendiera correctamente el sentido de las preguntas.



	Muy aceptable	Bastante aceptable	Poco aceptable	Nada aceptable	NS/NC
Total	18,8%	25,6%	24,8%	22,2%	8,6%

Figura 9: **En general, ¿a usted le parece muy, bastante, poco o nada aceptable que la gente proteste contra la edificación de una mezquita en su barrio?**

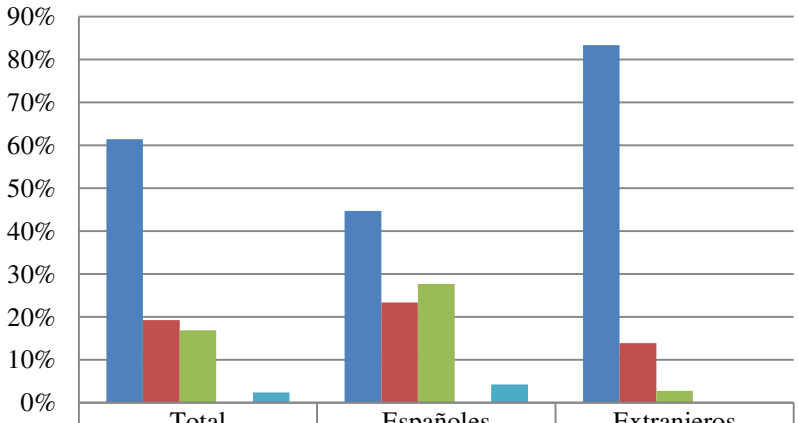
En cuanto al recelo existente hacia la religión musulmana, destaca el hecho de que cerca del 70% de las personas no musulmanas encuestadas considera que, en España, este es muy o bastante intenso hacia esta religión y solo un 4% cree que no se da en ningún caso. Si se circunscribe la pregunta a la situación que se da en La Vall, se considera que hay menos recelo hacia la religión musulmana que en España en general. Es decir, la mayoría sigue pensando que, en el contexto municipal, hay mucho o bastante recelo, pero en una intensidad más moderada, produciéndose un trasvase considerable de opiniones desde la categoría "mucho rechazo" hacia la de "bastante rechazo". Sin embargo, al preguntar por el recelo que siente, personalmente, cada una de las personas encuestadas, los datos difieren muy significativamente, dado que la mayoría de los encuestados manifiesta no sentir ningún rechazo hacia esta religión (34,4%) o sentir solo algo de rechazo (27,8%). Esta dinámica, de disminución progresiva de la percepción de recelo a medida que el contexto poblacional por el que se pregunta es más cercano al sujeto, también se aprecia claramente en la Encuesta ICI donde, por otra parte, la incidencia del recelo percibido en el propio territorio y en uno mismo es significativamente inferior que la detectada en nuestra encuesta. Así, mientras que el 63,3% de las personas encuestadas en La Vall afirma que existe en el municipio un sentimiento de recelo hacia los musulmanes, y el 29,4% reconoce este sentimiento en sí mismo, los encuestados en el proyecto ICI reconocen la existencia de este recelo en sus territorios en un 40,5% (casi 23 puntos menos) y en sí mismos en un 19,4% (10 puntos menos).



	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
Sociedad Española	32,0%	37,7%	16,2%	4,0%	10,1%
En la Vall d'Uixó	21,6%	41,7%	20,8%	4,9%	11,0%
Usted	10,9%	18,5%	27,8%	34,4%	8,4%

Figura 10: **¿Hasta qué punto diría usted que en la sociedad española existe recelo respecto a la religión musulmana? ¿Y en La Vall d'Uixó? ¿Y usted? (Sólo contestan personas no musulmanas).**

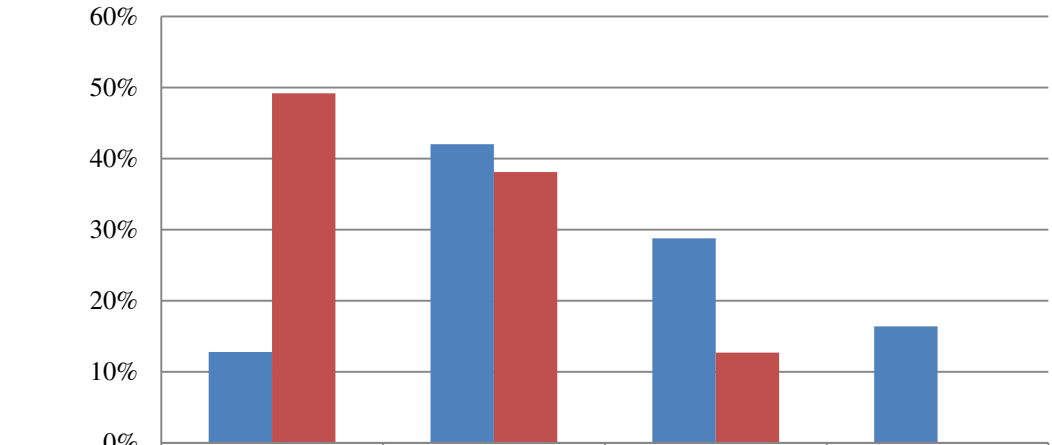
En cuanto a la diversidad cultural en la escuela, la mayoría de las personas encuestadas (el 61,4%) muestra una actitud muy positiva afirmando que les parece excelente y que es enriquecedora. Este porcentaje aumenta en gran medida (22 puntos porcentuales) en el caso de las personas extranjeras, doblando así los valores obtenidos en la población española (83,3% frente al 44,7%).



	Total	Españoles	Extranjeros
Me parece excelente, es enriquecedor	61,4%	44,7%	83,3%
Bien, aunque me parece que crea problemas	19,3%	23,4%	13,9%
Me es indiferente	16,9%	27,7%	2,8%
Me gustaría que no fuera así, pero qué le vamos a hacer	0,0%	0,0%	0,0%
No me gusta y creo que es perjudicial	2,4%	4,3%	0,0%

Figura 11: **¿Qué le parece a usted que en el colegio haya alumnos de diferentes culturas y nacionalidades?**

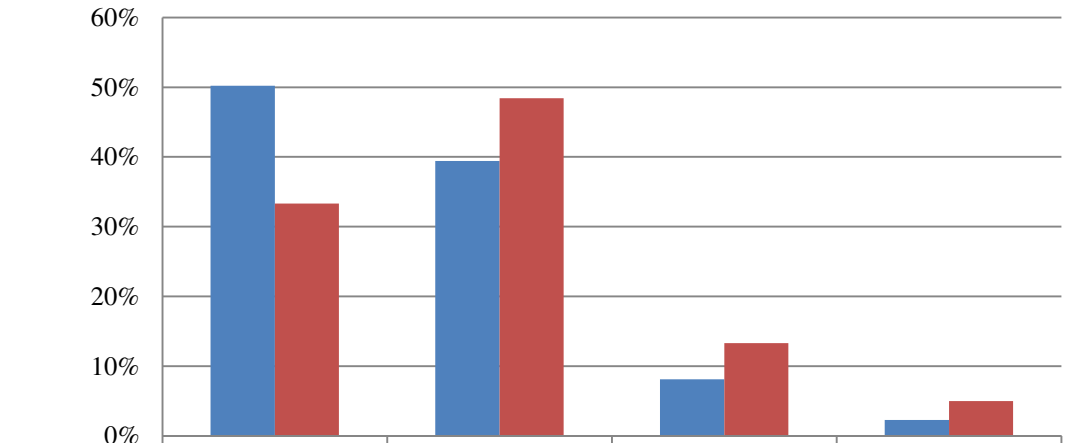
Por lo que refiere a las formas de entender la **integración**, se han considerado las dos grandes variables que suelen tenerse presentes siempre que se analiza esta cuestión: la importancia otorgada al mantenimiento, por parte de los inmigrantes, de sus pautas culturales de origen y la otorgada a la adopción de las costumbres propias de la sociedad de acogida. Así, destaca el hecho de que la población encuestada manifieste un importante acuerdo en torno a la conveniencia de que las personas venidas de fuera mantengan sus costumbres (así lo manifiesta el 54,8% de los españoles y el 87,3% de los extranjeros) y, aún más, en relación a la importancia de que asuman las costumbres de la sociedad de acogida (en lo que coincide el 89,6% de las personas españoles y el 81,6% de las extranjeras). Sin embargo, entre el polo "mantenimiento de la cultura de origen" y "asunción de la cultura de llegada" las respuestas de los españoles se decantan bastante más por la segunda y las de los extranjeros tan solo algo más por la primera. Así, se aprecia una apuesta clara de la población extranjera por un modelo de integración que implique, al mismo tiempo, la conservación de la propia cultura y la asunción de la cultura de llegada, en línea con la definición de integración que es mayoritaria entre los especialistas en este campo[13], mientras que, entre los españoles, se puede intuir una tendencia hacia la asimilación atendiendo a la mayor importancia que se otorga a la necesidad de adoptar las costumbres del lugar de llegada frente al mantenimiento de las pautas culturales de origen. Debe considerarse, además, que el 45,2% de los españoles considera poco o nada importante que los inmigrantes mantengan sus costumbres de origen.



	Mucho	Bastante	Poco	nada
Españoles	12,8%	42,0%	28,8%	16,4%
Extranjeros	49,2%	38,1%	12,7%	0,0%

Figura 12: **En su opinión, ¿hasta qué punto es importante que los inmigrantes mantengan las costumbres de su cultura de origen?**

[13] Véase, por ejemplo, la formulación de Sabatier y Berry (1996) acerca la necesidad de que se combine la disposición a mantener las pautas culturales del propio grupo con la disposición a establecer relaciones de intercambio con los otros grupos culturales con los que se está en contacto. Una descripción más amplia de los diferentes modelos de integración y de sus riesgos, peligros y oportunidades puede consultarse en Mora (2016).



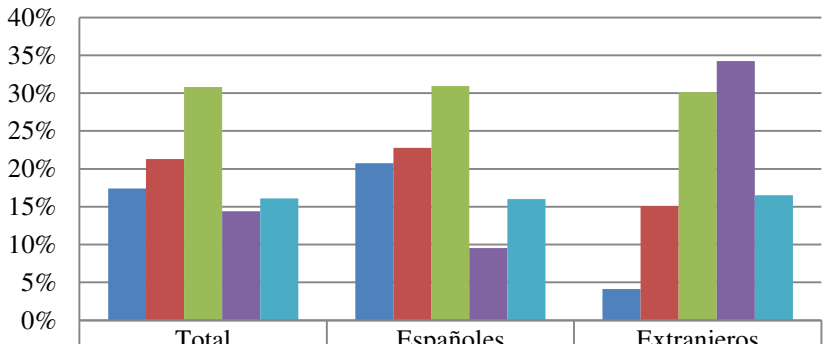
	Mucho	Bastante	Poco	Nada
Españoles	50,2%	39,4%	8,1%	2,3%
Extranjeros	33,3%	48,4%	13,3%	5,0%

Figura 13: **En su opinión, ¿hasta qué punto es importante que los inmigrantes adopten las costumbres de la cultura española?**

En la Encuesta ICI, las preguntas relativas a estos aspectos no se han formulado exactamente igual que en nuestra encuesta, por lo que no es posible comparar los resultados. En esa encuesta se preguntó, por ejemplo, acerca del grado de acuerdo respecto al mantenimiento, por parte de los inmigrantes, de su lengua y su cultura, mostrándose un 88,6% de los encuestados de acuerdo y tan solo un 11,4% en desacuerdo.

3.2. Estereotipos y prejuicios

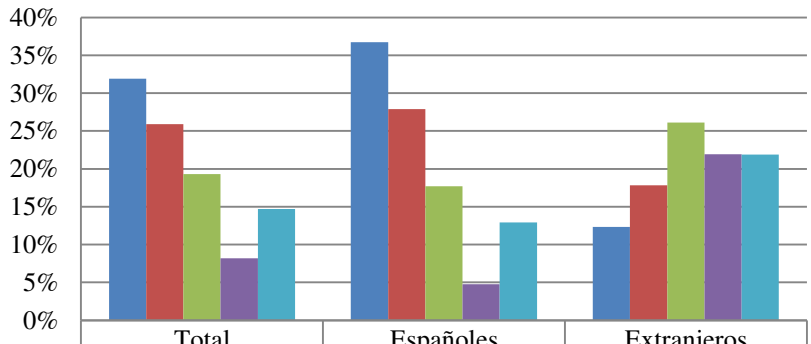
Es bien conocido que los tópicos, los estereotipos y los prejuicios arraigan especialmente cuando se desconocen las claves culturales de los "otros" y se conforman como un obstáculo importante para la articulación de la convivencia harmónica en sociedades diversas. De cara al establecimiento de medidas para combatirlos, se indagó en la encuesta acerca algunos de los estereotipos negativos que habitualmente se producen hacia las personas inmigrantes. El primero de ellos lo configura la idea de que la presencia de inmigrantes fomenta la delincuencia, algo con lo que el 38,7% de los encuestados se muestra de acuerdo o totalmente de acuerdo. Este porcentaje se incrementa hasta el 43,5% en el caso de la población española y disminuye hasta el 19,2% entre la población extranjera. Aunque la inmensa mayoría de los extranjeros (64,3%) se muestra en desacuerdo o en total desacuerdo con esta afirmación, no deja de ser llamativo que prácticamente dos de cada diez estén de acuerdo con la misma.



	Total	Españoles	Extranjeros
Totalmente de acuerdo	17,4%	20,7%	4,1%
De acuerdo	21,3%	22,8%	15,1%
En desacuerdo	30,8%	31,0%	30,1%
Totalmente en desacuerdo	14,4%	9,5%	34,2%
NS/NC	16,1%	16,0%	16,5%

***Figura 14*: La presencia de inmigrantes fomenta la delincuencia**

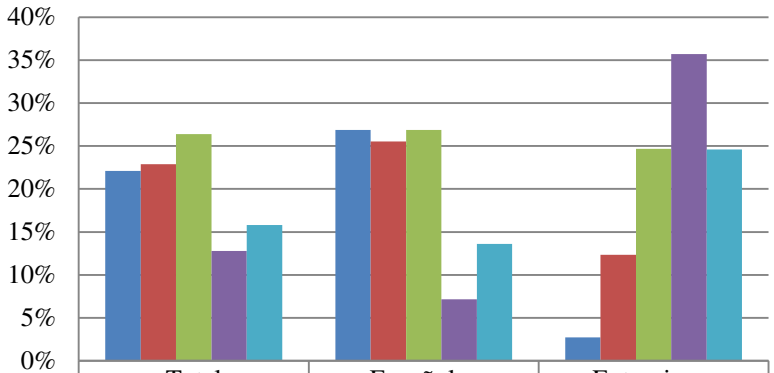
En cuanto a la idea de que los inmigrantes abusan de las ayudas públicas, destaca de nuevo un grado de acuerdo mayoritario entre la población española (57,8%) y un elevado grado de desacuerdo entre la extranjera (48%). También, entre la población autóctona está extendida la idea de que los inmigrantes utilizan, en buena medida, los servicios públicos, mostrándose mayoritariamente en desacuerdo (56,2%) con la afirmación "los inmigrantes utilizan menos los servicios públicos que los autóctonos". Esta vez, la población extranjera también parece participar del tópico, dado que el 52,1% tampoco comparte esta afirmación. En el último informe del OBERAXE (Cea y Valles, 2015: 192, 196), se incluyen datos que, aunque responden a preguntas diferentes, apuntan en esta misma dirección. Así, por ejemplo, el 49% de los encuestados manifiesta que los inmigrantes abusan de la asistencia sanitaria gratuita y el 45% se muestra de acuerdo con la idea de que los inmigrantes reciben más ayudas sanitarias que los españoles. Aunque estas preguntas concretas no se han incluido en nuestra encuesta, el alto grado de instalación del tópico del "inmigrante usurpador y acaparador" sí ha podido constatarse en los grupos focales y ha estado presente, incluso, en el grupo conformado por miembros de entidades sociales que trabajan en el campo de la solidaridad y la asistencia a inmigrantes.



	Total	Españoles	Extranjeros
Totalmente de acuerdo	31,9%	36,7%	12,3%
De acuerdo	25,9%	27,9%	17,8%
En desacuerdo	19,3%	17,7%	26,1%
Totalmente en desacuerdo	8,2%	4,8%	21,9%
NS/NC	14,7%	12,9%	21,9%

Figura 15: **Los inmigrantes abusan de las ayudas públicas**

Otro de los tópicos más arraigados durante los últimos años, especialmente nocivo en épocas de altas tasas de desempleo es aquel que afirma que los "inmigrantes nos quitan el trabajo". En nuestra muestra de personas españolas, se considera, mayoritariamente (52,4%), que los inmigrantes sustraen puestos de trabajo a los españoles, algo con lo que no coincide el 34% de los españoles entrevistados.

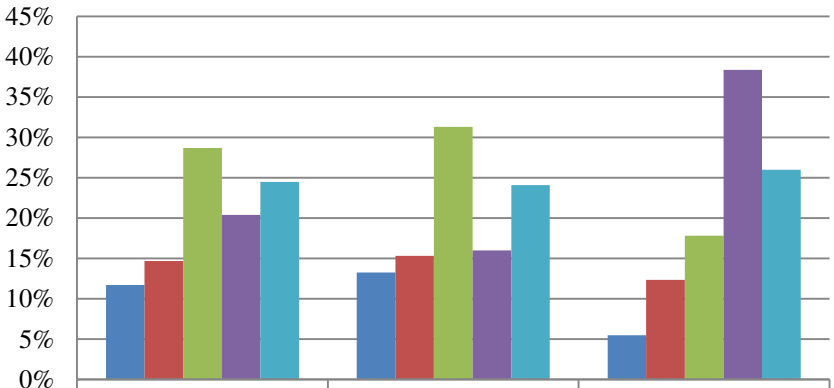


	Total	Españoles	Extranjeros
Totalmente de acuerdo	22,1%	26,9%	2,7%
De acuerdo	22,9%	25,5%	12,3%
En desacuerdo	26,4%	26,9%	24,7%
Totalmente en desacuerdo	12,8%	7,1%	35,7%
NS/NC	15,8%	13,6%	24,6%

Figura 16: **Los inmigrantes quitan los puestos de trabajo a los españoles**

En relación a la población musulmana, uno de los estereotipos más extendidos en la actualidad es aquél que vincula a esta población con la comisión de actos terroristas alimentando, en consecuencia, el rechazo hacia esta población. La mayoría de los encuestados (49,1%) no considera

que la presencia de musulmanes en La Vall incremente significativamente el riesgo de atentados terroristas. Sin embargo, vuelve a destacar cómo este tópico está más extendido entre la población española que entre la extranjera (28,6% de grado de acuerdo en el primer caso frente a 17,8% en el segundo) y no deja de resultar significativo que más de un cuarto de los españoles asocien, de alguna manera, el islam con el terrorismo.



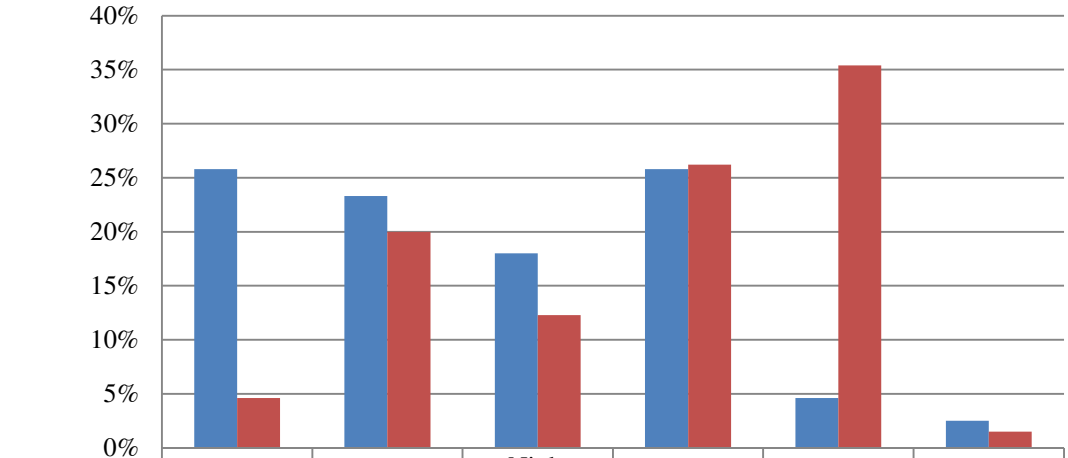
	Total	Españoles	Extranjeros
Totalmente de acuerdo	11,7%	13,3%	5,5%
De acuerdo	14,7%	15,3%	12,3%
En desacuerdo	28,7%	31,3%	17,8%
Totalmente en desacuerdo	20,4%	16,0%	38,4%
NS/NC	24,5%	24,1%	26,0%

Figura 17: **La presencia de musulmanes incrementa significativamente el riesgo de atentados terroristas**

3.3. Discriminación y prevalencia del criterio de *preferencia nacional*

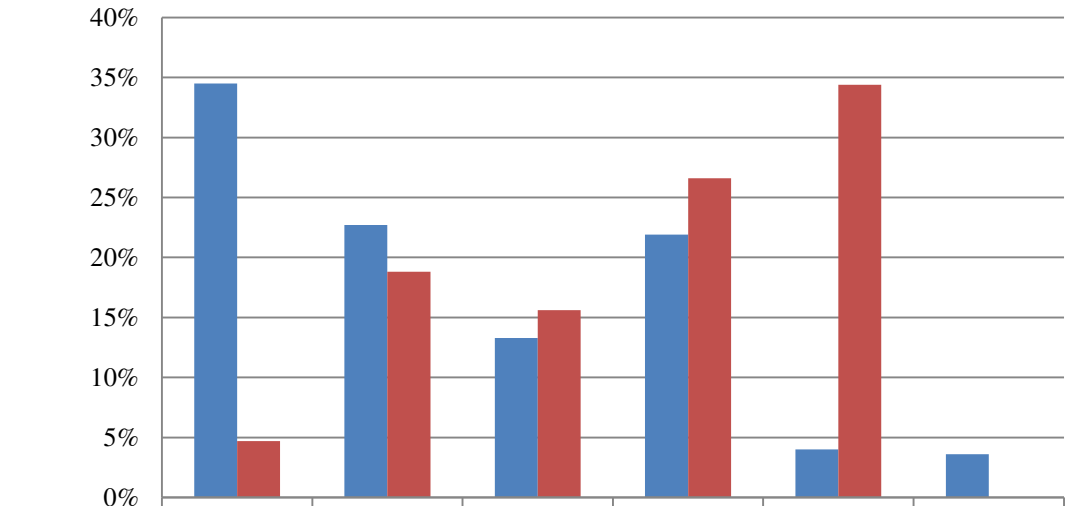
Una de las principales fuentes de discriminación se sustenta en la convicción de que los españoles deben tener preferencia frente a los extranjeros en el acceso a una serie de bienes y servicios. Ese criterio de preferencia nacional se ha ido extendiendo por España y por diversos países de Europa y es muy referido por aquellos que defienden la exclusión de las personas inmigrantes y la desigualdad de derechos. Para medir esta cuestión, se han tomado como referencia, de nuevo, tres de las preguntas que habitualmente se refieren en los informes sobre la evolución del racismo en España elaborados por el OBERAXE. De ellas se desprende que el 49,1% de la población española residente en La Vall considera que ellos deben tener preferencia en el acceso a la atención sanitaria, el 57,2% cree que deben tener prioridad a la hora de escoger colegio para sus hijos y el 52,1% defiende que debería contratarse a un español antes que a un inmigrante. En la encuesta elaborada en el conjunto del Estado (Cea y Valles, 2015: 111, 113, 115) estos valores se sitúan, respectivamente, en un 43%, un 49% y un 62%. Estos datos muestran cómo, entre la población autóctona de La Vall d´Uixó, al igual que en la del conjunto del Estado, se ha instalado un potente

sentimiento de preferencia nacional que promueve la desigualdad en el disfrute de determinados derechos en función del origen. Destaca el hecho de que alrededor del 25% de los extranjeros también defiendan el criterio de preferencia en el acceso a la sanidad o a la educación, algo que podría estar relacionado con esa asunción de una posición de desigualdad con respecto a la población española que algunos autores han calificado como "integración subalterna" (Pereda, de Prada y Actis, 2009) o "asimilación subalterna" Aguilar (2012).



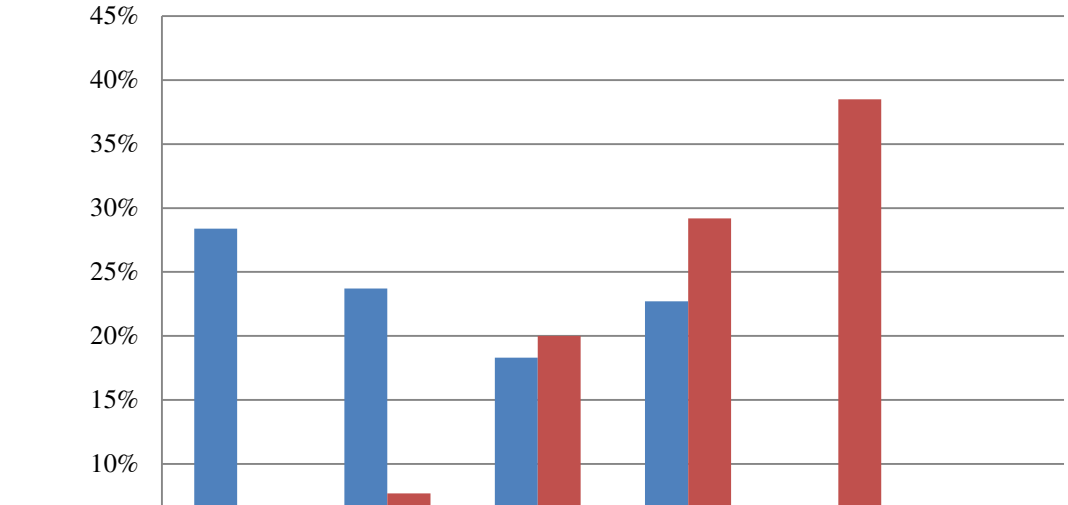
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	NC
Españoles	25,8%	23,3%	18,0%	25,8%	4,6%	2,5%
Extranjeros	4,6%	20,0%	12,3%	26,2%	35,4%	1,5%

Figura 18: **Los españoles deberían tener preferencia a la hora de acceder a la atención sanitaria.**



	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	NC
Españoles	34,5%	22,7%	13,3%	21,9%	4,0%	3,6%
Extranjeros	4,7%	18,8%	15,6%	26,6%	34,4%	0,0%

Figura 19: **Los españoles deberían tener preferencia a la hora de elegir el colegio de sus hijos.**

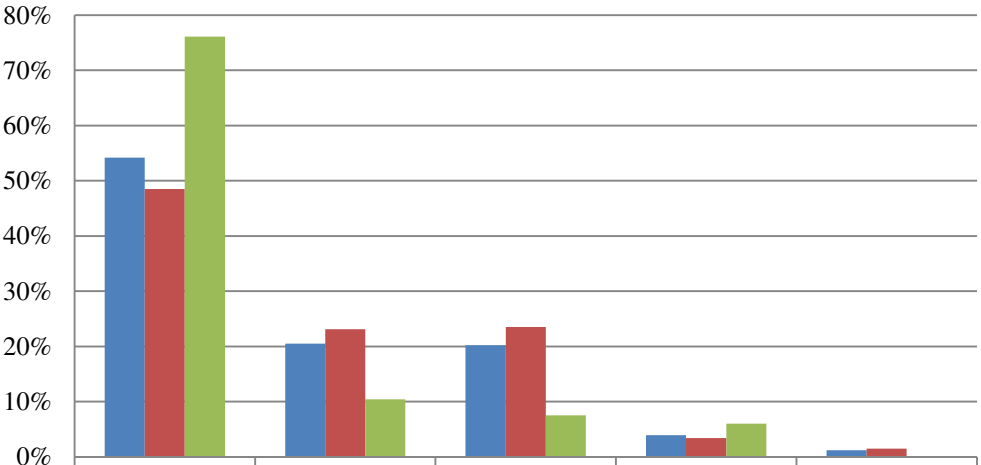


	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	NC
Españoles	28,4%	23,7%	18,3%	22,7%	4,7%	2,2%
Extranjeros	1,5%	7,7%	20,0%	29,2%	38,5%	3,1%

Figura 20: **A la hora de contratar a una persona, se debería contratar antes a un español que a un inmigrante.**

En la encuesta también se han incluido algunas preguntas relativas a la participación, la adaptación y el sentimiento de pertenencia de la población residente en La Vall d´Uixó. Entre los diversos datos recabados, vamos a destacar dos: los relativos a la disposición a que los extranjeros extracomunitarios puedan votar en las elecciones locales y los relativos al sentimiento de pertenencia al municipio por parte de nacionales y extranjeros.

En relación a la primera de las variables, destaca la existencia de un acuerdo mayoritario que reúne al 54,2% de la muestra y que se muestra mayor en el caso de la población extranjera (76,1%) que en el de la española (48,5%). Los niveles de aprobación obtenidos para el conjunto de la población son sensiblemente inferiores a los que se recabaron en la encuesta del CIS-OBERAXE de 2014, según el último informe al respecto de Cea y Valles (2015: 96), en la que el 65% se mostraba favorable a que los extranjeros extracomunitarios pudieran ejercer el derecho al voto en las elecciones locales.



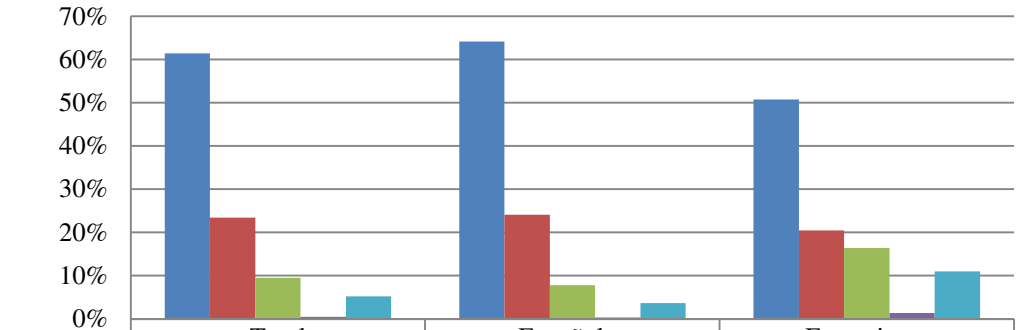
	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	NS	NC
Total	54,2%	20,5%	20,2%	3,9%	1,2%
Españoles	48,5%	23,1%	23,5%	3,4%	1,5%
Extranjeros	76,1%	10,4%	7,5%	6,0%	0,0%

***Figura 21*: ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que algunos extranjeros extracomunitarios puedan votar en las elecciones municipales?**

En La Vall, a las personas que respondieron estar "en desacuerdo", se les preguntó por los motivos, a lo que, alrededor de la mitad, contestó que sólo la gente del municipio debería poder participar en las elecciones locales, con expresiones como *"España para los valleros"*, *"ellos no son de aquí aunque estén nacionalizados"* o *"ni son europeos, ni son españoles y mucho menos valleros"*. Otra cuarta parte de los que se oponen argumentan que los extranjeros extracomunitarios no están adaptados, tienen la mentalidad en su país y no tiene sentido que aspiren a ejercer influencia política en una sociedad que no es la suya. Algunas respuestas apuntan a que las personas venidas de fuera

no son sujetos de derechos en la misma medida que los autóctonos, obteniéndose afirmaciones como *"aquí no tienen ningún derecho, que vayan a su país a votar"*, *"si no trabajan aquí, no deberían tener derecho a administrar un dinero que no están pagando"* o *"yo no creo que tengan los mismos derechos que yo en mi país"*. Aunque muy residuales, otras respuestas han apuntado a los riesgos que comporta reconocer el derecho al voto a una población que sólo mira por ella o que acaba cometiendo actos terroristas en las sociedades en las que se instala.

Por lo que refiere al sentimiento de pertenencia al municipio, el 64,1% de los españoles declaró sentirse perteneciente a La Vall en gran medida y otro 24,1% en buena medida. Entre el colectivo de extranjeros, este sentimiento sigue siendo muy mayoritario, aunque en un grado menor (el 50,7% declaró sentirse mucho de La Vall y el 20,5% bastante).



	Total	Españoles	Extranjeros
Mucho	61,4%	64,1%	50,7%
Bastante	23,4%	24,1%	20,5%
Poco	9,5%	7,8%	16,4%
Nada	0,5%	0,3%	1,4%
NS/NC	5,2%	3,7%	11,0%

***Figura 22*: ¿En qué medida se siente perteneciente a La Vall d'Uixó?**

4. Conclusiones

La encuesta analizada se ha elaborado con el fin de conocer la realidad municipal en el campo de la integración y la convivencia y poder así apuntar en el Plan de Integración líneas de actuación prioritarias en este campo que mejoren la cohesión social en la diversidad y permitan avanzar en la construcción de una Vall d´Uixó más intercultural. Los principales hallazgos obtenidos en la encuesta, que señalan ámbitos de actuación específicos para las políticas municipales de integración, se encuentran en sintonía con buena parte de los resultados obtenidos en las otras encuestas referidas en este trabajo, pudiendo organizarse en torno a cuatro conclusiones fundamentales relativas a los ámbitos de la convivencia, la integración, los estereotipos y los mitos.

1) La encuesta sobre integración y convivencia llevada a cabo en La Vall d´Uixó dibuja un escenario general que se encuentra en sintonía con buena parte de las dinámicas que se han constatado ya en otros territorios valencianos y españoles. La imagen general es la de una **"coexistencia pacífica pero distante"** (Torres, 2007), sin conflicto aparente, que se gesta desde la indiferencia y la ausencia de convivencia intercultural, salvo en contadas excepciones. Esta indiferencia, manifestada en el escaso interés por relacionarse con personas de otros grupos culturales, tiene una especial incidencia entre la población autóctona que, como se ha visto, manifiesta tener poco o ningún interés por este tipo de relaciones en un 39,6% de los casos. Un 29,9% de esta población afirma claramente que sería incapaz de mantener una relación íntima con una persona inmigrante. De este modo, se dificulta la interacción necesaria para la prevención de conflictos en sociedades culturalmente diversas y se abre la puerta al avance de los estereotipos y prejuicios que se alimentan del desconocimiento mutuo y la falta de relaciones con aquellos que son representados como culturalmente diferentes.

2) La **integración efectiva** solo es posible mediante un proceso de adaptación mutua que requiere de interacción, intercambio, respeto y reconocimiento de la diversidad. La asunción de unas pautas culturales que se presentan como arraigadas y compartidas en la sociedad de recepción y que, en muchos casos, no son más que una ilusión, es defendida por un 89,6% de los españoles encuestados, mientras que un 45,2% considera poco o nada importante que los inmigrantes mantengan su cultura de origen. Ante este escenario, conviene trabajar por alcanzar una situación en la cual (como hace en mayor grado la población extranjera encuestada) se entienda que la mejor vía para conseguir una integración real es combinar la preservación de pautas culturales de origen con la asunción de algunas más propias de la sociedad de acogida. La adaptación mutua no puede ser nunca un camino de asunción de patrones culturales impuestos por aquel grupo que es definido como mayoritario o dominante, sino un proceso que surja de un intercambio cultural libre, simétrico y respetuoso que permita crecer a todos los implicados. Para ello, el despliegue de actuaciones encaminadas a la promoción de la interculturalidad se manifiesta como en una necesidad de primer orden.

3) La **imagen** que, sobre la inmigración, tiene la población española residente en el municipio es, en algunos casos, especialmente **negativa**. Uno de cada cuatro encuestados con nacionalidad española considera que es un inconveniente que en el municipio residan personas procedentes de otros países y un 19% opina lo mismo en torno a la presencia de

personas de otras religiones. Además, se ha constatado la existencia de importantes **estereotipos** hacia los inmigrantes que los identifican con la práctica de actividades delictivas (así lo cree, en distinta medida, el 43,5% de las personas españolas encuestadas), o con la falta de respeto a las normas cívicas (42,8%). Estos estereotipos pesan especialmente sobre la población musulmana cuya presencia se considera, en un 28,6% de los casos, que incrementa el riesgo de atentados terroristas. Cabe señalar, además, que el 44% de los españoles muestra actitudes contrarias a la instalación de mezquitas y oratorios (instrumentos necesarios para el ejercicio de la expresión religiosa y amparados por el derecho a la libertad religiosa y de culto) y que el 63,3% del conjunto de la población encuestada reconoce la existencia en el municipio de recelo hacia la religión musulmana. Estas visiones negativas hacia los otros pueden servir, como ya se ha demostrado ampliamente en otros contextos, como justificación de actitudes xenófobas que se presentan como estrategias de autoprotección frente a la amenaza que supone la inmigración para la seguridad y la cohesión social. La desarticulación de estos estereotipos se convierte en una cuestión prioritaria en aras a garantizar una buena convivencia futura en un municipio que, como tantos otros en esta Comunidad, es y será cultural y religiosamente diverso.

4) En la población autóctona de La Vall han arraigado con fuerza los **tópicos** relativos a los efectos negativos que, para los **recursos públicos**, el grado de protección social y el empleo, tiene la presencia de inmigrantes. Un 57% de esta población cree que los inmigrantes abusan de las ayudas públicas y un 52,4% piensa que sustraen el empleo a los autóctonos. Se aprecia un importante arraigo de esa idea, tan extendida también en otros contextos territoriales, de que "los inmigrantes tienen más derechos que nosotros" una idea que, por otra parte, justifica el reclamo del criterio discriminatorio de la **preferencia nacional** en el acceso a prestaciones y derechos. De este modo, buena parte de los residentes españoles reclaman una consideración prioritaria frente a los extranjeros a la hora de escoger colegio para sus hijos (57,2%), acceder a un puesto de trabajo (52,1%) o hacer uso de los recursos sanitarios (49,1%). Debe, por tanto, trabajarse por promover, en la conciencia de los ciudadanos, la lógica universal e igualitaria de los derechos, de forma que se entienda que la única forma de garantizar el acceso a los mismos no es sustraérselos a aquellos que son vistos, equívocamente, como "usurpadores" sino promoverlos para el conjunto de la población.

Los resultados obtenidos en la encuesta se muestran en sintonía con los recabados en los discursos de los participantes en los grupos focales, información esta última que no ha podido ser analizada en este texto por limitaciones de espacio.

Estudiando las ideas, impresiones, opiniones, actitudes y actuaciones de la población residente en La Vall, respecto a diversas variables relacionadas con la integración y la convivencia, se ha podido estar en disposición de diseñar para el municipio un Plan que responde a la realidad del momento actual y que pone el acento en aquéllos elementos que se consideran fundamentales para garantizar la paz social, el ejercicio igualitario de los derechos y el encuentro intercultural.

Bibliografía

- Aguilar, María José y Buraschi, Daniel (2012). "El desafío de la convivencia intercultural", en Revista Internacional de Mobilidade Humana, nº 38, pp. 27-43.
- Cachón, Lorenzo (2008). "La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial", en *Política y Sociedad*, Vol. 45, núm. 1, pp. 205-235.
- Cea, Mª Ángeles y Valles, Miguel S. (2015). *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España (Informe-Encuesta 2014)*, Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, http://links.uv.es/AE8YdG2.
- Giménez, Carlos (2010) *Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad. Encuesta 2010 sobre convivencia intercultural en el ámbito local*, Barcelona: Obra Social "La Caixa", http://ir.uv.es/3ey8MAh.
- Giménez, Carlos y Lobera, Josep (2014). *Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad. Encuesta 2012 sobre convivencia intercultural en el ámbito local*, Barcelona: Obra Social "La Caixa", http://ir.uv.es/VTGG9PY.
- Giménez, Carlos et al. (2015). *Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad. Encuesta 2015 sobre convivencia intercultural en el ámbito local*, Barcelona: Obra Social "La Caixa", http://ir.uv.es/wvu6bDn.
- Mora, Albert (2012). *La immigració a Gandia: Integració, associacionisme i polítiques públiques*, tesis doctoral, València: Universitat de València, disponible en http://ir.uv.es/K1kAfsL.

  (2014). "Construint la integració des de les polítiques públiques i la participación ciutadana: l´experiència de Gandia en el període 2005-2011", *TSnova*, nº 10, pp. 9-23.

  (2016). "Diversidad cultural, integración y convivencia en España y en la Comunidad Valenciana", en Pacheco, Alfredo; Navarro, Ángeles y de Bartolomé, José Carlos (coord.), *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*, València: Tirant lo Blanch, pp. 71-95.

- Ortega, Alfonso (2010). "La integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana", en Conejero, Enrique y Ortega, Alfonso (dir.), *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*, Alacant: Editorial Club Universitario, pp. 43-59.
- Pajares, Miguel (2005). *La integración ciudadana*, Barcelona: Icaria.
- Pereda, Carlos; de Prada, Miguel Ángel y Actis, Walter (2009). "La condición inmigrante en España. Condiciones básicas en torno a la ciudadanía", en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*, nº 104, pp. 23-37.
- Sabatier, Colette y Berry, John (1996). "Inmigración y aculturación", en Bourhis, Richard Y. y Leyens, Jacques-Philippe (coord.), *Estereotipos, discriminación y relaciones entre grupos*, Madrid: Mc Graw-Hill Interamericana de España, pp. 217-239.
- Torres, Francisco (2007). *Nous veïns a la ciutat. Els immigrants a València i Russafa*, València: Publicacions de la Universitat de València.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

DISCAPACIDAD

PACTAR EL FUTURO
Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

(espa net SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

Coordinación:

Antonio Iáñez Domínguez (UPO)

Eduardo Díaz Velázquez (SIIS Centro de Documentación y Estudios)

espanet SPAIN

Desde hace unos años estamos viendo una serie de cambios importantes en la manera de entender y hacer la política sobre la discapacidad/diversidad funcional. Por un lado, el momento socioeconómico en el que nos encontramos que ha conllevado recortes del gasto público en las políticas sociales y, en concreto, en las políticas dirigidas al colectivo. Por otro, la filosofía de Vida Independiente ha favorecido la puesta en práctica de políticas innovadoras que favorecen el derecho a la vida independiente de las personas con discapacidad/diversidad funcional y provocan un impacto positivo en relación con su inclusión en la comunidad en ámbitos como el mercado de trabajo o la educación, principalmente en sus etapas superiores. La emergencia en el debate político de las políticas de garantía de ingresos (renta básica, ingreso mínimo vital, complemento salarial, etc.), lleva a plantear necesariamente la posición que podrían tener en ese nuevo marco las prestaciones específicamente dirigidas a las personas con discapacidad/diversidad funcional, las prestaciones por incapacidad y particularmente el caso de las pensiones no contributivas de invalidez. En relación con esto último y con las transformaciones experimentadas en la configuración de nuestro mercado de trabajo y las tendencias hacia una mayor inestabilidad en el empleo y precariedad en las condiciones laborales, es conveniente analizar la cobertura e impacto de las políticas activas de empleo dirigidas al colectivo y a replantearse o, al menos, repensar los objetivos de las citadas políticas de empleo. Por otro lado, las demandas que realiza el Movimiento de Vida Independiente centradas en la desmedicalización y desistinticionalización, pone en cuestionamiento las políticas que se desarrollan bajo la lógica del modelo médico, para hacer emerger lo que hoy conocemos como el modelo social. En nuestro país, este Movimiento tuvo gran influencia para que la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia reconociera la prestación de Asistencia Personal, como medio para fomentar la vida independiente y potenciar la autonomía personal. Este nuevo enfoque también está produciendo cambios en el desarrollo de las políticas sobre la discapacidad/diversidad funcional, encontrándonos con la regulación de cierta normativa por parte de las administraciones públicas y proyectos sobre asistencia personal en contraposición al modelo institucional; una política que tiene a su vez una repercusión en el mercado de trabajo, ya que favorece la contratación de asistentes personales. El panel se propone reflexionar sobre las políticas de discapacidad/diversidad funcional en el marco de las nuevas tendencias y propuestas existentes en las políticas sociales desde el ámbito académico y profesional y que irrumpen en la agenda política: las políticas de asistencia personal y promoción de la autonomía personal, las políticas de empleo y las políticas de garantía de rentas. Se dará especial relevancia a las propuestas que presenten experiencias, buenas prácticas, resultados o planteamientos de cómo se están poniendo en marcha -o se podrían poner- esas nuevas prácticas políticas sobre discapacidad/diversidad funcional.

- Analizar las políticas sobre discapacidad/diversidad funcional en el actual contexto socioeconómico y pensar en nuevas alternativas y propuestas

innovadoras que den mejor respuesta a las necesidades y demandas del colectivo.
- Recoger experiencias innovadoras de políticas sobre asistencia personal y vida independiente, analizando resultados en comparación con otros servicios y prestaciones.
- Reflexionar sobre el papel de las prestaciones sociales y económicas dirigidas al colectivo y su impacto en la mejora de las condiciones de vida.
- Analizar las políticas de inclusión dirigidas al colectivo en especial en el ámbito del empleo y la educación.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

¿QUÉ HA OCURRIDO CON LOS INGRESOS SALARIALES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DURANTE LA CRISIS?

Rodríguez, Vanesa
rodriguezvanesa@uniovi.es

Grupo 11.1
Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen

Las personas con discapacidad (PCD) son uno de los colectivos en situación de desventaja objeto de políticas tanto laborales como sociales. En los últimos años, su integración en el mercado de trabajo se ve como una forma de mejorar su integración social; la inserción laboral es un medio esencial hoy en día para conseguir independencia personal y económica y, por tanto, la plena inserción social de las PCD. Sin embargo, si el trabajo no protege de la pobreza podemos encontrarnos con que la inserción laboral de este colectivo no está consiguiendo los objetivos anteriormente enunciados de independencia económica y personal.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar, con datos de diferentes olas de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), cómo han variado los salarios de las personas con discapacidad (tanto en valores absolutos cómo respecto a las personas sin discapacidad). Los resultados preliminares muestran que entre 2005 y 2015 se incrementó en casi 5 puntos la brecha salarial entre los trabajadores con y sin discapacidad.

Palabras clave: Discapacidad, salarios, trabajadores pobres

1. Introducción

En un momento de crisis, no sólo económica, como el actual, en el que la labor del Estado de Bienestar se está poniendo en entredicho, resulta imprescindible profundizar en que ocurre con la incidencia de la pobreza en nuestro país. La pobreza se puede estudiar desde distintas perspectivas, y aunque en un principio existía consenso en la literatura sobre que el trabajo "protegía" de la pobreza, en los últimos años los estudios sobre la pobreza han empezado a tener en cuenta a los trabajadores, alejándose de la idea de que el trabajo excluye la pobreza.

Por otro lado, las personas con discapacidad (PCD) son uno de los colectivos en situación de desventaja objeto de políticas tanto laborales como sociales. En los últimos años, su integración en el mercado de trabajo se ve como una forma de mejorar su integración social; la inserción laboral es un medio esencial hoy en día para conseguir independencia personal y económica y, por tanto, la plena inserción social de las PCD. Es por esto por lo que el estudio de la situación de las PCD una vez entran en el mercado de trabajo se hace imprescindible para conocer un aspecto muy relevante de la realidad social de este colectivo y así poder diseñar políticas de integración que se aproximen más a sus necesidades. Sin embargo, si el trabajo no protege de la pobreza podemos encontrarnos

con que la inserción laboral de este colectivo no está consiguiendo los objetivos anteriormente enunciados de independencia económica y personal.

La literatura, tanto nacional como internacional, sobre discapacidad señala que ésta tiene un efecto negativo tanto en términos de participación como de salarios, independientemente de la definición utilizada, la fuente de datos, el país o el periodo considerado.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar, con datos de diferentes olas de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), cómo han variado los salarios de las personas con discapacidad (tanto en valores absolutos cómo respecto a las personas sin discapacidad) para, en una segunda etapa, ver que efecto ha tenido esta variación sobre la pobreza de este colectivo.

2. Revisión bibliográfica

Los estudios sobre la participación laboral de las personas con discapacidad coinciden en que tener alguna discapacidad afecta negativamente a la participación laboral, tanto en la tasa de paro como en la de actividad. Una vez que las personas con discapacidad se incorporan al mercado de trabajo su ocupación se centra en trabajos a tiempo parcial y menos remunerados que los de las personas sin discapacidad, además de ser más probable que sufran desempleo o inactividad (Zwinkels, 2001; Pascual y Cantarero, 2007).

Respecto al nivel educativo de las personas con discapacidad, Dávila (2003) constata la existencia de una brecha entre los niveles educativos de la población joven con discapacidad y la población joven en general. Giménez y Ramos (2003) estudian la discriminación de las mujeres con discapacidad en España concluyendo que este colectivo hace un mayor uso de las pensiones no contributivas, mientras que acceden en menor medida a las contributivas como consecuencia del desigual acceso al mercado de trabajo.

La relación entre discapacidad y trabajo a tiempo parcial se menciona en la mayoría de los estudios sobre participación laboral de este colectivo. En un exhaustivo análisis Pagán (2012) concluye que las personas con discapacidad (especialmente las mujeres) tienen una mayor probabilidad de permanecer en trabajos a tiempo parcial en comparación con los trabajadores sin discapacidad.

El autoempleo de las personas con discapacidad también ha sido objeto de análisis por parte de la literatura. Pagán (2011) encuentra que los trabajadores autónomos están más satisfechos con sus puestos de trabajo que los asalariados; sin embargo, no encuentra evidencia de que la relación entre autoempleo y satisfacción en el trabajo difiera entre personas mayores con discapacidad y sin discapacidad.

Los menores salarios de las personas con discapacidad son un tema recurrente en la literatura, aunque muchos trabajos no entran a evaluar a que se deben estas diferencias salariales (Jones et al.,

2006; Humer et al., 2007 y Brown y Emery, 2008). Los que sí lo hacen observan que una parte de ella no se puede explicar por diferencias en características (Johnson y Lambrinos, 1985; Baldwin y Johnson, 2000; Pagán y Marchante, 2004; Malo y Pagán, 2012 y Rodríguez et al., 2012). Aunque tradicionalmente se relaciona el componente rendimientos (es decir la parte de la diferencia salarial que no se puede explicar por las diferentes características de las personas con discapacidad) con la discriminación, en el caso de las personas con discapacidad se debe interpretar con precaución debido a que sus características pueden limitar realmente su productividad (Baldwin y Johnson, 1995; Malo y Pagán, 2012).

Respecto a la pobreza laboral, autores como Ayala-Cañón et al. (2008) señalan que aunque el riesgo de pobreza es mayor entre los desempleados han surgido nuevas formas de pobreza asociadas a los trabajos a tiempo parcial y a los bajos salarios.

Las variables relevantes a la hora de estudiar la pobreza laboral son las características individuales (como por ejemplo el sexo, el nivel educativo o la edad), las laborales (cómo el tipo de empleo y el salario) y las del hogar (por ejemplo la monoparentalidad o número de niños en el hogar) (Peñas-Casas y Latta, 2004; Gutiérrez, 2007; Gutiérrez et al., 2009; Cretazz y Boloni, 2011 y Tejero, 2017).

En lo que no existe tanto consenso en la literatura es en peso de los bajos salarios a la hora de explicar la pobreza laboral. Sí hay consenso en que existe relación entre ambos factores (de la Cal, 2014), pero los bajos salarios no son el principal factor que explica la pobreza salarial, puesto que puede ser compensados por las ganancias totales del hogar (Tejero, 2014). Sin embargo, se debe tener en cuenta que distintos estudios indican que en los hogares en los que hay al menos una PCD aumenta el riesgo de pobreza (Malo y Dávila, 2006 y Braña y Antón, 2011).

3. Fuente de información

En general los análisis sobre discapacidad y mercado de trabajo en España utilizan bases de datos específicas para el estudio de la discapacidad que hacen referencia en algún apartado al mercado de trabajo (EDDES-1999, EDAD-2008) o bases genéricas sobre mercado de trabajo que incorporan información relativa a discapacidad (Módulos especiales de la EPA, PHOGUE, ECV)[2]. La fuente de información utilizada en este trabajo es la muestra continua de vidas laborales (MCVL) que permite identificar a las personas que, al menos en un episodio de empleo, han presentado su certificado de discapacidad así como sus trayectorias laborales. No se trata de una fuente específica para el estudio de la discapacidad, pero aporta información sobre las trayectorias laborales de los

[2] Para más información sobre el análisis del empleo de las personas con discapacidad a partir de estas fuentes de información y de la MCVL, así como de los estudios realizados en España con ellas consultar Rodríguez (2013).

trabajadores en alta en la Seguridad Social en algún momento durante el año de referencia, constituyendo, por lo tanto, una de las pocas fuentes de datos que contienen esta información tan completa para España.

La principal diferencia entre la MCVL y el resto de bases de datos descritas en el párrafo anterior para el estudio de la discapacidad es que se trata de datos de registro administrativo, mientras que, en las otras, la situación de discapacidad se detecta a partir de distintas preguntas realizadas a las personas encuestadas. En cambio, la discapacidad en la MCVL se observa a partir de la información sobre el grado de minusvalía que el empresario declara al dar de alta al trabajador en una relación laboral, y para ello es necesario que el trabajador este en posesión del certificado de discapacidad y se lo comunique al empresario.

Las políticas activas dirigidas a personas con discapacidad en España están directamente relacionadas con la posesión del certificado de discapacidad, ya que éste es el documento que acredita la discapacidad a efectos administrativos, y es necesario para ser beneficiario, entre otras, de las medidas de fomento del empleo (cuota de reserva, subvenciones, contratos específicos para personas con discapacidad, empleo selectivo o empleo protegido en CEE) o de las pensiones no contributivas por discapacidad.

Los datos sociodemográficos que nos facilita la MCVL son sexo, año de nacimiento, provincia de nacimiento y de primera afiliación, nacionalidad, domicilio a nivel de municipio y fecha de fallecimiento. También proporciona información sobre la relación del individuo con la Seguridad Social como cotizante, para ello se tienen en cuenta las relaciones laborales de cada individuo que no tienen por qué coincidir con sus contratos ni con situaciones de ocupación[3]. La MVL facilita información sobre las características de los puestos de trabajo ocupados, tales como el grupo de cotización, tipo de contrato, fecha de inicio y de baja, causa del cese y tipo de actividad de la empresa[4].

En cuanto al desempleo, esta base de datos no nos permite identificar los episodios de desempleo con exactitud, únicamente los episodios de percepción de prestación o subsidio por desempleo; no podemos identificar si los periodos en los que no aparece información sobre un trabajador se corresponden con desempleo no subsidiado o con inactividad. Sin embargo, nos permite diferenciar los periodos en los que los trabajadores perciben rendimientos del trabajo (independientemente de que sean salario o no), lo que les proporciona independencia económica, que es un pilar básico para su plena integración social. Por lo tanto, se trata de una muestra representativa de la población trabajadora afiliada a la Seguridad Social de cada año, y proporciona toda la vida laboral de estos

[3] Cotizan a la Seguridad Social sin estar ocupados los beneficiarios de prestaciones o subsidios de desempleo así como aquellos que tienen un Convenio Especial de cotización.
[4] Para más información consultar www.seg-social.es

trabajadores. Están disponibles oleadas desde 2005 hasta 2014 por lo que es posible construir un panel de la situación laboral de cada trabajador con discapacidad en ese período.

La submuestra en la que se basa el estudio es el resultado de seleccionar, en un primer lugar, todas las personas que al menos en un episodio de empleo se identifican como "personas con discapacidad". En un segundo paso se seleccionan aquellos episodios de empleo (por lo tanto no se tienen en cuenta ni los episodios de desempleo contributivo ni los convenios especiales) a tiempo completo que han estado vigentes durante todo 2005 y se hace lo mismo con la muestra de 2014. Para estos individuos se calcula su salario anual: cantidad anual bruta, que incluye percepciones dinerarias y en especie, recibida por los/as trabajadores/as en el año.

Para el análisis de los salarios de los/as trabajadores/as se han utilizado los datos recogidos en los registros contenidos en el “Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF sobre rendimientos de trabajo, de determinadas actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta” (modelo 190) que obligatoriamente deben entregar los retenedores (empleadores/as) a la Agencia Tributaria. Se debe tener en cuenta que la MCVL recoge la información correspondiente al régimen fiscal común, por lo que no hay información para el País Vasco y Navarra.

4. Resultados preliminares

En el Cuadro 4.1 se puede observar como entre 2005 y 2014 la brecha salarial entre las personas con y sin discapacidad se ha incrementado notablemente. En 2005 el salario anual de las personas con discapacidad suponía algo más del 71 por ciento del de las personas sin discapacidad y en 2014 no llegaba al 67 por ciento.

Cuadro 4.1 *Principales descriptivos del salario anual medio (€) en función de la discapacidad y del año*

		2005		2014	
		PCD	PSD	PCD	PSD
Media		16.712,79	23.391,90	19.014,69	28.499,79
Mediana		13.988,92	18.422,80	16.842,86	23.018,68
Mínimo		56,23	0,01	8,64	0,01
Máximo		139.257,69	2.598.929,59	277.284,51	2.625.411,57
Percentiles	25	10.554,87	13.767,84	12.521,52	17.174,56
	50	13.988,92	18.422,80	16.842,86	23.018,68
	75	19.841,00	27.403,23	21.990,46	33.482,92

Fuente: Elaboración propia con la MCVL

Cuando se analiza el salario de las personas con discapacidad la literatura suele hacer mención a la doble discriminación de la mujer con discapacidad (por persona con discapacidad y por mujer). En el Cuadro 4.2 observamos que la diferencia salarial por discapacidad es superior a la vinculada al género. La brecha salarial entre hombres y mujeres con discapacidad es de aproximadamente un 5 por ciento en los años analizados, mientras que en el caso de las personas sin discapacidad alcanza valores cercanos al 20 por ciento. Sin embargo, en el caso de las personas sin discapacidad la brecha de género se ha reducido en casi 4 puntos en el periodo analizado, mientras que la de las PCD casi no ha variado. Por otro lado, la brecha salarial por discapacidad es superior en el caso de los hombres que en el de las mujeres, aunque en ambos casos se ha incrementado entre 2005 y 2014.

Cuadro 4.2 *Salarios anuales medios (€) por sexo y discapacidad*

Sexo	2005		2014	
	PCD	PSD	PCD	PSD
Mujer	16.012,85	20.049,38	18.318,96	25.584,04
Hombre	17.007,43	25.238,54	19.318,34	30.504,33
Total	16.713,16	23.390,66	19.014,95	28.499,75

Fuente: Elaboración propia con la MCVL

Otra de las características de las personas con discapacidad sobre la que hay consenso a nivel internacional es su menor nivel educativo, sin embargo este tampoco nos permite explicar estas diferencias salariales. Cómo se puede observar en el Cuadro 4.3 el salario de las PCD es inferior para cualquier nivel educativo, incluso las ganancias salariales que suponen la mejora del nivel educativo son menores en el caso de las PCD.

Cuadro 4.3 *Salarios anuales medios (€) por nivel educativo y discapacidad*

Nivel educativo	2005		2014	
	PCD	PSD	PCD	PSD
Desconocido	17.145,85	22.662,84	17.404,56	25.613,90
No sabe leer ni escribir	12.462,20	18.216,11	11.774,00	19.717,20
Inferior al graduado escolar	15.155,34	17.383,00	15.989,05	20.176,20
Graduado escolar o equivalente	15.720,74	18.923,20	17.360,80	21.908,48
Bachiller, FP de segundo grado o títulos equivalentes	19.886,21	27.352,67	22.358,05	29.609,61
Estudios superiores	28.755,61	39.176,00	30.303,22	39.342,92
Total	16.712,79	23.391,90	19.014,69	28.499,79

Fuente: Elaboración propia con la MCVL

Respecto a la edad, en el Cuadro 4.4 observamos como en ambos años y tanto para personas con y sin discapacidad son los menores de 30 años los que presentan los menores salarios. Además, es este grupo de edad el que presenta una menor brecha salarial en ambos años (16,5 y 26,5 % respectivamente). Para ambos colectivos los mayores incrementos salariales se dan entre los menores de 30 años y los trabajadores de entre 30 y 44 años; sin embargo, en el caso de las PCD los incrementos salariales entre cada tramo son sensiblemente inferiores a los de las personas sin discapacidad.

Cuadro 4.4 *Salarios anuales medios (€) por edad y discapacidad*

Edad	2005		2014	
	PCD	PSD	PCD	PSD
Menor de 30 años	13.400,22	16.037,50	13.578,89	18.474,06
Entre 30 y 44 años	16.476,24	23.153,88	18.832,02	26.946,61
Entre 45 y 54 años	17.927,67	27.393,47	19.732,34	31.405,09
Mayor de 55 años	18.852,97	28.034,72	19.416,98	32.666,57
Total	16.713,16	23.390,66	19.014,95	28.499,75

Fuente: Elaboración propia con la MCVL

Si analizamos los salarios en función del tipo de contrato[5], Cuadro 4.5, podemos observar que aunque en los dos años analizados los salarios son menores en los contratos temporales que en los indefinidos, estas diferencias son notablemente menores en el caso de las PCD. Si analizamos la brecha salarial por discapacidad en cada tipo de contrato vemos que en 2005 era menor en los contratos indefinidos (19 por ciento frente a 29); sin embargo, en 2014 es mayor esta modalidad contractual (33 frente a 28 por ciento). Entre los dos periodos temporales analizados el incremento salarial ha sido superior en el caso de las personas con discapacidad y ha sido bastante parejo en las

[5] Los estudios sobre la pobreza laboral identifican una mayor probabilidad de pobreza entre los trabajadores con contratos a tiempo parcial y los trabajadores autónomos. Sin embargo, la selección de la submuestra no nos permite analizar ninguno de estos dos aspectos.

dos modalidades contractuales, mientras que en el caso de las PCD se han incrementado mucho más los salarios en los contratos indefinidos.

Cuadro 4.5 *Salarios anuales medios (€) por tipo de contrato y discapacidad*

Tipo de contrato	2005		2014	
	PCD	PSD	PCD	PSD
Indefinido	16.865,70	23.614,92	19.162,17	28.464,39
Temporal	15.002,48	18.448,35	16.053,48	22.031,12
Total	16.672,06	23.391,90	18.863,86	27.764,11

Fuente: Elaboración propia con la MCVL

Por último, respecto a las características del hogar, la MCVL nos permite identificar los hogares monoparentales (aquellos en los que el perceptor es soltero, viudo, divorciado o separado legalmente con hijos menores de 18 años o mayores incapacitados). En el Cuadro 4.6 se observa como entre 2005 y 2014 se ha reducido la brecha salarial en los hogares monoparentales[6], mientras que se ha incrementado en el resto de hogares. Esto es debido a que los mayores incrementos se han dado en los hogares monoparentales de PCD, seguidos de los hogares no monoparentales de las personas sin discapacidad.

Cuadro 4.6 *Salarios anuales medios (€) por tipo de hogar y discapacidad*

Tipo de hogar	2005		2014	
	PCD	PSD	PCD	PSD
No monoparental	16.745,30	23.423,20	19.006,78	28.596,20
Monoparental	15.532,26	22.207,49	19.321,31	25.523,71
Total	16.712,79	23.391,90	19.014,69	28.499,79

Fuente: Elaboración propia con la MCVL

5. Conclusiones

Este análisis es primer acercamiento al análisis de tres factores explicativos de la dinámica de la pobreza: los demográficos; los relativos a la participación laboral y los que afectan a las rentas. Sin embargo, este trabajo preliminar nos permite identificar una serie de tendencias en los salarios de las PCD.

En 2005 el salario anual de las personas con discapacidad suponía algo más del 71 por ciento del de las personas sin discapacidad y en 2014 no llegaba al 67 por ciento.

La diferencia salarial por discapacidad es superior a la vinculada al género; sin embargo, la brecha por género entre PCD se ha mantenido constante en el periodo estudiado, mientras que la de las personas sin discapacidad se ha reducido. La brecha salarial por discapacidad es superior en el caso

[6] Se identifican los hogares monoparentales en cada uno de los años analizados. Por lo tanto, un mismo individuo puede pertenecer a un hogar monoparental en 2005 pero no en 2014 o viceversa.

de los hombres que en el de las mujeres, aunque en ambos casos se ha incrementado entre 2005 y 2014.

El salario de las PCD es inferior para todos los niveles educativos; además, en general, un incremento en el nivel educativo repercute más positivamente (en cuanto a salario) en las personas sin discapacidad que en las PCD.

Respecto a la edad, en ambos colectivos son los menores de 30 años los que presentan los menores salarios (así como la menor brecha salarial). En el caso de las PCD los incrementos salariales asociados al incremento de la edad son sensiblemente inferiores a los de las personas sin discapacidad.

También para ambos colectivos los salarios son menores en los contratos temporales que en los indefinidos, aunque en el caso de las PCD estas diferencias son inferiores.

Por último, y en cuanto a la composición del hogar, aunque en 2004 para para ambos colectivos los salarios eran menores si los individuos pertenecían a un hogar monoparental, en 2014 esta diferencia desaparece (siendo incluso inversa) en el caso de las PCD y se incrementa en el caso de las personas sin discapacidad.

6. Referencias bibliográficas

Ayala-Cañón, L., Martínez-López, R., Navarro-Ruiz, C. y Sastre-García, M. (2008): Desigualdad y pobreza en España: Tendencias y factores de cambio en Ayala-Cañón, L. (Coord.) (2008): Desigualdad, pobreza y privación, Madrid: Fundación FOESSA.

Baldwin, M. & Johnson, W.G. (1995): "Labor market discrimination against women with disabilities". Industrial Relations, 34(4), pp. 555-577.

Baldwin, M. & Johnson, W.G. (2000), "Labor market discrimination against men with disabilities in the year of the ADA". Southern Economic Journal, 66(3), pp. 548-566.

Braña, F. J., & Antón, J. I. (2011). "Pobreza, discapacidad y dependencia en España". Papeles de Economía Española, 29, 14-26.

Brown, C.L. & Emery, J.C.H. (2008): "The Impact of Disability on Earnings and Labour Force Participation in Canada: Evidence from the 2001 PALS". Working Paper 2008-26. Department of Economics, University of Calgary. Disponible en: http://econ.ucalgary.ca/sites/econ.ucalgary.ca/files/publications/PALSworkingpaper2008.pdf

Cretazz, E. y Bonoli, G. (2011): Worlds of working poverty: national variations in mechanisms en Fraser, N., Gutiérrez, R. y Peñas-Casas, R. (2011): Working poverty in Europe, Hampshire: Palgrave-McMillan.

Dávila, C.D. (2003): "Perfil educativo y participación laboral de los jóvenes con discapacidad". Comunicación presentada en las XII Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. Getafe, 18 y 19 septiembre 2003. Disponible en: http://www.economicsofeducation.com/wpcontent/uploads/oviedo2005/MT09.pdf

De la Cal, M (2014). "La pobreza laboral". Centro de Documentación Hegoa Boletín de recursos de información, nº 40.

Giménez, D. y Ramos, M. (2003): "La discriminación de las mujeres discapacitadas en España·". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 45, pp. 61-76.

Gutiérrez, R. (2007), "Los trabajadores pobres en España: una perspectiva comparada", Comunicación presentada en el IX Congreso Español de Sociología, Grupo 7 "Desigualdad y estratificación social", 13 - 5 Septiembre, Barcelona (España).

Gutiérrez, R., Guillén, A. M. y Peñas-Casas, R. (2009): Desigualdad salarial y pobreza en el trabajo en Guillen, A. M., Gutiérrez, R. y González, S.: Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones y dimensiones, Navarra: Thompson Civitas.

Humer, B.; Wuellrich, J. P. & Zweimüller, J. (2007): "Integrating severely disabled individuals into the Labour Market: the Austrian case". IZA Discussion Paper, Núm. 2649. Disponible en: http://ftp.iza.org/dp2649.pdf

Johnson, W. & Lambrinos, J. (1985), "Wage discrimination against handicapped men and women", Journal of Human Resources, 20(2), pp. 264-277.

Jones, M., Latreille, P. & Sloane, P. (2006): "Disability, gender, and the British labour market". Oxford Economic Papers, 58(3), pp. 407-449.

Malo, M. A., & Dávila, C. D. (2006). "La protección social de las personas con discapacidad: ayudas técnicas, ayudas personales y pobreza". Madrid: FIPROS/Seguridad Social. Disponible en: http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51593.pdf

Malo, M.A. & Pagán, R. (2012): "Wage differentials across Europe: discrimination and/or lower productivity?" International Labor Review, 151(1-2), pp.43-60.

Pagán, R. y Marchante, A. (2004): "Diferencias salariales por discapacidad en España: el caso de los varones". Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, 171(4); pp. 75-100.

Pagán, R. (2011): "Self-employment and job satisfaction: Evidence for older people with disabilities in Europe". European Journal of Ageing, 8 (3), pp. 177-187.

Pagán, R. (2012): "Transitions to part-time work at older ages: The case of people with disabilities in Europe". Disability & Society, 27 (1), pp. 95-115.

Pascual, M. & Cantarero, D. (2007): "Socio-demographic determinants of disabled people: An empirical approach based on the European Community Household Panel". Journal of Socio-Economics, 36(2), pp. 275–287.

Peñas-Casas, R. y Latta, M. (2004): Working poor in the European Union, Luxemburgo: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Rodríguez, V.; Malo, M.A. and Cueto, B. (2012): "Diferencias salariales por discapacidad y Centros Especiales de Empleo". Cuadernos de Economía, 35(98), pp. 100-116.

Rodríguez, V. (2013): "Fuentes de información sobre discapacidad y empleo en España". Revista Española de Discapacidad, 1(1), pp.73-95.

Tejero Pérez, A. (2014). Dinámica en la pobreza de ocupados. Teseo

Tejero, Aroa (2017). "Permanencia en la pobreza laboral: la influencia de la pobreza pasada en la presente". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157, pp. 141-162.

Zwinkels, W. (2001). "The employment situation of people whit disabilities in the European Union". Research paper, EIM Business and Policy Research. Disponible en: http://www.socialdialogue.net/docs/si_key/Employment_Disabled2_en.pdf

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

REPRESENTACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (CEE)

Barbancho, Fernando
fernando.barbancho@ub.edu

Romeo, Marina
mromeo@ub.edu

Yepes-Baldó, Montserrat
myepes@ub.edu

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen

La relación laboral de los trabajadores con discapacidad que trabajan en un centro especial de empleo (CEE) tiene carácter especial, tal y como recoge el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 2015 (TRLET) y el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio. Ambas normas establecen un marco legislativo lo más similar posible a las relaciones laborales comunes, pero atendiendo a la situación de especial dificultad de acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad. En España no existe un Convenio Colectivo Nacional referido exclusivamente a los CEE, por lo que el convenio colectivo aplicable es el XIV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad (Boletín Oficial del Estado del 9 de octubre de 2012).

La existencia de este convenio colectivo no ha evitado que se produzcan controversias relacionadas con el convenio aplicable cuando los CEE actúan en determinadas actividades mediante contratas. En este sentido, hay jurisprudencia que apoya que el convenio colectivo aplicable a los trabajadores con discapacidad de los CEE, una vez producida la subrogación empresarial en una sucesión de contratas, sea el convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, y no el convenio de la actividad de la contrata. Es por ello que la presente comunicación tiene por objeto analizar dicha jurisprudencia y sus efectos en relación al convenio colectivo aplicable a los trabajadores con discapacidad de los CEE.

Palabras clave: Personas con discapacidad, Centros Especiales de Empleo, Convenio colectivo, Representación y negociación colectiva

1. Introducción

Los Centros Especiales de Empleo (CEE) fueron introducidos por primera vez en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), entendiéndolos como

> *"aquellos cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado, y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos; a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal*" (apart. 1).

Esto supuso un importante cambio en el proceso de integración laboral y en la lucha por la igualdad de derechos de las personas con discapacidad. Hasta ese momento la integración de las personas con discapacidad se venía realizando desde un punto de vista totalmente asistencial, y es a partir de entonces que el Estado se comprometía realmente a prestar los recursos necesarios con el objeto de dar cumplimiento a uno de los principios rectores de la política social y económica que establece la Constitución Española, como es el que

> "*Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos*" (art. 49).

La regulación específica de los Centros Especiales de Empleo se llevó a cabo por el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, especificando en su artículo 4 que los centros Ocupacionales y los de Educación Especial quedan excluidos de su consideración como CEE. Según este Reglamento, los CEE pueden ser creados por las propias Administraciones Públicas (directamente o en colaboración con otros organismos), por Entidades o por personas físicas, jurídicas o comunidades de bienes que tengan capacidad jurídica y de obrar para ser empresarios (conforme a lo señalado en el art. 2.2 en relación con el art. 3 del RD 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo), pudiendo ser de carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro según "*repercutan en su totalidad en la propia institución o se aproveche parte de ellos en otra finalidad distinta que haya de cubrir la Entidad titular del mismo*" (arts. 5 y 6 RD 2273/1985). Independientemente de su origen, cabe señalar que su gestión está sujeta a las mismas normas que afectan a cualquier empresa ordinaria (art. 9).

En la actual legislación aplicable, el artículo 43.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (TRLGDPDIS), define a los CEE de manera idéntica, pero actualizada, a como lo hacía la LISMI, ya que exige a los CEE

> "*realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado*", lo que supone que dispongan de "*los instrumentos necesarios para poder tener estructuras, sistemas, procesos y formas de organización que garanticen su competitividad, no sólo para mantenerse de forma regular en el mercado, sino para incrementar su posición en él*" (Baker & McKenzie, 2014, p. 24).

Además de una actividad productiva, tal y como también señala el mismo precepto, los CEE han de tener también un objetivo social orientado a la inclusión de las personas con discapacidad, lo que según Baker & McKenzie (2014) podría equipararlas con empresas de la economía social, reguladas por la Ley 5/2011, de 29 de marzo.

2. La relación laboral especial de los trabajadores con discapacidad en los CEE

El artículo 43.2 del TRLGDPDIS determina que "*La plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla*". Si bien, cabe remarcar que para el cálculo del porcentaje no se tienen en cuenta el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social.

La relación laboral de los trabajadores con discapacidad que trabajan en un CEE tiene carácter especial, tal y como lo marca el artículo 2.1.g) del TRLET y el Real Decreto 1368/1985. La norma reguladora de la relación laboral especial establece un marco normativo lo más similar posible a las relaciones laborales comunes, pero atendiendo a la situación de especial dificultad de acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad, posibilitando un mejor funcionamiento de los CEE en el cumplimiento de su doble finalidad productiva y de apoyo a la integración laboral, o en palabras del propio ejecutivo,

> "*norma ésta que se ha elaborado con el criterio básico de recoger un esquema de derechos y deberes laborales, lo más aproximado posible al de las relaciones laborales comunes, junto a las cuales se ha establecido una serie de peculiaridades derivadas de las específicas condiciones de los minusválidos, de forma que se cumpla el objetivo de integración laboral de los trabajadores minusválidos, propio de estos Centros Especiales*" (RD 1368/1985, Preámbulo).

Del contenido de la regulación de esta relación laboral especial[1] hay una serie de condiciones que generan un marco de protección para la persona trabajadora con discapacidad empleada en el CEE, entre las que podemos destacar:

- Periodo de adaptación o de prueba (art. 10.2): se puede establecer en el contrato un periodo de adaptación al puesto de trabajo, que equivaldrá al periodo de prueba, con el fin de facilitar la adaptación profesional del trabajador con discapacidad para el desempeño de las tareas que constituyen el contenido de su puesto de trabajo o, en su caso, completar la formación necesaria para el mismo. La decisión la tomará el equipo multiprofesional y la duración máxima dependerá de lo establecido en el convenio colectivo de aplicación, no pudiendo exceder en ningún caso de 6 meses.

- Posibilitar la realización del contrato a bajo rendimiento (art. 12.c): puede darse la situación que una persona con discapacidad tenga un rendimiento de un 25% por debajo del estándar durante una jornada de trabajo normal en un CEE, debiendo ser constatado por el equipo multiprofesional correspondiente y con su consecuente afectación al salario que no podrá exceder del porcentaje anteriormente citado.

- En materia de tiempo de trabajo (art. 13): la prohibición de realizar horas extraordinarias, salvo las que sean consideradas como de fuerza mayor. En la redacción originaria del R.D. 1368/1985 se establecía el límite máximo de 8 horas diarias de trabajo efectivo, pero con la modificación introducida en 1999 todas las cuestiones relacionadas con el tiempo de trabajo (jornada, horario, descansos, fiestas, vacaciones y permisos) el R.D. 1368/1985 se remite al Estatuto de los Trabajadores (el límite es de 9 horas diarias de trabajo efectivo -salvo que por convenio colectivo o, en su defecto, acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, se establezca otra distribución del tiempo de trabajo diario, respetando en todo caso el descanso entre jornadas- salvo los trabajadores menores de dieciocho años que no pueden realizar más de 8 horas diarias de trabajo efectivo, incluyendo, en su caso, el tiempo dedicado a la formación y, si trabajasen para varios empleadores, las horas realizadas con cada uno de ellos). No obstante esta remisión genérica al Estatuto de los Trabajadores, se reconoce el derecho a ausentarse del trabajo, previo aviso y justificación, para asistir a tratamientos de rehabilitación médico-funcionales, así como para participar en actividades de orientación, formación y readaptación profesional, sin perder el derecho a remuneración, siempre que tales ausencias no excedan de diez días en un semestre.

[1] El contenido actual del R.D. 1368/1985, de 17 de julio, es fruto de las modificaciones introducidas por la corrección de errores del propio R.D. (publicada en el BOE de 3 de septiembre de 1985) y por el art. Único del R.D. 427/1999, de 12 de marzo, por el que se modificó el R.D. 1368/1985, además de las adecuaciones al contenido del actual TRLET por las remisiones de aquél a éste.

- Revisiones periódicas obligatorias (art. 6): el trabajo que realizan los empleados con discapacidad en los CEE debe ser adecuado a sus características individuales, en orden a favorecer su adaptación personal y social, y facilitar, en su caso, su posterior integración laboral en el mercado ordinario de trabajo. Por ello deben someterse a revisiones periódicas, al menos, cada dos años con el equipo multiprofesional. La finalidad de estas es garantizar que el trabajo se adecúa en todo momento a las características personales y profesionales del trabajador con discapacidad y valorar el grado de adaptación profesional alcanzado. Si como consecuencia de la revisión se observase que el trabajo que realiza el trabajador con discapacidad supone un grave riesgo para su salud, el equipo multiprofesional debe declarar la inadecuación del mismo, debiendo pasar en ese caso el trabajador con discapacidad a ocupar otro puesto adecuado a sus características dentro del propio CEE (esto es, movilidad funcional). De no ser ello posible, cesará en la prestación de servicios en las condiciones previstas para el despido por causas objetivas.
- En el ámbito de la movilidad funcional y geográfica (art. 14): no hay más limitaciones que la aptitud del propio trabajador. Se debe recabar un informe del equipo multiprofesional, si bien han de primar

  > "*los intereses psicofísicos del trabajador, […] se entiende que tal informe ha de ser positivo para que la medida sea válida y que caso de que no haya informe o éste sea desfavorable a la medida, no es legal la misma*" (Iturri, 2010, p. 23).

- En materia de despido objetivo (art. 16): cuando se trata de la ineptitud del trabajador con discapacidad, conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa, o de su falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, se requiere que en ambos supuestos la causa del despido sea constatada por el equipo multiprofesional. A su vez, cuando se trata de despido por causas económicas, técnicas, productivas o de producción, y afecta a un número inferior de trabajadores con discapacidad al establecido para el despido colectivo (art. 51.1 TRLET), se requiere un informe del equipo multiprofesional. Además, en caso de falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en el puesto, la suspensión del contrato de trabajo para la realización de un curso de reconversión o de perfeccionamiento profesional que le capacite para la adaptación requerida será de un máximo de tres meses. La extinción del contrato no se podrá realizar hasta que hayan transcurrido, como mínimo, tres meses desde que se introdujo la modificación -previa formación-, si bien el actual TRLET establece dos meses. Por último, en cuanto a las faltas de asistencia al trabajo, aún justificadas, pero intermitentes

–absentismo-, cabe señalar que, por una parte, se mantiene el porcentaje del 25% de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos o el 30% en cuatro meses discontinuos, dentro de un período de doce meses, siempre que el índice de absentismo del total de la plantilla del centro de trabajo supere el 5% en los mismos períodos de tiempo. Esto supone una diferencia con el actual TRLET, que lo fija en el 20% de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos siempre que el total de faltas de asistencia en los doce meses anteriores alcance el 5% de las jornadas hábiles (pero del mismo trabajador), o el 25% en cuatro meses discontinuos dentro de un periodo de doce meses (sin condicionarlo a ningún índice total de absentismo). Por otra parte, en relación a las faltas de asistencia que no computan a efectos de los porcentajes de absentismo (p. ej. riesgo durante el embarazo y la lactancia, enfermedades causadas por embarazo, parto o lactancia, paternidad, las motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género, acreditada por los servicios sociales de atención o servicios de Salud, según proceda, o las ausencias que obedezcan a un tratamiento médico de cáncer o enfermedad grave), el actual TRLET incluye más supuestos que el R.D. 1368/1985, en su redacción vigente, si bien habría que entenderlas aplicables a la relación laboral especial de trabajadores con discapacidad en los CEE.

3. Representación y negociación colectiva de los trabajadores con discapacidad en los CEE

El Capítulo IV del Real Decreto 1368/1985, cuya rúbrica es "*De la representación de los trabajadores en la empresa y de la negociación colectiva*", dedica dos preceptos a ambas cuestiones: por una parte, el artículo 20 remite al Estatuto de los Trabajadores en lo referido a los derechos de representación colectiva y reunión de los trabajadores con discapacidad en los CEE; eso es, al Título II, artículos 61 a 81 del actual TRLET. Por otra parte, el artículo 21 referente a la negociación colectiva, nos remite de nuevo al Estatuto de los Trabajadores, pero esta vez al Título III del mismo, arts. 82 a 92 del actual TRLET, con la salvedad de que en los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa estarán legitimadas para negociar las asociaciones que pudieran tener una representación similar ("*que pudieran contar con idéntico grado de representación en el sector correspondiente al exigido en el ámbito laboral común*") que establece el artículo 87 del TRLET en materia de sujetos legitimados para negociar.

Como se puede observar, la regulación especial no establece nada "en especial", salvo lo relativo a la legitimación para negociar convenios de ámbito superior a la empresa. Así, en cuanto a la representación de los trabajadores con discapacidad en los CEE, éstos pueden elegir como representantes unitarios a delegados de personal o comité de empresa, en función del número de trabajadores del CEE, computándose toda la plantilla; esto es, tanto trabajadores con discapacidad

como trabajadores sin discapacidad, ya que no se establece ninguna especialidad en la regulación laboral común prevista en los artículos 69 a 76 del actual TRLET y del Real Decreto 1844/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa (en su redacción actual). Además, las personas con discapacidad, como trabajadores, son titulares del derecho de libertad sindical individual (art. 28.1 CE y Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical -LOLS-), por lo que pueden fundar sindicatos, afiliarse a sindicatos ya constituidos, y a realizar la actividad sindical dentro de los CEE. Esto incluye la constitución de secciones sindicales de los sindicatos legalmente constituidos de conformidad con los estatutos de estos (art. 8.1 LOLS) y, en su caso, a que las secciones sindicales puedan estar representadas por delegados sindicales (art. 10 LOLS).

Respecto de la negociación colectiva de los trabajadores con discapacidad en los CEE, y más concretamente, de la negociación de convenios colectivos, se hace referencia a los sujetos legitimados para negociar convenios de ámbito superior a la empresa, por cuanto se dice expresamente que "*estarán legitimadas para la negociación las asociaciones que pudieran contar con idéntico grado de representación en el sector correspondiente al exigido en el ámbito laboral común por el artículo ochenta y siete del Estatuto de los Trabajadores*" (RD 1368/1985, art. 21). Esta es una cuestión criticada desde antiguo por la doctrina (Álvarez de la Rosa, 1987, Esteban Legarreta, 1999, Gala Durán, 2000, Bravo Santamaría y Cano Galán, 2011), por cuanto se introduce un nuevo sujeto legitimado para negociar en nombre de los trabajadores con discapacidad, como son las "asociaciones" de trabajadores con discapacidad en lugar de los sindicatos. Este hecho contradice las reglas generales de legitimación negocial, que no puede regularse a partir de un Real Decreto. La finalidad es plausible, promocionar y facilitar la negociación colectiva en un sector tan específico y especial como el de los CEE, pero los medios utilizados no han sido los correctos. No obstante, la realidad de la negociación colectiva en el ámbito de los CEE desde 1985 hasta la actualidad nos demuestra que no ha habido, ni hay actualmente, un ámbito específico de negociación colectiva exclusivo de los CEE, por lo que esa finalidad, con esos medios tan "especiales" no se han cumplido realmente. En definitiva, que en la práctica no se evidencia nada nuevo ni especial.

En este sentido, cabe recordar que desde la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) de 2006 se entiende que la negociación colectiva es el mecanismo regulador de las relaciones laborales en los CEE, y a través de los procesos de negociación colectiva se ha de establecer un encuadramiento profesional más diversificado para los trabajadores con discapacidad, en correspondencia con las funciones que realizan, adecuando sus retribuciones a las funciones que llevan a cabo, y de esta manera facilitar la transición de los trabajadores desde el empleo protegido

a su inclusión en el mercado ordinario.

Ahora bien, en España no existe un Convenio Colectivo Nacional referido exclusivamente a los CEE, sino que el convenio colectivo aplicable a los CEE incluye a otros centros relacionados con la discapacidad, como son los centros de atención especializada y los de educación especial. Concretamente, se trata del "*XIV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad*" (Resolución de 20 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Empleo), que fue suscrito, de una parte, por las asociaciones empresariales AEDIS (Asociación Empresarial para la Discapacidad) y FEACEM (Federación Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo), en representación de las empresas del sector, y de otra, por las organizaciones sindicales FE-CCOO y FETE-UGT, en representación de los trabajadores del sector. Se publicó en el Boletín Oficial del Estado del 9 de octubre de 2012, pero con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2012 hasta 31 de diciembre de 2016 (art. 6). Dada la fecha de su firma, este convenio viene marcado por las novedades de las últimas Reformas Laborales, especialmente la de 2012 (Real Decreto-ley 3/2012), en aspectos como la distribución de la jornada, modificaciones sustanciales de las condiciones laborales y la inaplicación del convenio por causas económicas, técnicas, de organización, o productivas (ETOP), además de la estructura de la negociación colectiva en el sector.

Del contenido de este convenio nos centraremos en el análisis de las condiciones de trabajo para los trabajadores con discapacidad en los CEE, destacando las siguientes:

a) En materia de ingreso en los CEE:

- Ofertas de puestos de trabajo (art. 101.1): deben ir dirigidas, prioritariamente, a la inserción socio-laboral de personas con discapacidad en situación de exclusión social, desempleadas y/o con especiales dificultades para lograr su integración en el mercado de trabajo, debido a su bajo nivel de empleabilidad.
- Ingreso al trabajo (art. 101.2): se realizará en el marco de lo establecido en el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio o normas posteriores que lo desarrollen, sustituyan o complementen. Además, se deben establecer unos criterios generales para el acceso al empleo de personas con discapacidad y entre esos criterios se exigirá un informe del equipo de valoración del CEE sobre la adecuación del puesto de trabajo a las capacidades de quienes optan al mismo, especialmente en la idoneidad de la capacidad para la tareas y funciones asignadas a la plaza a ocupar (art. 23.5).

b) En materia de contratación:

- Modalidad (art. 101.2): todos los contratos se sujetarán al principio de causalidad, por lo que tendrán carácter indefinido o temporal en función de la causa que origine el contrato, si bien, a fin de favorecer la adaptación personal y social y facilitar la integración laboral de las personas con discapacidad, se priorizará la contratación indefinida.
- Contratos formativos (art. 18): en relación con el contrato para la formación y el aprendizaje, por una parte, se asignará un tutor a cada trabajador contratado con discapacidad y relación laboral de carácter especial, y ningún tutor podrá tener asignados más de tres trabajadores con discapacidad atendiendo a la consideración de que la figura del tutor resulta de gran importancia en el ciclo formativo de la persona con discapacidad. Por otra parte, los trabajadores con discapacidad con relación laboral especial no computan a efectos de la limitación del número de contratos para la formación prevista. Además, tanto para el contrato de trabajo en prácticas o para la formación, antes de la finalización del contrato el equipo de apoyo elaborará un informe que evalúe la idoneidad del trabajador en cuestión para el puesto de trabajo que ha desempeñado, a fin de que el empresario pueda valorar su posible transformación en indefinido.

c) En materia de periodo de adaptación o de prueba (art. 22.3): el período de adaptación de los trabajadores con discapacidad, que tendrá el carácter y la naturaleza del periodo de prueba a todos los efectos, no puede tener una duración superior a la establecida con carácter general para el periodo de prueba en función del grupo profesional en el que esté encuadrado (ninguno supera los 3 meses).

d) Trabajo con bajo rendimiento (art. 22.7): la detección por los profesionales competentes de los CEE de situaciones de baja productividad provocará la inmediata puesta en marcha de un plan individualizado para facilitar las ayudas necesarias para que el trabajador con discapacidad alcance niveles habituales en la producción o cumplimiento del servicio que tenga asignado (se dará traslado al comité de empresa, delegado de personal o delegado sindical de las medidas adoptadas y de su seguimiento y evolución).

e) Promoción profesional (art. 23.4): la cobertura inicial de vacantes y puestos de nueva creación se realizará a través de procesos de promoción interna de trabajadores en activo y excedentes voluntarios. Las personas con discapacidad tendrán derecho a un ajuste razonable de cualquier condición o elemento del sistema de provisión del puesto de trabajo vacante o de nueva creación, a fin de no situarse en situación de desventaja respecto a las personas sin discapacidad.

f) Tiempo de trabajo:

- Duración de la jornada (art. 102): en los CEE, la jornada laboral máxima anual es de 1.758 horas de tiempo de trabajo efectivo (duración que es superior a la fijada para los centros de atención especializada, 1.729 horas, y del personal docente de los centros educativos, 1.300 horas) y la jornada de trabajo semanal de carácter regular tiene una duración máxima de 39 horas de trabajo efectivo (en caso de distribución irregular, la jornada semanal no puede exceder de 45 horas (art. 105.4).
- Jornada irregular (art. 105): en los CEE se puede establecer, atendiendo al carácter productivo de las actividades que en ellos se realizan y para evitar en lo posible las horas extraordinarias, la distribución irregular de jornada a lo largo del año, en los términos establecidos con carácter general en el XIV convenio colectivo general. El número de horas de trabajo efectivo de distribución irregular se concretará en cada empresa o centro de trabajo, atendiendo a las necesidades organizativas y de servicios de estos, y deberá ser comunicado a la representación legal de los trabajadores y a los trabajadores afectados con un mínimo de 5 días de antelación indicando día y hora de inicio de la jornada irregular de acuerdo con la legislación vigente.
- Prohibición de realización de horas extras (art. 43.4): se prohíbe la realización de horas extraordinarias, salvo en los casos excepcionales recogidos en el artículo 13 del Real Decreto 1368/1985 o en otra que la sustituya en el futuro.
- Duración del descanso semanal (art. 47.3): 2 días ininterrumpidos.
- Ausencias justificadas (art. 103): previo aviso y justificación, el trabajador con discapacidad puede ausentarse del trabajo para asistir a tratamientos de rehabilitación médico-funcionales y para participar en acciones de orientación, formación y readaptación profesional, con derecho a remuneración hasta 20 días en un año por el tiempo necesario en cada uno de estos días (si el trabajador tiene un contrato temporal de duración inferior al año, el número máximo de días se reducirá en la proporción correspondiente a dicha duración contractual).
- Permisos no retribuidos (art. 104): cuando, previo aviso y justificación, el trabajador con discapacidad se ausente por esos motivos indicados en el apartado anterior y haya agotado los 20 días al año, perderá la remuneración de esas ausencias. Además, como se les reconoce este permiso no retribuido, a los trabajadores con discapacidad en los CEE no se les aplica lo previsto en el artículo 52.2 (las ausencias para visitas médicas que no deriven en baja laboral, en todo caso han de justificarse por el trabajador, se consideran permisos no retribuidos y se les descuentan de la retribución en el mes en que se produzca la visita médica).

g) Retribución:

- Cuantía (art. 34.3): a los trabajadores con discapacidad de un CEE contratados como operarios con necesidad de apoyos, se les establece su salario base en el salario mínimo interprofesional correspondiente a cada año de vigencia del convenio, no siéndoles de aplicación los incrementos salariales pactados en el convenio.
- Complementos de antigüedad y de mejora de la calidad (art. 35.3): a los trabajadores con discapacidad de un CEE les será de aplicación el complemento salarial de mejora de calidad hasta el 30 de junio de 2012, en el que queda incluido, en todo caso, el complemento de antigüedad.

h) Modificación, suspensión y extinción del contrato:

- Excedencia voluntaria (art. 54.2): todo trabajador con discapacidad procedente de un CEE que se incorpore al empleo ordinario tiene derecho a 1 año de excedencia voluntaria en el CEE con derecho a reincorporarse si hubiera vacante en la categoría que ostentaba en la empresa cuando se resuelva la relación laboral con la empresa ordinaria.
- Informe del equipo multiprofesional en caso de extinción del contrato de trabajo (art. 25.3 y 4): para proceder a la extinción de los contratos de trabajo de los trabajadores con discapacidad de los CEE es preceptiva la emisión del informe del equipo multiprofesional o, en caso de que éste no exista, del equipo de valoración del centro (que exige el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, en los casos y en los términos establecidos en la citada norma u otra que la sustituya). De la misma forma, es preceptiva la emisión de ese informe en caso de que se proceda a realizar un expediente de regulación de empleo cuando afecte a trabajadores con discapacidad con relación laboral de carácter especial, en los casos y en los términos establecidos en la legislación aplicable a la misma.
- Informe del equipo multiprofesional (art. 107): en relación a la movilidad funcional y geográfica, a la suspensión y a la extinción del contrato de trabajo de los trabajadores con discapacidad en CEE, se estará a lo dispuesto en el Real Decreto 1368/1985 o norma que lo sustituya o complemente, con la particularidad de que en todos aquellos casos en que según la norma jurídica aplicable sea obligatoria la obtención de un informe de un equipo multiprofesional, si éstos no existen, será suficiente con la emisión de un informe motivado elaborado por los equipos profesionales del centro.

i) Subrogación: el artículo 27.1 del XIV convenio colectivo general establece que

> "*las empresas y centros de trabajo cualquiera que sea su actividad, que en virtud de contratación pública, privada, por concurso, adjudicación o cualquier otro tipo de transmisión, sustituyan en la prestación de un servicio o actividad a una empresa o entidad que, bajo cualquier forma jurídica y tanto en régimen de relación laboral ordinaria o especial, estuviera incluida en el ámbito funcional del convenio, se subrogará obligatoriamente en los contratos de trabajo de los trabajadores que estuvieran adscritos a dicho servicio o actividad con una antigüedad mínima en el mismo de tres meses, en los términos que se detallan en este artículo*".

De toda la regulación sobre la subrogación empresarial y cesión de trabajadores prevista en el artículo 27, cabe señalar dos cuestiones que afectan específicamente a los trabajadores con discapacidad en los CEE:

- Transformación de la relación laboral especial en relación laboral ordinaria (art. 27.1. párrafo 2º): se establece que la citada subrogación

  > "*se producirá en la totalidad de derechos y obligaciones de los trabajadores, garantizándose su continuidad en la prestación del servicio y será imperativa aun cuando ello implicara la transformación de un contrato formalizado al amparo de la relación laboral especial en centros especiales de empleo en un contrato y relación laboral ordinaria de personas con discapacidad o minusvalía*".

- Cuando la nueva adjudicataria sea un CEE (art. 27.5): para estos casos se establece que el CEE

  > "*podrá asumir con el proceso de subrogación hasta el número máximo de trabajadores sin relación laboral de carácter especial que la propia regulación legal de constitución y mantenimiento de un centro especial de empleo permita y, todo ello, atendiendo al cumplimiento legal y reglamentario de creación y funcionamiento de los centros especiales de empleo. No obstante con carácter excepcional, mientras ese centro especial de empleo mantenga la adjudicación de la citada contrata podrá subrogarse en la totalidad de la plantilla de los trabajadores de la empresa saliente*".

Por último, señalar que a excepción de lo previsto en los anteriores puntos,

> "*en todos los demás supuestos de finalización, pérdida, rescisión, cesión o rescate de una contrata, –así como, respecto de cualquier otra figura o modalidad que suponga la subrogación entre entidades, personas físicas o jurídicas–, que lleven a cabo la actividad de que se trate, los trabajadores y trabajadoras de la empresa saliente pasarán a estar adscritos a la nueva titular de la contrata que vaya a realizar el servicio, respetando ésta los derechos y obligaciones que disfruten en la empresa subrogada*" (art. 27.6).

No obstante, la existencia del XIV convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, que en principio da respuesta a la particularidad de los CEE, sea cual sea la actividad que realicen, y de su previsión sobre la subrogación empresarial, no ha evitado que se produzcan controversias relacionadas con el convenio colectivo aplicable cuando los CEE actúan en determinadas actividades mediante contratas. De éstas, cabe destacar dos: la primera, si se produce o no la subrogación empresarial, y la segunda, una vez producida la subrogación empresarial, qué convenio colectivo es el aplicable a los trabajadores de los CEE, el propio o el de la actividad de la contrata.

El Tribunal Supremo (Sala de lo Social) ha tenido que fijar doctrina sobre ambas cuestiones en los últimos años en varios conflictos derivados de la sucesión de contratas del servicio de limpieza, una de las actividades donde más actúan los CEE, en la medida que está en juego la aplicación de las diferentes condiciones de trabajo que establecen, por una parte, el Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad y, por otra parte, los correspondientes convenios colectivos de limpieza[2].

Sobre la primera cuestión, la subrogación empresarial que imponen los convenios colectivos del sector de limpieza, el Tribunal Supremo ha establecido que se produce la subrogación tanto si la nueva adjudicataria es un CEE como si es una empresa ordinaria de limpieza y la anterior es un CEE.

Respecto del primer supuesto, nueva adjudicataria un CEE y la anterior una empresa ordinaria de limpieza, el Tribunal Supremo entiende que aunque el CEE se rija por su convenio propio, esto es, el convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, opera la subrogación en la medida que los CEE

> "*pueden desarrollar cualquier actividad «en igualdad de condiciones con el resto de*

[2] La doctrina jurisprudencial sobre ambas cuestiones se recoge en la STS, Sala Social, de 9 de diciembre de 2015 (recurso casación 135/2014; ponente: Excma. Sra. Mª Lourdes Arastey Sahún), que es la que se cita en los párrafos siguientes.

empresas que operen en el mercado», con el objeto de «integrar tanto a personas con discapacidad como sin ella», de forma que «si la empresa adjudicataria, tenga o no reconocidos los posibles beneficios de centro especial, concurre a una contrata en la que la actividad a desarrollar es otra diferente a la que figura en el ámbito funcional de su especifico Convenio, deberá someterse a las normas convencionales aplicables en el sector en cuya actividad asume integrarse para realizar las funciones objeto del mismo; afectándole, en consecuencia, en el presente caso las normas cuestionadas sobre subrogación en el sector de limpieza (STS/4ª de 21 octubre 2010 -rcud 806/10 -; 4 octubre 2011 -rcud 4597/10-; 7 febrero y 4 octubre 2012 -rcud. 1096/11 y 3163/11-; 20 febrero y 9 abril 2013 -rcud. 3081/11 y 304/12-)".

En cuanto al segundo supuesto, cuando la nueva adjudicataria es una empresa ordinaria de limpieza y la anterior es un CEE, el Tribunal Supremo aplica la misma conclusión

"pues si en el caso anterior se defendía la aplicabilidad del Convenio Colectivo rector del centro de trabajo dedicado a la limpieza de edificios y locales públicos en donde el trabajador prestaba servicios al no constar en las normas en juego ninguna sobre protección a los discapacitados que actuase en detrimento de quienes no poseen esa condición, tampoco ahora existe razón para excluir al discapacitado, lo que de producirse sí constituiría un supuesto discriminatorio (STS/4ª 9 y 10 octubre 2012 - rcud. 3667/11 y 3471/11-; 18 diciembre 2012 -rcud 414/12-)".

Sobre la segunda cuestión, qué convenio colectivo es el aplicable a los trabajadores de los CEE una vez producida la subrogación empresarial, el propio o el de la actividad de la contrata, la doctrina del Tribunal Supremo para la determinación del convenio colectivo aplicable establece, con carácter general, que en nuestro ordenamiento jurídico no hay reglas para la determinación del convenio colectivo aplicable, más allá de lo previsto en los artículos 82.3 y 83.1 del ET. Los convenios colectivos obligan a todos los empresarios incluidos en su ámbito de aplicación, y estos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden respectivamente. En este sentido, como recordaba la STS de 6 octubre 2008 (rc. 10/2007),

"*las partes son libres de establecer el ámbito de aplicación del convenio, pero, aparte las limitaciones derivadas de la articulación entre convenios y de las reglas sobre legitimación del art. 87ET, existe una limitación que deriva de la necesidad de que el ámbito de aplicación de un convenio «se defina de acuerdo con criterios objetivos que permitan establecer con claridad y estabilidad el conjunto de las relaciones laborales reguladas por el convenio y su correspondencia con los niveles de estabilidad exigidos".*

Por tanto, para determinar cuál de los convenios colectivos ha de aplicarse a las relaciones de una empresa con sus trabajadores debe atenderse al ámbito funcional y personal de los mismos, y ello

> "*exige atender a la actividad principal de la empresa, con independencia de las tareas de cada uno de los trabajadores (así, en STS/4ª_de 21 octubre 2010 -rec. 56/2010- y 4 noviembre 2010 -rec. 9/2010-); sin que ello impida la realización de diversas actividades en una misma empresa que en determinados casos justifiquen la coexistencia de varios convenios atendida la inclusión de tales actividades en ámbitos funcionales distintos*".

En el caso concreto del convenio colectivo aplicable a los CEE, una vez producida la subrogación empresarial la doctrina del Tribunal Supremo sobre la subrogación empresarial que imponen los convenios colectivos del sector de limpieza cuando hay un CEE de por medio no mantiene la aplicación de todas las normas de los convenios colectivos del sector de Limpieza a los trabajadores de los CEE cuando estos efectúan tareas previstas en el ámbito funcional de aquel. En este sentido, tal y como puso ya de relieve la STS de 23 septiembre de 2014 (r.c. 50/2013),

> "*resulta jurídicamente inviable que persistiendo la relación laboral especial entre el Centro Especial de Trabajo (CET) y sus trabajadores discapacitados (persistencia incuestionable, conforme a los arts. 1 y 2 del RD 1368/1985), los mismos pasaran a regirse por previsiones propias de una relación ordinaria de trabajo, y que en consecuencia dejasen de beneficiarse del régimen legalmente previsto para tal relación especial y de las numerosas singularidades -adecuadas a la especificidad del vínculo- que señala su Convenio Colectivo [adaptado a sus limitaciones funcionales], en orden a la clasificación profesional y capacidad residual (art. 9), elementos y finalidad de la organización del trabajo (art. 10), sistemas y métodos de trabajo (art. 11), movilidad funcional (art. 12), jornada de trabajo y horas extraordinarias (art. 13), periodo de prueba (art. 19), sucesión de empresa (art. 20), formación obligada y específica en salud laboral (art. 21), contrato a bajo rendimiento (art. 29) y remisión -con carácter subsidiario- a la legislación especial del trabajo de los discapacitados [Ley 13/1982, de 7/Abril; RD 1368/1985; y «cualesquiera otras normas relacionadas con éstas»]; así como que se prescindiese de la previsión general -en coherencia con el objetivo de los CET que proclama el art. 1.1.1 - de que «[e]n cualquier caso, el trabajo que realice la persona con discapacidad en los centros especiales de trabajo será ... adecuado a sus características y orientado a su integración en el mercado laboral ordinario. En consecuencia, la organización y métodos de trabajo tratarán de asemejarse lo más posible a los de cualquier empresa ordinaria, si las condiciones del trabajador/a en orden a su capacidad residual lo permiten"* (art. 11).

El convenio colectivo aplicable a los trabajadores con discapacidad de los CEE, una vez producida la subrogación empresarial en una sucesión de contratas del servicio de limpieza, es el propio, esto es, el convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, y no el convenio de la actividad de la contrata, el convenio de limpieza. El Tribunal Supremo fundamenta su posición por la especialidad del convenio colectivo propio de los CEE, ya que

> "*al abarcar la relación laboral especial que se regula por el RD 1368/1985 prima sobre la concreta actividad de limpieza que, en su caso, no es sino una de la posibles actividades a las que puedan dedicarse los CET. Por el contrario, el convenio sectorial de la limpieza no comprende a los trabajadores sujetos a dicha relación laboral especial*".

En definitiva, el convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad es una norma especial, tiene un ámbito específico y se ajusta a las particulares circunstancias que concurren en los trabajadores con discapacidad, además da respuesta a la particularidad de los CEE, sea cual sea la actividad en la que operan. En este sentido, cabe recordar que la STS de 23 septiembre 2014 (rec. 50/2013) confirmó, por una parte, la nulidad del inciso

> *"«y centros especiales de empleo» del artículo 2 del convenio colectivo del sector de limpieza de edificios y locales de Cataluña, al haber incluido en su ámbito de aplicación a los centros especiales de trabajadores discapacitados físicos y/o sensoriales que tienen convenio propio en vigor –el convenio colectivo del sector de centros especiales de trabajadores disminuidos físicos y/o sensoriales de Cataluña-; y, por otra parte, la imposibilidad de extender la doctrina del propio Tribunal Supremo sobre la aplicación del convenio colectivo de limpieza y sus condiciones de trabajo en lo que se refiere a la sucesión empresarial, si persiste la relación laboral especial entre el centro especial de empleo y sus trabajadores discapacitados".*

Por último, señalar que el hecho que el convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad establezca condiciones diferentes y, en algunos casos, inferiores a los correspondientes convenios colectivos de limpieza -según el ámbito de la contrata-, como puede ser la retribución, se ha considerado por el Tribunal Supremo que no comporta un trato desigual discriminatorio prohibido por el artículo 14 de la CE entre los trabajadores con discapacidad de los CEE y los trabajadores que realizan actividades de limpieza en el marco de una relación laboral ordinaria. Esta calificación se fundamenta en que no hay

> *"un idéntico sustrato que sirva de término de comparación válido para sostener que haya trato desigual", en la medida que "existe un distinto régimen jurídico de los trabajadores de los CET que va más allá incluso de la norma de rango convencional, pues los contratos*

de trabajo tienen la naturaleza especial plasmada en el R.D. 1368/1985". Así, "El elemento diferencial sobre el que se asienta la aplicación de uno u otro convenio resulta objetiva y razonablemente justificado. Los trabajadores del CET han de regir sus relaciones por el convenio colectivo propio, sean cuales sean las tareas a las que se dedique en tanto estén vinculados a esa específica figura empresarial mediante una relación laboral especial que define el ámbito de aplicación del citado convenio. Así lo hemos apreciado también en la STS/4ª de 24 noviembre 2015 (rec. 136/2014)" [3].

A todo ello cabe añadir que existen convenios colectivos sectoriales por comunidad autónoma, convirtiéndose el convenio estatal en una especie de convenio marco que, como tal, tiene por finalidad articular la negociación colectiva en el sector de la atención a las personas con discapacidad. Para ello se establecen cláusulas sobre la estructura de la negociación colectiva en ese sector (que permite, además del convenio colectivo general estatal, convenios colectivos sectoriales de comunidad autónoma, convenios colectivos de empresa y pactos de aplicación y desarrollo a nivel de empresa del convenio colectivo general), y fija las reglas de concurrencia entre convenios de distinto ámbito, según se establece en los artículos 2 y 3 del convenio colectivo general, respectivamente. No obstante, deben respetar lo previsto sobre materias no disponibles en ámbitos inferiores en los artículos 83.2 y 84 del Estatuto de los Trabajadores, para garantizar unos mínimos derechos en todo el sector, y que se reservan para el XIV Convenio Colectivo General las siguientes materias:

a) *Salario mínimo garantizado*
b) *Jornada máxima anual y semanal*
c) *Periodo de prueba*
d) *Modalidades de contratación*
e) *Clasificación profesional*
f) *Régimen disciplinario*
g) *Normas mínimas en materia de medio ambiente y seguridad y salud en el trabajo*
h) *Movilidad geográfica*
i) *Aquellas reservas de materias no disponibles para ámbitos inferiores que el articulado del XIV Convenio Colectivo General expresamente manifieste*

Los dos sindicatos mayoritarios en España, CCOO y UGT, son los que ejercen la Negociación Colectiva en el sector. No obstante, se debe tener presente, por una parte, que en 2008 se fundó un sindicato independiente de CEE, la Unión de Trabajadores de Centros Especiales de Empleo

3 STS, Sala Social, de 9 de diciembre de 2015 (recurso casación 135/2014; ponente: Excma. Sra. Mª Lourdes Arastey Sahún).

(UTCEE), pero además hay otros sindicatos que no siendo específicos de trabajadores con discapacidad o de CEE, también los incluyen (p. ej. la Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza –FSIE-, de enseñanza concertada y privada y que también integra al personal dedicado a la atención a personas con discapacidad). En cuanto a las asociaciones, AEDIS (Asociación Empresarial para la Discapacidad) y FEACEM (Federación Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo), participan en la negociación colectiva en representación de las empresas del sector. En cambio, asociaciones como AECEMFO (Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo de Fundación ONCE) y CONACEE (Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo) no participan. Todo ello denota que el sector de los trabajadores con discapacidad en Centros Especiales de Empleo, tanto desde el punto de vista de las organizaciones sindicales como de las asociaciones empresariales, está muy atomizado.

4. Referencias

Álvarez de la Rosa, M. (1987) "La regulación especial del trabajo de los minusválidos (II)" en Relaciones Laborales, vol. I, pp. 229-241.

Baker & McKenzie. (2014) "Las políticas de inserción laboral de las personas con discapacidad a través del mercado de trabajo protegido" disponible en http://conacee.org/wp-content/uploads/2014/07/2014-01-BMcK-INFORME-MERCADO-PROTEGIDO.pdf.

Bravo Santamaría, S. y Cano Galán, Y. (2011) "La relación laboral especial de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (análisis del RD 1368/1985, de 17 de julio)" en Sempere Navarro, A.V. y Cardenal Carro, M. (dir.), El contrato de trabajo. Vol. II Relaciones laborales especiales y contratos con particularidades, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 349-383.

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Esteban Legarreta, R. (1999) Contrato de trabajo y discapacidad, Madrid, IBIDEM.

Gala Durán, C. (2000) "La relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en los centros especiales de empleo" en Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, vol. 55, pp. 73-106.

Iturri, J. C. (2010) "La relación laboral especial de las personas con discapacidad" en Cuadernos Digitales de Formación, vol. 59, pp.1-28.

Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido.

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Real Decreto 1368/1985 de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo.

Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido.

Real Decreto 1844/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Resolución de 20 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el XIV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN ARGENTINA: PROTECCIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Venturiello, María Pía
venturiello@yahoo.com.ar

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen

En Argentina, el 12% de la población tiene algún tipo de discapacidad, condición que implica desigualdades en la participación social de este conjunto. El marco normativo vigente se reconoce como avanzado en la materia aunque no llega a generar acciones orientadas a cambios de conductas y mejores condiciones de vida para estas personas (Acuña y Bulit Goñi, 2010; REDI *et al*, 2012).

El Estado controla y disciplina el acceso de las personas a los sistemas de producción, consumo y ciudadanía. Desde este punto de vista, la discapacidad se defina a partir de la exclusión del sistema productivo y de la expulsión de determinadas corporalidades de la producción de bienes y servicios (Oliver, 1998). Este modo de construir socialmente las oportunidades de accesos materiales y simbólicos de las personas con discapacidad, excluidas del mundo del trabajo, incluye la construcción de su dependencia y el incremento de la necesidad de cuidados. De allí, que el objetivo de este artículo sea reconstruir las políticas públicas en discapacidad mediante el análisis de sus principales leyes y las acciones de protección social destinadas a estas personas. A tal fin se consultaron las siguientes fuentes secundarias: normativa específica, literatura especializada y el Censo 2010.

Palabras claves: discapacidad, derechos, políticas públicas, protección social

1. Introducción

En Argentina, el 12% de la población tiene algún tipo de discapacidad según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 (Indec, 2014), condición que implica desigualdades en la participación social de este conjunto. El marco normativo vigente se reconoce como avanzado en la materia aunque no llega a generar acciones orientadas a cambios de conductas y mejores condiciones de vida para estas personas (Acuña y Bulit Goñi, 2010; REDI *et al*, 2012). Las desventajas que afectan a esta población se manifiesta en mayores tasas de pobreza y necesidades sanitarias no satisfechas, menores tasas de empleo y un nivel educativo inferior (OMS-BM, 2011). Esta marginación social y económica constituye una forma injusta de segregación originada en la expulsión de los "cuerpos deficientes" de los espacios productivos con consecuencias equivalentes en los restantes espacios sociales. Las políticas públicas destinadas a estas poblaciones se proponen, mediante diversas estrategias, atenuar estas desventajas.

De acuerdo con las concepciones más extendidas sobre el tema, la discapacidad indica un problema de salud e individual, donde la organización social y económica resulta secundaria. Desde un enfoque social, se trata de una cuestión que se dirime en el ámbito público. Estas diferentes

posibilidades de interpretación se han visto reflejadas en acciones estatales orientados tanto a reproducir, o bien, a aminorar, las inequidades que afectan a este colectivo.

Las políticas públicas expresan la capacidad del Estado para articular los intereses de diversos actores sociales. Estos constituyen clases, fracciones de clases, organizaciones y grupos que se definen a partir de su capacidad de identificar objetivos, diseñar un curso de acción y contar con relativa autonomía para implementarlos (Oszlak y O´Donnell, 1984; Acuña, *et al* 2010). Dar respuestas estatales a las necesidades de las personas con discapacidad supone una acción transversal de los distintos organismos del Estado y requiere de su intervención conjunta e integrada (Acuña *et al*, 2010), en articulación con la sociedad civil y el mercado.

La discapacidad puede ser entendida tanto como un problema individual, que requiere ciertas asistencias o como un problema social, que merece intervenciones estatales. Las disputas en estas definiciones tienen implicancias prácticas sobre las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos de las personas.De acuerdo al "modelo social de la discapacidad", es la sociedad la que debe adaptarse a las necesidades de estas personas para hacer efectivos sus derechos y su inclusión social (Oliver, 1998; Barnes, 1998). En esta línea, se encuentran las propuestas para políticas públicas que promueven la autonomía personal, mediante una serie de apoyos destinados a reducir la dependencia, basados en el respeto de derechos (Díaz Velázquez, 2015). Esta mirada se distancia de las políticas asociadas al modelo de la rehabilitación, que la ciñe a un problema personal y familiar sin propiciar las modificaciones del entorno social e institucional necesarias para cumplir con la participación social plena de estas poblaciones.

Las principales normas que se han desarrollado en el tema expresan las diferentes orientaciones en el modo de comprender la discapacidad, de delimitar las responsabilidades sociales y de definir las necesidades y áreas de intervención prioritarias.

El Estado controla y disciplina el acceso de las personas a los sistemas de producción, consumo y ciudadanía. Desde este punto de vista, la discapacidad se defina a partir de la exclusión del sistema productivo y de la expulsión de determinadas corporalidades de la producción de bienes y servicios (Oliver,1998). De este modo, también se restringe la posibilidad de las personas con discapacidad de acceder a su condición de trabajadores y asalariados, una de las figuras de acceso a la protección social (Velandia y Hernández Jaramillo, 2004). Este modo de construir socialmente las oportunidades de accesos materiales y simbólicos de las personas con discapacidad, excluidas del mundo del trabajo, incluye la construcción de su dependencia y el incremento de la necesidad de cuidados. De allí, que el objetivo de este artículo sea reconstruir las políticas públicas en discapacidad mediante el análisis de sus principales leyes y las acciones de protección social destinadas a estas personas.

Esta aproximación resulta relevante para comprender las principales líneas de las acciones públicas en discapacidad y detectar las implicancias teóricas y prácticas de la incorporación de la perspectiva de derechos en la normativa vigente ya que presenta una alternativa a las acciones asistencialistas.
Para responder los interrogantes de este artículo se consultaron las principales leyes vigentes a nivel nacional sobre discapacidad, una revisión dela literatura especializada y un análisis delos resultados del Censo Nacional de Población 2010. La línea argumental del texto plantea una primera sección acerca de las acciones estatales, un segundo apartado aborda la ley marco sobre discapacidad en Argentina, seguido por un tercero acerca de las características de la protección social de esta población y un cuarto acerca de la presencia del enfoque de derechos en la normativa. Por último, se esbozan las consideraciones finales.

2. Políticas sociales: principales conceptos

El Estado cuenta con el poder para crear una trama institucional que permite establecer las reglas de juego para la confrontación y los acuerdos entre las distintas fuerzas sociales. En este sentido, se constituye en el principal interlocutor de los distintos actores, por su capacidad de normalizar prácticas, organizaciones y recursos (Belmartino, 2009). Asimismo, mediante las políticas sociales, el Estado actúa en su doble rol de proteger y controlar a los sujetos. Su función de reproductor de lo social: de la vida, de la fuerza de trabajo y de las pautas básicas que orientan las prácticas sociales, se relaciona con su capacidad de normatizar y normalizar. Las políticas de Estado refieren al modo en que la cuestión social se convierte en una cuestión de Estado y en políticas sectoriales. El Estado define los problemas sociales, los sujetos merecedores de sus intervenciones, el reconocimiento de unas necesidades y no de otras, así como la delimitación de su propia responsabilidad (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Esto indica que las políticas sociales deben abordarse como la consecuencia del vínculo entre, por un lado, las demandas y presiones sociales y, por otro lado, las ideas que imparten los cuerpos profesionales que trabajan al interior de las estructuras estatales. Para reconstruir el entramado de intereses que influyen en la delimitación de esas políticas sociales se requiere conjugar los aspectos aludidos con su contexto histórico, político y social (Ramacciotti, 2010).
En Argentina, la construcción de las políticas sociales en discapacidad está condicionada por los problemas para administrar y planificar acciones continuadas y por las dificultades que encuentran las personas con discapacidad para constituirse en un actor colectivo que articule demandas y ejerza presión. La coordinación de las necesidades y los reclamos se torna más complicada por la heterogeneidad en los tipos de discapacidad, lo que conlleva a una fragmentación en las iniciativas, a una competencia por recursos escasos y a reproducir las lógicas de exclusión de la sociedad hacia

este colectivo. Estas características propias de los organismos de la sociedad civil se replican en los organismos del Estado a los que tienen mayor llegada, generando respuestas políticas igualmente parciales y heterogéneas (Acuña et al, 2010). Pese a que el marco legal vigente sobre discapacidad se encuentra en un estado avanzado respecto del reconocimiento de derechos, éstos no se hacen efectivos a causa Del alto incumplimiento de estas leyes (Garcilazo-Fundación Par, 2006; Fiamberti, 2008; Fara, 2010). Esas normas/reglamentaciones constituyen el resultado de pugnas de intereses entre los que se encuentran los organismos de la sociedad civil (ONGs de servicios y defensa de derechos de las personas con discapacidad), como los organismos del Estado (secretarías y ministerios abocados específicamente a la discapacidad o a políticas sociales que las contemplen) y el mercado (empresas en su rol de empleadores, prestadoras de servicios, prepagas y obras sociales). Analizar políticas públicas implica abordar una serie de elementos entre los cuales aquí se privilegia la normativa como primera aproximación al tema.

3. Principales lineamientos del sistema de protección integral de las personas con discapacidad.

El modo en que se conceptualiza la discapacidad orienta los modos de intervención del Estado en el tema. En Argentina el marco normativo vigente sobre discapacidad parte de diferentes perspectivas conceptuales que se desarrollaron en el tiempo, que suelen referirse al modelo médico o modelo social, con presencia cada vez mayor del enfoque de derechos, más acorde al segundo modelo.

Las primeras leyes que se han ocupado de las personas con discapacidad son de principios de siglo XX y legislan sobre aspectos parciales de problemas específicos de personas con discapacidad visual. Hacia 1981 se crea EL “Sistema de protección integral de las personas discapacitadas” mediante la ley 22431[1]. En este apartado se analiza esta normativa ya que en la actualidad, esta propuesta constituye el principal esquema de respuesta estatal a las necesidades de asistencia, prevención, trabajo, educación, salud y accesibilidad de la población con discapacidad (Lara, 2010).Esta ley establece sobre qué aspectos se prestará protección por parte del Estado a la población con discapacidad. El artículo 4 indica que deben ser garantizados los servicios de: a) Rehabilitación integral b) Formación laboral o profesional. c) Préstamos y subsidios destinados a facilitar su actividad laboral o intelectual. d) Regímenes diferenciales de seguridad social. e) Escolarización en establecimientos comunes con los apoyos necesarios previstos gratuitamente, o en establecimientos especiales f) Orientación o promoción individual, familiar y social.

[1]Su Decreto reglamentario es 498/83

Desde su sanción se han presentados modificaciones en algunos artículos y se desarrollaron nuevas normativas que resultan en un conjunto de leyes sobre discapacidad donde conviven diversasperspectivas sobre el tema (Fara, 2010).

La base teórica desde la cual se desarrolla la ley 22431 la constituye el "modelo de rehabilitación" el cual enfatiza la deficiencia como causa de la discapacidad. Según esta leyes "discapacitada": "*toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral*". Aquí se señala que la alteración funcional genera desventajas en la integración, para lo cual la ley ofrece la protección integral cuyo: "*neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les den oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales*".De este modo, su destino es aminorar las consecuencias que la alteración física o mental conlleva a la persona y a su inserción social.

Asimismo, se menciona una asociación entre la discapacidad y la desviación de la normalidad. El uso del concepto de normalidad-anormalidad concibe en su enunciación y performatividad una forma de violencia simbólica sobre los "discapacitados", aquellos que se alejan de parámetros físicos y de los comportamientos definidos socialmente como útiles y valiosos. Se señala, además, la imposibilidad de integrarse a su comunidad en el rol equivalente a su edad y medio social como rasgo personal y parte de esa anomalía. En este sentido, la definición que brinda la ley, a la vez que reconoce necesidades y ofrece atenciones en rehabilitación, formación y subsidios para ayudar al desempeño laboral reproduce un modo de control social. Afectados por las desventajas que resultan de la discapacidad, la integración posible se presenta como una aproximación a la vida "normal". La discapacidad aparece en esta declaración como un problema de origen biológico, cuyas consecuencias sociales la ley contribuye a reducir mediante las ayudas en servicios de salud, educación y accesibilidad. Esta protección se brinda a la vez que se destaca como condición para la integración la importancia del esfuerzo que la persona debe realizar para desempeñarse en la sociedad. Tal condición expresa el sentido que adquiere la discapacidad para el modelo rehabilitador, según el cual la recuperación física y la integración social constituyen un problema y una responsabilidad del individuo. Desde esta mirada se ignoran los condicionantes sociales que conducen a vivencias discapacitantes, las cuales conforman unas condiciones de posibilidad restringidas en las que se plasman los esfuerzos de superación personal. Esta noción voluntarista expresa los valores extendidos dentro de las instituciones de rehabilitación de la época, caracterizadas por ofrecer integración social mediante las competencias deportivas (Ferrante, 2014).

En efecto, durante el período de sanción de la ley, en las luchas por la definición de la discapacidad se observa la preeminencia de un enfoque médico-asistencial, aún cuando habían llegado a construirse otras nociones que desafiaban esta mirada. Varios estudios dan cuenta de las demandas por el acceso al trabajo de movimientos políticos de personas con discapacidad en años previos a la sanción de esta normativa. Este tipo de reclamos implicaban un desafío a la noción asistencialista y dependiente de la discapacidad que era la más extendida (Testa, 2011; Joly y Venturiello, 2012 Ferrante, 2014). Sin embargo, al momento de sancionar la ley 22431 estas voces no contaron con un contexto democrático de expresión. Los canales institucionales de participación política y social se encontraban clausurados por la dictadura militar. De este modo, antes que el resultado de demandas sociales locales, esta norma responde a la movilización internacional de las PCD y a intereses personales y familiares de algunos funcionarios con peso en el gobierno militar (Lara, 2010), lo cual reduce su capacidad de expresar una discusión plural.

Los marcos legales son el resultado de los contextos institucionales y políticos, donde existen tensiones de intereses que en el caso analizado dio prioridad a las definiciones internacionales promovidas en torno a la declaración del Año Internacional del Impedido en 1981. Este fue declarado junto a un plan de acción por parte de la Naciones Unidas y su enfoque contempla a los impedimentos como resultado de la relación entre la persona y su medio (Pantano, 1993).

Las propuestas de los organismos internacionales usualmente tienen efectos ambivalentes a escala nacional (Bregain, 2014). Por un lado, brindan un punto de apoyo para las movilizaciones políticas de algunos actores locales, pero por otro, tienden a reducir el alcance de las utopías y alternativas imaginadas por éstos de acuerdo con las soluciones políticas “aceptables” desde los intereses de los agentes más influyentes en la escala internacional (Bregain, 2014). Las miradas críticas del modelo social refieren a que las clásicas conceptualizaciones de estos organismos, orientadas a destacar la interacción de la personas con las barreras sociales, continúan destacando los problemas de salud e individuales en el origen de la discapacidad en detrimento de los aspectos contextuales (Barnes, 2009).Como resultado de este proceso, la normativa expresa un sentido de la vida de la personas con discapacidad supeditado a su rehabilitación: a través de lo médico asistencial, el trabajo protegido y la educación especial (Fara, 2010).

La variedad de temas que abordan esta ley implica un avance en la inclusión en el terreno público de las necesidades de esta población referidas a rehabilitación, salud, trabajo protegido y educación. Ello da cuenta de una mirada transversal sobre la discapacidad y las necesidades que deben ser atendidas para abordar el tema.Sin embargo, quedan por fuera de los reconocimientos de derechos de esta legislación las demandas referidas a la inserción laboral de estas personas. Tales reclamos eran impulsados por los colectivos organizados de personas con discapacidad. Su petición

implicaba trascender el lugar pasivo que les otorgaba el asistencialismo como sujetos dependientes y conformarse como sujetos con derecho a trabajar (Joly y Venturiello, 2012). Esta demanda es significativa en tanto desafía el sentido de la discapacidad como condición que imposibilita la inserción en el sistema productivo. Al buscar revertir esta expulsión cuestiona en un mismo movimiento su definición y el funcionamiento del modo de producción. Como repuesta a la necesidad de inserción laboral, la ley 22431 establece talleres protegidos de producción y el apoyo a la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio. Asimismo, obliga a los organismos estatales a emplear una cuota del 4% de personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo (art. 8). Aún cuando esto implica un reconocimiento parcial, el avance que representa la existencia de una cuota de empleo de personas con discapacidad sólo involucra al sector público y no incluye en esta responsabilidad al sector privado caracterizado por la búsqueda de rentabilidad. De este modo, se reproduce un mecanismo de "exclusión incluyente" que reflejan las políticas compensatorias para personas con discapacidad, las cuales suponen su inclusión en circuitos institucionales específicos a la vez que esconden, por estar naturalizada, su exclusión masiva del sistema productivo. De allí que desde esta perspectiva se perpetúe el lugar de asistencialismo, aún con el reconocimiento de necesidades que deben ser atendidas. El enfoque de derechos, que se presenta como un marco conceptual superador, avanza sobre el modo de concebir las necesidades de las personas con discapacidad ante la ley como derechos que deben ser cumplidos, y no como una asistencia que puede ser ofrecida o negada por el Estado.

4. El enfoque de derechos en discapacidad

El abordaje de la discapacidad desde un enfoque de derechos se presenta en la legislación en diversas instancias que no necesariamente se refleja en cambios sustantivos en la vida de estas personas (Diaz, 2015; Informe Negro, 2011).

En Argentina, adquiere nivel constitucional el reconocimiento de derecho a la igualdad de trato y oportunidades de las personas con discapacidad, junto con otros colectivos considerados desventajados o considerados minorías de acuerdo con las pautas establecidas en los tratados internacionales. Así, el artículo 75 de la Constitucióninsta a: "Legislar y promover medidas de acción positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (…)" (Artículo 75).

Asimismo, Argentina adhiere a varios tratados internacionales, que abogan por la no discriminación y la discriminación positiva como estrategia para reducir las disparidades sociales[2]. Estos abordajes son antecedentes que se plasman en la legislación nacional acerca de la atención de necesidades de esta población según se observó en apartados anteriores, aún con reminiscencias del modelo de rehabilitación. Sin embargo, el documento internacional más avanzado en la materia, lo constituye la Convención Internacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad declarada por las Naciones Unidas en 2006 y ala que Argentina adhiere en 2008 con carácter facultativo.

Entre las primeras características a destacar de esta legislación, se encuentra que a diferencia de otros textos, la definición que plantea acerca de la discapacidad se distingue por la ausencia de connotaciones negativas, como por ejemplo, sostener una carga valorativa de lástima o piedad. En su artículo 1 indica que: "*Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*". Según se observa, incorpora un enfoque dinámico que posibilita adaptaciones a lo largo del tiempo y de acuerdo a los contextos socioeconómicos, mientras destaca la interacción con distintas barreras en el origen de la situación de discapacidad (Rosales, 2008; Seda, 2015). Ello plantea una definición desde la interacción, que incorpora aspectos del modelo social. No obstante, desde las posiciones más críticas defensoras de este modelo, se sostiene que persiste el marco conceptual del modelo biomédico al definir a la discapacidad desde la deficiencia (Barnes, 2009).

A pesar de las diputas mencionadas acerca del origen y alcances de la definición, puede sostenerse que la convención y su énfasis en los derechos plantea un paradigma que en sus usos políticos, jurídicos e institucionales promueve una alternativa a la mirada asistencialista y estigmatizante que

[2]Retomando la recopilación elaborada por Seda (2015) en esta materia se observa que en 1976, con el fin de incrementar la igualdad de oportunidades, prevenir la discapacidad y estimular una mayor participación social, por medio de la sensibilización de la opinión pública la Asamblea General de la ONU proclamó que 1981 fuera el Año Internacional de los Impedidos, denominación que quedó en desuso por sus connotaciones peyorativas. Otro documento trascendente que menciona la participación plena de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones fue el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad aprobado por la Asamblea General de ONU el 3 de diciembre de 1982. Este refiere a la importancia de alcanzar mejoras en las condiciones de vida de esta población, en particular en cuanto a su situación social y económica. Un año después, en 1983, en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se aprobó el Convenio 159, que plantea la Readaptación Profesional y Empleo de Personas Inválidas[2] (Seda, 2015).Un antecedente adicional que aporta una propuesta transversal lo constituye la Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las Personas con Discapacidad en el Área Iberoamericana. Los Estados firmantes, entre ellos la Argentina, se comprometen a diseñar y ejecutar políticas integrales tendientes a prevenir deficiencias, pero una vez que se hubieran consumado, evitar que tengan consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas. Asimismo, se enuncian diferentes obligaciones estatales acerca de medidas específicas de rehabilitación y atención integral y la disponibilidad de recursos y servicios. En su textos se presentan conceptos tales como no discriminación, vida independiente, autonomía, participación, respeto al propio contexto y vida digna.

profundiza las propuestas de las normativas precedentes por su capacidad de divulgación y estatuto de Convención. De este modo, siguiendo a Seda (2015) en Argentina el reconocimiento de derechos en términos jurídicos, cuenta con antecedentes para los cuales la convención implica más una continuidad que un acontecimiento disruptivo en la adopción de medidas. De acuerdo con la jurisprudencia sobre discapacidad no se ha sufrido un cambio abrupto a partir de la sanción de la Convención sino que los avances más importantes se consolidan a partir de la reforma constitucional de 1994 y la sanción de normas sobre financiamiento de prestaciones, entre las que se destaca la Ley Nº 24.901 (sancionada en el año 1997). En tal sentido, el avance más trascendente de esta normativa internacional es ensu función de catalizador político y su rol simbólico como emblema del colectivo de personas con discapacidad, antes que como quiebre en el ejercicio jurídico (Seda, 2015).

El valor político de la convención reside en la intención de profundizar y extender en todas las leyes el enfoque de derechos en discapacidad. El sentido transformador de esta perspectiva se encuentra en el desplazamiento y cambio de estatus de la consideración estatal sobre determinados sectores marginales. Estos pasan de ser objeto del asistencialismo, para adquirir el rango de titulares de derechos; de este modo, se genera una nueva distribución de derechos y responsabilidades hacia el Estado. Con este fin se desarrollan mecanismos para el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos que supone la responsabilidad del Estado, la igualdad, la no discriminación y la participación social (Abramovich, 2006). Cuando las normativas sobre discapacidad adoptan este enfoque se concibe a las personas con discapacidad como ciudadanos activos, víctimas de las desigualdades generadas por el sistema y no por sus condiciones individuales, dimensión clave en el reconocimiento de la ciudadanía plena de esta población (Díaz Velázquez, 2016). Esta perspectiva que tiene impactos legislativos y burocráticos se contradice en términos conceptuales con la noción de discapacidad como problema privado, donde el Estado brinda una asistencia a quienes no pueden valerse por medios propios o familiares. No obstante, su relación con prácticas y ejercicios concretos que modifican la situación efectiva de las personas con discapacidad se encuentra matizado por dificultades culturales e institucionales en torno a la modificación de prácticas arraigadas que responden a una actitud que segrega y medicaliza a las personas con discapacidad (REDI *et al*, 2012).

El concepto de los derechos humanos no solo se lo entiende como un límite a la opresión, sino también como un programa que puede guiar las políticas públicas de los Estados orientadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas (Abramovich, 2006). Sin embargo, la perspectiva de derechos encuentra sus límites en las dificultades para convertir los preceptos de no discriminación y opresión en políticas estatales integrales. Crear instituciones y mecanismos que

funcionen de acuerdo a estos parámetros depende de las idiosincrasias institucionales, las luchas de intereses, y la estructura socioeconómica de cada sociedad. Su implementación requiere formar parte en la vida cotidiana de ciudadanos encarnados en sujetos particulares, dentro de una cultura, sociedad y economía específicas.

En lo que respecta a las personas con discapacidad, el reconocimiento de sus derechos no debe ser concebido dentro de una sociedad que los segrega y estigmatiza y a su vez excluye del sistema productivo (Kipen y Vallejos, 2009). Así, el reconocimiento legal se da en un contexto cultural donde los valores predominantes se vinculan a las categorías de normalidad y anormalidad que implican su desmedro simbólico. Asimismo, las condiciones materiales de las personas con discapacidad se encuentran enmarcadas en un mercado que los excluye como trabajadores.

La ampliación de derechos hacia las personas con discapacidad se encuentra con las contradicciones propias de este proceso de inclusión. Por un lado, la expansión de los derechos ciudadanos ha avanzado de los civiles a los políticos y sociales y hacia la extensión a un número cada vez más importante de personas. Por el otro, al tiempo que aparecen nuevos derechos los mecanismos que posibilitan garantizar su universalidad se deterioran a medida que se profundizan las desigualdades sociales (Brown, 2001). En tal sentido, frente a la falta de acciones públicas idóneas, la vinculación entre pobreza y discapacidad se potencia, empeorando las condiciones de vida de esta población y su entorno (Venturiello, 2016). En este sentido, interesa presentar los principales rasgos de la protección social de esta población, puesto que sufren mayores desventajas y vulnerabilidad social que otros colectivos.

5. ¿Quién es el responsable? Protección social, salud y cuidados

La forma de organizar el riesgo social de cada Estado influye en las condiciones de vida de la población con discapacidad. Según Esping-Andersen (2000), la configuración de las instituciones que brindan protección social se corresponden con la forma en que se reparten el riesgo social entre las políticas públicas sociales, el mercado de trabajo y la familia, generando equidad o desigualdades en el acceso. En Argentina, la protección social se organiza principalmente sobre una base contributiva y el sistema de servicios de salud consta de tres subsistemas: público, seguro social y seguro privado (Findling, 2012; Belmartino, 2009). En este marco, y en conjunto con las normativas específicas y los derechos reconocidos, se configuran las instituciones responsables ante las necesidades de la población con discapacidad.

En 1997, se sancionó la ley 24.901: “Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad” que define las prestaciones en

prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindar una cobertura integral a las necesidades y requerimientos de esta población. En correspondencia con una política de retracción de garantías sociales ciudadanas propia de la década de los 1990, esta ley sostiene una ambigua atribución de responsabilidades hacia el Estado y se focaliza en quienes carecen de recursos. De acuerdo con su artículo 3: "*El Estado, a través de sus organismos, prestará a las personas con discapacidad no incluidas dentro del sistema de las obras sociales, en la medida que aquellas o las personas de quienes dependan no puedan afrontarlas, los siguientes servicios*". Con esta modificación de la ley 22341, donde el Estado se constituía en el responsable de atender las necesidades, se presenta a las obras sociales y la medicina prepaga como principales prestadoras, las familias como soporte permanente y, solo en caso de fallar ambas instancias, se recurre al Estado. El resultado de ello es una segmentación de la protección entre quienes están afiliados al sistema de seguridad social por estar incluidos en el mercado de trabajo formal o poseer recursos para acceder a una prepaga y quienes están desocupados o sus trabajos están dentro del mercado informal y dependen de las prestaciones del Estado (Lara, 2010). De este modo, la condición de acceso al trabajador formal y las desigualdades socioeconómicas generan inequidades en el acceso a la salud y la protección social. Esto profundiza un proceso de individuación en el que el Estado traspasa su responsabilidad en el sujeto y en las entidades que lo deberían amparar.

6. Sobre la población con discapacidad: Censo 2010

En efecto, en Argentina el gasto social se concentra en el componente contributivo mediante los aportes que realizan los trabajadores, de modo que la condición de asalariado se constituye en un requisito para acceder a los servicios necesarios para la reproducción social de los sujetos (FLACSO, 2014). Esta condición se constituye en un modo de inequidad social entre las personas que se encuentran desocupadas, inactivas o forman parte del mercado informal, dado que la población destinataria del gasto social se concentra en aquellos que pueden constituirse, mediante el régimen laboral, en contribuyentes. Esto deviene en un problema para quienes, a raíz de la creciente informalidad laboral, quedan por fuera de la posibilidad de ser aportantes y resultan excluidos del sistema contributivo de protección social[3].

Las personas con discapacidad presentan menos posibilidades de acceso a este tipo de coberturamediante la condición laboral asalariada. Esta población se caracteriza por sus altos niveles de desocupación e inactividad. Las diferentes barreras sociales, culturales y arquitectónicas funcionan desalentando las intenciones de participar en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad. De acuerdo con el CENSO 2010 entre las 4.701.685 personas con discapacidad de 14

[3] Cabe aclarar que desde 2003 los monotributistas pueden acceder a una obra social.

años o más, existe un alto porcentaje de población inactiva (52%). El resto (48%) pertenece a la población económicamente activa que alcanza una tasa de desocupación del 6.5%. (INDEC, 2014).

En relación a la población total se observa que el comportamiento de la población con discapacidad por edad tiene una tendencia similar. Sin embargo, las tasas de empleo para la población total son superiores a las de la población con discapacidad, esta diferencia oscila entre el 7 y el 14% y las mayores diferencias se ubican entre los que tienen entre 25 y 64 años.

De acuerdo con el último Censo Nacional 2010, cerca del 70% de la población con discapacidad recibe jubilación, pensión o pensión no contributiva con la cobertura en salud correspondiente. Cabe destacar que la población con discapacidad se concentra en las edades avanzadas ya partir de los 65 años quienes reciben jubilación y/o pensión superan el 90% (Findling y López, 2015). Este alto grado de cobertura forma parte de una política de ampliación jubilatoria para la población en general iniciada en 2003 que incluye a la población con discapacidad.

En relación con los valores anteriores, casi el 70% de las personas declara tener algún tipo de cobertura en salud. Entre ellos, el 92,5% tiene obra social lo que incluye a PAMI (obra social de los jubilados). De este grupo, el 10,5% deriva sus aportes a una prepaga. Aproximadamente el 4% tienen cobertura por contratación voluntaria y el 4% tiene cobertura por programas estatales de salud. Se trata de PROFE, cobertura de salud que incluye todos los servicios detallados en el Plan Médico Obligatorio, que deben tener garantizados la "canasta básica" de prestaciones médicas asistenciales, según la Superintendencia de Servicios de Salud. Estos datos muestran una segmentación en el tipo de acceso a la salud. Sin embargo, debido al desfinanciamiento de este programa, sólo entrega medicamentos y cobertura en el subsistema público.

7. Atención en salud y cuidados

Las necesidades de atención en salud pueden referirse a las condiciones primaria, secundaria, concurrente, general y especializada (OMS-BM, 2011). EN Argentina, la atención especializada y la rehabilitación que en muchos casos debe ser permanente se garantiza mediante la obtención del certificado de discapacidad. Este es el requisito para el acceso al mencionado sistema de protección integral (ley 22.431) y al sistema de prestaciones básicas (ley 24.901), que ayuda ante los tratamientos y cuidados específicos que en muchos casos son prolongados, así como para ciertos apoyos de la vida cotidiana.

La población certificada con discapacidad alcanza a 731745 personas en 2015 (Servicio Nacional de Rehabilitación, 2016), lo que no abarca al total de la población con discapacidad. En efecto, acceder al trámite de certificación suele implicar un amplio conocimiento, lidiar con trámites burocráticos y contar con redes sociales para llevarlo adelante. La tramitación de esta herramienta

legal se encuentra atravesada por controversias teóricas. Por un lado se afirma que la tramitación de este certificado implica convalidar la noción de discapacidad como etiqueta y estigmatización, por otro lado resulta el modo de acceso a los derechos legalmente reconocidos. Esta dualidad por parte del ejercicio estatal evidencia que el reconocimiento formal de la legislación puede entrar en tensión con las desigualdades en las condiciones de que vida que ese mismo estado perpetua para la población con discapacidad.

Aún contando con el certificado de discapacidad y sus habilitaciones, estudios cualitativos evidencian que los inconvenientes burocráticos y los abordajes fragmentarios del sistema de salud, no alcanzan a responder adecuadamente a las atenciones en salud, físicas y psicológicas de muchas personas con discapacidad y en situación de dependencia (Venturiello, 2016; Findling y López, 2015). Incluso con las prestadoras prepagas se presentan situaciones litigiosas que demoran la entrega de prótesis, órtesis y asistencias prolongadas. Entre las mayores dificultades de acceso a la salud de las personas con discapacidad se encuentran el financiamiento y la asequibilidad. De acuerdo a la Encuesta Mundial en Salud (2002-2004), en los países de ingresos bajos el factor económico fue el principal motivo por el cual las personas con discapacidad no recibieron la atención en salud que necesitaban (OMS-BM, 2011). El transporte y la accesibilidad de los tratamientos y los profesionales pueden constituirse en otro obstáculo.

En efecto, el acceso a tratamientos adecuados de la salud también se encuentra en estrecha relación con el nivel socioeconómico de las personas con discapacidad. La posibilidad de optar por servicios acordes a las necesidades y acceder hasta el lugar del tratamiento está directamente ligada a la posibilidad de pagar por ello. Los incumplimientos de las obras sociales y prepagas en las prestaciones, así como las deficiencias del sistema público, conducen a que los gastos en salud deban asumirse con el presupuesto del hogar (Venturiello, 2016).

En la distribución de responsabilidades del riesgo social, en los países de la región latinoamericana en general se observa un protagonismo de las familias, en articulación con la protección social que brinda el Estado. Este modalidad se sostiene en una ideología familista que supone que la consanguineidad y el parentesco son los criterios básicos para las responsabilidades y obligaciones hacia los otros (Jelin, 1997).

El desarrollo de la protección social se vincula a las nociones de quienes son los responsables del cuidado de los sujetos y si éste es concebido como un derecho o como una carga familiar. En Argentina, las políticas públicas no expresan un reconocimiento del cuidado como parte de los derechos ciudadanos. La ausencia de políticas públicas en ese sentido deja en manos de las personas, según su disponibilidad de recursos económicos, la posibilidad de cubrir las necesidades del cuidado de familiares y reproduce las desigualdades sociales (Rodríguez Enríquez, 2005).

Para el desarrollo de políticas sociales en la discapacidad resulta útil retomar las reflexiones sobre la ética del cuidado (Tronto, 2004) como una vía para la ampliación de lo político (Martín-Palomo, 2010). La ética del cuidado plantea que la vulnerabilidad, la interdependencia y la necesidad de cuidados no refieren a situaciones excepcionales o de unos pocos, sino que resultan inherentes a la condición humana y deben ser incorporadas en las bases de la ciudadanía. Superar la idea de un ciudadano en abstracto supone detener la mirada en las necesidades humanas, lo que implica que su satisfacción es un elemento crucial para el desarrollo de los derechos. Este postulado cuestiona la condición de ciudadanía referida a un individuo autosuficiente, autónomo, descorporizado y vinculado a cierto modelo de normalidad (Ortega, 2013). De esta manera, se discute el concepto de dependencia a partir del cual se diseñan gran parte de las políticas sociales referidas a la discapacidad y el cuidado (Martín-Palomo, 2010). De allí que sea preciso considerar el fortalecimiento de la autonomía como un aspecto más de las políticas en discapacidad y las políticas del cuidado. Acerca de ello, (Martín-Palomo, 2010). se interroga por qué las políticas públicas tienden a hacer más dependientes a las personas con discapacidad en lugar de favorecer su independencia.

Abordar las políticas sociales de la discapacidad desde la perspectiva del cuidado implica ver a las personas en esa condición inmersas en una red social donde estos cuidados son provistos. De modo que el cuidado de las personas con discapacidad también implica el cuidado de sus cuidadores y el de su red informal y familiar donde se intercambian los apoyos.

8. A modo de cierre

La población con discapacidad, en tanto presenta condiciones vulneradas, de menores ofertas de trabajo, menor nivel de educación, mayores necesidades de cuidados y condiciones de fragilidad en salud requiere de intervenciones estatales para mitigar esta situación. Sin embargo, el Estado legitima esa exclusión y la perpetua al no avanzar en la protección de derechos y omitirla en las políticas públicas que desarrolla. Las políticas públicas en discapacidad están marcadas por las definiciones de ciudadanía y los derechos reconocidos a esta población. Asimismo, constituye un terreno ambivalente puesto que es el mismo Estado el que reproduce las condiciones sociales de exclusión a la vez que provee una inclusión precaria.

La legislación existente si bien ha incorporado la perspectiva del modelo social, su cumplimiento efectivo debe analizarse en un marco institucional donde priman prácticas contradictorias y un contexto de desigualdad social. No obstante, continúa siendo responsabilidad ineludible del Estado y de la sociedad recrear las condiciones de igualdad de oportunidades por medio de políticas

diferenciales o políticas compensatorias que les garanticen iguales condiciones de acceso a los bienes económicos, sociales y culturales (Velandia y Hernández Jaramillo, 2004).

Las condiciones socioeconómicas de mayor vulnerabilidad, precariedad y exclusión social imponen desafíos adicionales a la integración social de las personas con discapacidad. Las políticas focalizadas y con una perspectiva asistencialista sobre la discapacidad, llevan a considerar que la exclusión de estas personas podría ser tratada con medidas compensatorias y de corto y mediano plazo, sin cuestionar la dinámica general de la economía (Velandia y Hernández Jaramillo, 2004).

Por el contrario, un enfoque que avance sobre el modelo social implica una consolidación de la perspectiva de derechos en el diseño e implementación de acciones públicas, así como la participación de los principales actores sociales involucrados: movimientos sociales de personas con discapacidad, familias y organismos de la sociedad civil.

9. Referencias bibliográficas:

Abramovich, V. (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" Revista de la CEPAL 88. Abril.

Acuña, C. y Bulit Goñi, L. G. (2010) *Políticas sobre discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Acuña, C. BulitGoñi, A. Chudnovsky y F. Repetto (2010) "Discapacidad: derechos y políticas públicas" en Acuña, C. y L. BulitGoñi (comps.) Políticas sobre discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Barnes, C. (1998) "Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental" en L. Barton (Comp.) *Discapacidad y Sociedad*. Madrid, Ediciones Morata-Fundación Paideia.

- (2009), "Un chiste malo: ¿rehabilitar a las personas con discapacidad en una sociedad que discapacita?", en Brogna, Patricia [comp.], Visiones y revisiones de la discapacidad, México: Fondo de Cultura Económica.

Belmartino, S. (2009) "Los procesos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría", *Revista Política y Gestión* Nº 11. PP. 33-59

Bregain, G. (2012) "Historiar los derechos a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad en Argentina" en Pantano, L. (comp.) *Discapacidad e Investigación: aportes desde la práctica*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Católica Argentina.

Bregain, G. (2014) *L'internationalisationimparfaited'unemoderniténord-atlantique :essaid'histoirecroisée des politiques publiques du handicap en Argentine, auBrésil et en Espagne*

(1956-1982), Thèsed'Histoire en cotutelleinternationalesoutenue à l'Université de Rennes II, juin 2014. Disponible en el sitio : https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01037929

Brown, J. (2001). Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos. Debates. 1985-2000) , FCPyS, UNCuyo, Mendoza.

Díaz Velázquez, E. (2016) Tesis doctoral. El acceso a la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad: el caso de España. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA. Departamento de Sociología I. (Cambio Social). Disponible en: http://eprints.ucm.es/37831/1/T37259.pdf

Fara, L. (2010) "Análisis de la normativa nacional orientada a persona con discapacidad" en Acuña, C. y L. BulitGoñi (comps.) Políticas sobre discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Ferrante, C. (2014) "Renguar el estigma: cuerpo, deporte y discapacidad motriz (Buenos Aires, 1950-2010), Buenos Aires, Biblos.

Fiamberti, H. (2008) "Reflexiones sobre las Políticas Públicas y la legislación vigente. ¿Una oportunidad de cambios?" en Eroles, C. y H. Fiamberti (comps.) *Los derechos de las personas con discapacidad. Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan.* Buenos Aires, EUDEBA.

Findling, L. (2012) Tesis doctoral "Escenarios de la desregulación de las Obras Sociales Sindicales: el desafío de los actores frente a la libre elección de los servicios de salud. Buenos Aires 1997-2004". Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Garcilazo, H.-Fundación Par (2006) "La legislación" en *La Discapacidad en Argentina. Un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes al 2005*. Buenos Aires, Fundación Par.

Grassi, E., S. Hintze y M. Neufeld(1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

INDEC (2014) Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Serie C. Población con dificultad o limitación permanente. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Jelín, E. (1994). "Familia, Crisis y Después...". En Wainerman C. [comp.]. Vivir en Familia. Buenos Aires, Losada, pp. 23-39.

Joly, E. y M. P. Venturiello (2012) "Persons with Disabilities: Entitled to Beg, Not to Work. TheArgentine Case". CriticalSociology. July 12.

Kipen, E. y I. Vallejos (2009) "La producción de discapacidad en clave de ideología" en Rosato, A. y M. A. Angelino (comps.) *Discapacidad e ideología de la normalidad*. Buenos Aires, Noveduc.

Martín-Palomo (2010) Autonomía, dependencia y vulnerabilidad en la construcción de la ciudadanía. Zerbitzuan, Nro 48, Diciembre de 2010, pp.57-69

Oliver, M. (1998) "¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?" en L. Barton (Comp.) *Discapacidad y Sociedad*. Madrid, Ediciones Morata-Fundación Paideia.

Oliver, M. (2008): "Políticas sociales y discapacidad. Algunas consideraciones teóricas", en Barton, L., *Superar las barreras de la* discapacidad, Madrid, Ediciones Morata-Fundación Paideia.

Ortega, F. (2013) *Corporeality, Medical Technologies and Contemporary Culture,*Birkbeck Law Press, New York

OMS-Banco Mundial (2011) Informe mundial sobre la discapacidad. Disponible en: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/

Oszlak, O. y G. O´Donnel (1981) "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires, Argentina.

Pantano, L. (1993) "La discapacidad como problema social", Buenos Aires, Eudeba

Ramacciotti, K.(2010) "Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado", en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N°3, Mar del Plata.

REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC (2012) COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 8° PERÍODO DE SESIONES / EVALUACIÓN SOBRE ARGENTINA INFORME ALTERNATIVO SITUACION DE LA DISCAPACIDAD EN ARGENTINA – 2008/2012. Disponible en: *www.ohchr.org/Documents/.../REDI-CELS-FAICA-FENDIM-ADC_**Argentina**.doc*

Rodríguez Enríquez, C. (2005) La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas, Buenos Aires, CIEPP.

Rosales, P. (2008) "Un estudio general de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" en *Jurisprudencia Argentina*, número especial, III.

Seda, J. (2015) Tesis doctoral: "Discapacidad y Derechos: evolución en la legislación y jurisprudencia en la República Argentina. Impacto de la Convención Internacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad". Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires.

Servicio Nacional de Rehabilitación (2016) Anuario Estadístico de Discapacidad 2015. Disponible en: https://www.snr.gob.ar/wp-content/uploads/2016/09/Anuario-final-2015.pdf

Testa, D. (2011). "La lucha contra la poliomielitis. Intermitencias de un recuerdo eludido. Buenos Aires (1943-1971), Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Flacso (2014) Capítulo 4. Identificación de Barreras de Acceso en Barreras de acceso a la salud en Argentina. mimeo

Tronto, J. (2004), «Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad» en: Instituto Vasco de la Mujer (Ed.); Congreso Internacional Sare 2003: «Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado, País Vasco, Instituto Vasco de la Mujer.

Velandia, I. C. y J. Hernández Jaramillo (2006) *Exclusión social y discapacidad*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario

Venturiello, M. P. (2016) *La trama social de la discapacidad: cuerpo, redes familiares y vida cotidiana,* Buenos Aires, Editorial Biblos.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

FORMACIÓN SOBRE DISCAPACIDAD, ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y DISEÑO PARA TODAS LAS PERSONAS EN LOS CURRÍCULOS UNIVERSITARIOS: FORMANDO Y SENSIBILIZANDO PARA LOGRAR UNA SOCIEDAD INCLUSIVA

Hernández Galán, Jesús
jhernandez@fundaciononce.es
Álvarez Ilzarbe, María Josefa
majalvarez@fundaciononce.es
Campo Blanco, Maribel
maribel@usal.es

Grupo 11.1
Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen

Reflexionar sobre las políticas sociales en el ámbito de la discapacidad nos lleva a pensar en qué podemos hacer para que nuestra sociedad sea inclusiva.

Si analizamos las políticas de inclusión en el ámbito de la educación, una eficiente política social no sólo tiene que generar acciones de discriminación positiva si no que debe pensar en cómo incluir en la agenda política actuaciones en el ámbito académico que generen conocimiento y actitud positiva hacia la discapacidad.

El Real Patronato sobre Discapacidad, la Fundación ONCE para la Cooperación e Inclusión Social de Personas con Discapacidad, y Crue Universidades Españolas han decidido poner un granito de arena más para conseguir una sociedad inclusiva, proponiendo que desde el ámbito académico universitario se impartan materias relacionadas con la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas.

Presentamos la experiencia acumulada del proyecto *Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas*. Son 17 herramientas para facilitar la labor del profesorado universitario en dos sentidos: por un lado para introducir conceptos, formación o materias sobre discapacidad/diversidad funcional en los currículos de Administración y Dirección de Empresas, Arquitectura, Ciencias Políticas, Derecho, Diseño, Enfermería, Farmacia, Informática y Telecomunicaciones, Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniería Industrial, Medicina, Pedagogía, Periodismo, Psicología, Sociología, Terapia Ocupacional y Trabajo Social, y por otro para concienciar al profesorado evaluador de introducir competencias y resultados de aprendizaje relacionados con la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas tanto en el diseño de los títulos como en su evaluación.

Palabras clave

Accesibilidad universal, discapacidad, diseño para todas las personas, formación curricular, titulaciones universitarias.

1. Antecedentes y normativa

El presente proyecto tiene como *antecedente* la publicación en *2010* de cinco Libros Blancos del Diseño para Todos en la Universidad, en los que se planteaba la incorporación del Diseño Para Todas las Personas en cinco currículos universitarios. En esa primera fase se seleccionaron aquellos estudios más directamente relacionados con el entorno construido y las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, eligiendo las titulaciones de *Arquitectura, Diseño, Informática y Telecomunicaciones, Ingeniería de caminos, canales y puertos, e Ingeniería industrial*.

La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (Crue Universidades Españolas), con el apoyo de la Fundación ONCE para la cooperación e inclusión social de personas con discapacidad, le dio continuidad en *2014* con un nuevo proyecto: *Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Administración y Dirección de Empresas, Derecho, Medicina, Pedagogía, Psicología y Trabajo Social.*

El Real Patronato sobre Discapacidad ha impulsado en *2016*, junto con Crue Universidades Españolas y Fundación ONCE, la publicación de seis propuestas más que corresponden a las titulaciones de *Ciencias Políticas, Enfermería, Farmacia, Periodismo, Sociología y Terapia Ocupacional.*

El proyecto establece como objetivo central introducir los conceptos básicos de Diseño para Todas las Personas y Accesibilidad Universal, en los currículos de las titulaciones universitarias.

Diecisiete grupos de trabajo formados por docentes de diferentes universidades españolas han dedicado meses para plantear formas de adaptar estos currículos, siguiendo criterios en los que tuvieron en cuenta tanto el aprendizaje como las competencias que el alumnado debe adquirir para el ejercicio de cada profesión concreta en su relación con las personas con discapacidad, sus derechos, sus necesidades, cómo resolverlas, cómo investigar en esta materia, etc.

Se pretende formar a profesionales que tengan en cuenta el impacto de la discapacidad en la sociedad, respeten los derechos de las personas que conforman este grupo social, y apliquen sus conocimientos para diseñar y prestar servicios incluyentes. En este sentido, se "asegura que en el futuro estos conceptos formarán parte de todos los proyectos relacionados con la actividad humana dando así cumplimiento a la Resolución del Consejo de Europa sobre esta materia" (Libro Blanco del Diseño para Todos en la Universidad, 2006).

Existe amplia *normativa* que avala el desarrollo de este proyecto, que nace ante la necesidad de apoyo a la labor universitaria para facilitar el cumplimiento del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en cuya Disposición Final Segunda se expone:

> El Gobierno fomentará que las universidades contemplen medidas para que en el desarrollo de los currículos de sus titulaciones se incluya la formación en Diseño para Todas las Personas.

Otros artículos del Real Decreto 1/2013 respaldan legalmente el objetivo de este proyecto:

- La obligación de los poderes públicos de *Toma de conciencia social* fomentando el reconocimiento y respeto de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad (Art. 59)
- La necesidad de *personal especializado* que trabajen con personas con discapacidad (Art. 60)
- La necesidad de *formación del personal* que trabajen con personas con discapacidad (Art. 61)

Real Decreto 1393/2007 de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, establece en su artículo 3 sobre las Enseñanzas universitarias y expedición de títulos:

> b) desde el respeto y promoción de los Derechos Humanos y los principios de accesibilidad universal y diseño para todos de conformidad con lo dispuesto en la disposición final décima de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, debiendo incluirse, en los planes de estudios en que proceda, enseñanzas relacionadas con dichos derechos y principios.

El Proyecto busca igualmente el cumplimiento de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que modifica la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU), que en su Disposición Adicional Vigésimo Cuarta, apartado 5, señala:

> Todos los Planes de Estudios propuestos por las universidades deben tener en cuenta que la formación en cualquier actividad profesional debe realizarse desde el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y los principios de Accesibilidad Universal y Diseño para todos.

El objeto del Proyecto es garantizar el aprendizaje de las competencias que el alumnado universitario debe adquirir para el ejercicio de cada profesión en su relación con las personas con discapacidad, sus derechos, necesidades, cómo resolverlas y cómo investigar en esta materia; mediante la inclusión de formación en el currículo universitario de las titulaciones.

2. Descripción del proyecto

La Fundación ONCE suscribió el 25 de abril de 2016 un Convenio con el Real Patronato sobre Discapacidad para la implantación de un Programa de Accesibilidad Universal para Personas con Discapacidad, en el marco del cual se contemplaba como una de las actuaciones previstas la *Inclusión de los criterios de Accesibilidad Universal y el Diseño para Todos en la Universidad*.

El objetivo de estas actuaciones era contribuir de forma activa a dotar de modelos para la incorporación del diseño para todas las personas en los currículos universitarios mediante la elaboración de manuales/guías de Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en diferentes titulaciones, su difusión en universidades y el desarrollo de Jornadas sobre ello.

El Convenio con el Real Patronato sobre Discapacidad contemplaba que la Fundación ONCE contaría con la colaboración de Crue Universidades españolas, dada su naturaleza única en España, sus fines y su experiencia previa. Por ello se firmó un contrato de servicios a prestar entre abril y diciembre de 2016 entre Crue Universidades Españolas y Fundación ONCE, para desarrollar el proyecto Inclusión de los criterios de Accesibilidad Universal y Diseño para Todos en la Universidad. Las actividades y servicios a prestar por parte de Crue Universidades Españolas, que se realizaron bajo la dirección y coordinación de la Fundación ONCE, consistieron en:

- Labores de colaboración en la gestión del proyecto, involucrando a su Secretaría General y a la Comisión Sectorial Crue-Asuntos Académicos.
- Selección de participantes a través de una convocatoria pública.
- Elaboración de las propuestas provisionales y definitivas de las Guías.
- Comunicación del proyecto y sus resultados en Congresos y reuniones.
- Preparación de Jornadas con la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y Agencias Autonómicas.

En el año 2016 se difundió el proyecto en universidades y agencias de acreditación y evaluación de la calidad; se realizaron tres Jornadas de formación con estas agencias y se elaboraron seis publicaciones como herramientas para aplicar en las titulaciones de Ciencias Políticas, Enfermería, Farmacia, Periodismo, Sociología y Terapia Ocupacional.

Durante el desarrollo del proyecto se realizaron actividades de documentación, planificación, información y difusión previas al proceso de selección del profesorado que elaboró los borradores de las seis publicaciones. Tras su revisión, traducción, maquetación e impresión, se presentaron públicamente el 28 de noviembre de 2016 en el Gobierno de Aragón gracias a la colaboración de su Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón, ACPUA.

Para facilitar la inclusión de los conceptos de Accesibilidad Universal y el Diseño para Todas las Personas en la formación universitaria y contribuir de forma activa a dotar modelos para la incorporación de estos conceptos en los currículos universitarios, se han realizado diferentes tareas de difusión de las publicaciones Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas:

- Visitas y envíos de las publicaciones a diversas universidades españolas. Se han visitado los Vicerrectorados de Docencia y Planificación Académica.
- Difusión a la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad Metropolitana de México.
- Participación en Jornadas y Congresos:
  Hemos estado presentes en el XX Aniversario de INICO de la Universidad de Salamanca, en el IV Congreso Internacional sobre el Síndrome de Down, en el IX Congreso Iberoamericano de Docencia Universitaria, en el II Congreso Internacional de Trabajo Social, en el VIII Congreso Internacional CEISAL, en el XII Congreso Nacional de Sociología y en CIUD III Congreso Internacional Universidad y Discapacidad.
- Desarrollo de tres Jornadas formativas con profesorado universitario:
  - ✓ Jornada Inclusión de los criterios de Accesibilidad Universal y el Diseño para Todos en la Universidad en la Fundación ONCE: 3 de octubre
  - ✓ Sesión Informativa en Zaragoza en la Sala Cúpula Gúdar Javalambre, Edificio Pignatelli del Gobierno de Aragón: 28 de noviembre
  - ✓ Jornada Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en el Salón de Actos de la Fundación ONCE: 15 de diciembre
- Visita y difusión en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, ANECA; la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón, ACPUA; la Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco, UNIBASQ y la Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia, ACSUG.

El objetivo final era facilitar la inclusión de los conceptos de Accesibilidad Universal y el Diseño para Todas las Personas en la formación universitaria y contribuir de forma activa a dotar modelos para la incorporación de estos conceptos en los currículos universitarios.

3. Futuro del proyecto

Basándonos en el objeto y objetivos mantenidos a lo largo de estos años, estamos decididos a seguir avanzando durante esta nueva etapa del proyecto, marcándonos nuevos retos:

- Nuevas publicaciones: elaboración de herramientas para facilitar la labor del profesorado en nuevas titulaciones universitarias.
- Difusión de las 17 herramientas realizadas en las universidades españolas y en las Agencias de Evaluación y Calidad, así como a nivel europeo.
- Realizar jornadas de formación para el profesorado de las universidades españolas.
- Celebrar jornadas de difusión para el profesorado evaluador, estudiantes y personal técnico de las Agencias de evaluación.
- Elaboración de protocolos y contenidos: presentar propuestas a las Agencias Evaluadoras, que les ayuden a identificar cuestiones específicas relacionadas con la diversidad y el diseño para todas las personas en las universidades y plataformas digitales.

Nuestro objeto principal es seguir trabajando para que la diversidad y la inclusión sean una realidad.

4. Conclusiones

La formación curricular define como necesaria la mejora de la capacitación de los recursos humanos, si se pretende superar los obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Para ello es necesario incorporar formación pertinente en materia de discapacidad en los currículos y programas de acreditación vigentes. Los universitarios y universitarias deben recibir formación en materia de discapacidad,

Las 17 publicaciones tienen un nexo en común: trasladar a la universidad el mensaje de que es imprescindible que el alumnado, los profesionales del mañana, comprendan la diversidad de las personas y sepan abordar sus necesidades y respetar sus derechos. Con el objetivo por una parte de concienciar, formar y conseguir que los futuros profesionales introduzcan el Diseño para Todas las Personas en su trabajo del día a día, y por otra parte el objetivo es el de sensibilizar a las Agencias de Evaluación y Calidad para que valoren la inclusión de estas materias en los currículos formativos de las titulaciones universitarias.

El Libro Blanco del Diseño para Todos en la Universidad (IMSERSO, 2006) supuso un punto de partida. Y el apoyo de Fundación ONCE, Crue Universidades Españolas y Real Patronato sobre Discapacidad, así como del profesorado docente y evaluador universitario, los equipos de gobierno de las universidades y las agencias de evaluación y acreditación ha sido primordial para que en las aulas universitarias se sensibilice y se forme sobre las limitaciones y necesidades de apoyos de las personas en situación de discapacidad.

5. Bibliografía

IMSERSO, Fundación ONCE (2006) Libro Blanco del Diseño para Todos en la Universidad, Madrid, IMSERSO.

IMSERSO, Fundación ONCE (2010) Formación Curricular en Diseño para Todos en Arquitectura, Madrid, IMSERSO.

IMSERSO, Fundación ONCE (2010) Formación Curricular en Diseño para Todos en Diseño, Madrid, IMSERSO.

IMSERSO, Fundación ONCE (2010) Formación Curricular en Diseño para Todos en Informática y Telecomunicaciones, Madrid, IMSERSO.

IMSERSO, Fundación ONCE (2010) Formación Curricular en Diseño para Todos en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, IMSERSO.

IMSERSO, Fundación ONCE (2010) Formación Curricular en Diseño para Todos en Ingeniería Industrial, Madrid, IMSERSO.

CRUE (2014) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Administración y Dirección de Empresas, Madrid, CRUE.

CRUE (2014) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Derecho, CRUE.

CRUE (2014) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Medicina, Madrid, CRUE.

CRUE (2014) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Pedagogía, Madrid, CRUE.

CRUE (2014) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Psicología, Madrid, CRUE.

CRUE (2014) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Trabajo Social, Madrid, CRUE.

CRUE (2016) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Ciencias Políticas, Madrid, CRUE.

CRUE (2016) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Enfermería, Madrid, CRUE.

CRUE (2016) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Farmacia, Madrid, CRUE

CRUE (2016) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Periodismo, Madrid, CRUE

CRUE (2016) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Sociología, Madrid, CRUE

CRUE (2016) Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Terapia Ocupacional, Madrid, CRUE

En las publicaciones se incluyen Prólogos de las entidades colaboradoras: Crue Universidades Españolas, Fundación ONCE y Real Patronato sobre discapacidad. Se anexan seguidamente.

Anexo I: Crue Universidades Españolas

La universidad ejerce un papel fundamental en la configuración de la sociedad en la que vivimos. Entre sus compromisos se encuentra la obligación de establecer las bases para la construcción de un entorno más diverso, accesible e inclusivo, en el que tengan cabida todas las personas, independientemente de su condición física, procedencia o entorno social, entre otras opciones. En el contexto de construir un entorno más inclusivo, se inició nuestra colaboración con el proyecto "Formación Curricular en diseño para todas las personas", una iniciativa surgida a partir de la presentación del Libro Blanco del Diseño para todos en la Universidad (2006), elaborado por la Coordinadora del diseño para Todas las Personas, con la colaboración de la Fundación ONCE y el Instituto de Mayores y Servicios sociales (IMSERSO), y que supuso el punto de partida para la introducción de los conceptos básicos del diseño para todos (D4ALL) y la Accesibilidad universal en los currículos formativos de los estudios universitarios.

Crue Universidades españolas, consciente de la importancia de que nuestros futuros profesionales se formen teniendo en cuenta el impacto de la discapacidad en la sociedad, respeten los derechos de este colectivo, y apliquen sus conocimientos para diseñar y prestar servicios plenamente inclusivos, ha continuado desde 2014 con esta línea de trabajo, desarrollando este programa de formación Curricular en Diseño para todas las personas y adaptándolo a las titulaciones de Administración y Dirección de Empresas, Derecho, Medicina, Pedagogía, Psicología, Trabajo Social, Ciencias Políticas, Enfermería, Farmacia, Periodismo, Sociología y Terapia Ocupacional. Las doce publicaciones que componen actualmente este proyecto suponen una imprescindible guía para que nuestros centros de educación superior puedan continuar profundizando en este objetivo.

Me gustaría destacar la implicación de las Comisiones Sectoriales Crue-Asuntos Académicos y Crue-Asuntos Estudiantiles en este programa, en el que han participado un gran número de docentes de universidades españolas y de profesionales expertos en cada materia. Asimismo, deseo trasladar mi agradecimiento a la Fundación ONCE PARA LA Cooperación e Inclusión Social de las Personas con Discapacidad y al Real Patronato sobre Discapacidad, sin cuya colaboración y apoyo esta iniciativa no hubiera sido posible.

Madrid, 28 de noviembre de 2016

Segundo Píriz Durán

Presidente de Crue Universidades Españolas

Anexo II: Fundación ONCE

El Libro Blanco del Diseño para Todos en la Universidad (2006), elaborado por la Coordinadora del Diseño para Todas las Personas, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y la Fundación ONCE, supuso un punto de partida para avanzar en que el concepto de Diseño para Todas las Personas permeabilizara los currículos universitarios.

Con ese trabajo inicial y con el compromiso y la convicción de que la mejor manera de lograr una sociedad inclusiva es acercar la problemática y las soluciones que tienen que ver con las personas con discapacidad a la universidad, abordamos la realización de publicaciones sobre esta materia en distintas disciplinas universitarias. Primero hicimos cinco, las referidas a los currículos más técnicos, más cercanos a los conceptos tradicionales de accesibilidad: Arquitectura, Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Informática y Telecomunicaciones, Ingeniería industrial y Diseño. Más adelante, esa vez en el marco de un convenio con Crue Universidades Españolas que hacía posible llegar directamente al mundo universitario, llegaron seis propuestas más: Derecho, Administración y Dirección de Empresas, Psicología, Pedagogía, Trabajo Social y Medicina. Y, ahora, gracias al decidido apoyo del Real Patronato sobre Discapacidad y continuando de la mano de Crue Universidades Españolas, aportamos otras seis formas de incorporar el Diseño para Todas las Personas en los currículos universitarios: Ciencias Políticas, Enfermería, Farmacia, Periodismo, Sociología y Terapia Ocupacional.

Todas estas publicaciones tienen un nexo en común y es el de llevar a la universidad el mensaje de que es imprescindible que los estudiantes, los profesionales del mañana, comprendan la diversidad de las personas y sepan abordar las diferentes necesidades desde el primer momento en que conciban y diseñen un entorno, un bien o un servicio.

Pensar en la generalidad supone excluir a los diferentes, lastimar sus derechos. Una sociedad de iguales necesita de concepciones que tengan en cuenta las diferencias entre las personas.

En la Fundación ONCE para la cooperación e inclusión social de las personas con discapacidad trabajamos por la promoción de la Accesibilidad Universal en todos los ámbitos y especialmente para que sea concebida bajo el criterio de Diseño para Todas las Personas, de manera que se garantice que todas, independientemente de las capacidades individuales de cada una, con los apoyos necesarios si es el caso, tendremos los mismos derechos, las mismas oportunidades de aprovechar los recursos que una sociedad justa nos ofrezca.

Diseñar para Todas las Personas es diseñar desde la inclusión y es, por tanto, diseñar un futuro más justo.

Madrid, 28 de noviembre de 2016

Alberto Durán. Vicepresidente Ejecutivo Fundación ONCE

Anexo III: Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad

La necesidad de la formación curricular en Diseño para Todas las Personas es un asunto cada día más presente en nuestra sociedad, pero es además una obligación establecida en las normas, en cuyo cumplimiento han de participar todas las administraciones, tanto directamente como mediante el apoyo a los proyectos de otras organizaciones o entidades.

Cuando este compromiso por la igualdad de todos, que es el Diseño para Todos, se impulsa en el ámbito universitario, adquiere singular importancia porque el impacto posterior guarda relación con la mayor repercusión sobre la vida social que naturalmente otorga la formación superior y especializada.

Desde la Administración se presta colaboración para que se consolide el impulso de esta línea de trabajo en el ámbito universitario. Así, se mantiene el apoyo al proyecto de Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas, facilitando el intercambio y la colaboración entre las distintas administraciones públicas, y de éstas con el sector privado, tanto en el plano nacional como en el internacional (Crue Universidades Españolas-Fundación ONCE-Real Patronato sobre Discapacidad). También a través de los apoyos prestados a organismos, entidades, especialistas y promotores en materia de estudios, investigación y desarrollo, información, documentación y formación (Fundación ONCE,CESyA, CENTAC, Servicio de Información sobre Discapacidad).

Es de destacar el convenio del Real Patronato sobre Discapacidad con la Fundación ONCE para la implantación de un Programa de Accesibilidad Universal para Personas con Discapacidad. En el marco de este convenio se contempla una actuación relacionada expresamente con el objeto de esta guía. Se trata de realizar, en colaboración con Crue Universidades Españolas, jornadas de trabajo con profesorado universitario y evaluadores de la ANECA para la inclusión de criterios de accesibilidad y diseño para todos en los currículos formativos y también de elaborar manuales/guía de formación curricular en Diseño para Todas las Personas en distintas materias, contribuyendo de este modo a dotar de modelos para la incorporación del diseño para todos en los currículos universitarios.

Conseguir una formación integral que tenga presentes las necesidades de todos los ciudadanos, independientemente de sus circunstancias, además de la comprensión y el compromiso de los futuros profesionales con la discapacidad, es una labor de todos a la que sin duda contribuye poderosamente este proyecto.

Madrid, 28 de noviembre de 2016

Mercedes Jaraba Sánchez

Real Patronato sobre Discapacidad

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

UNA REVISIÓN DE LOS CONCEPTOS DE ACCESIBILIDAD, APOYOS Y AJUSTES RAZONABLES PARA SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL

Rey Pérez, José Luis
jlrey@comillas.edu

Grupo 11.1
Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen[*]

La Convención de los derechos de las personas con discapacidad de 2006, utiliza a lo largo del articulado tres conceptos que son clave con el fin de garantizar un ejercicio igual de los derechos para todas las personas: la accesibilidad, los apoyos y los ajustes razonables. Existe una amplia literatura en relación a cómo deben entenderse estos tres conceptos y como se relacionan entre ellos, sin embargo, al menos desde un punto de vista teórico, estamos todavía lejos de un acuerdo sobre su significado, su alcance y sus implicaciones prácticas. Esta dificultad aparece en mayor medida cuando examinamos estos tres conceptos en el ámbito laboral y en el contexto del ejercicio de un derecho tan importante para la integración social como el derecho al trabajo. El artículo 27 de la Convención, que se centra en el derecho al trabajo, se refiere a estos tres conceptos aunque no los precisa mucho.

En este trabajo se analizará que estos tres conceptos, aplicados al mundo laboral, se tienen que adaptar y reformular. Se diferenciará entre accesibilidad, por un lado, y apoyos y ajustes razonables, por el otro. La accesibilidad hace referencia a tener acceso al mercado laboral, mientras que los apoyos y ajustes razonables se dan cuando la relación laboral ya existe, esto es, cuando ya se ha accedido al empleo. Así, la política de una cuota de reserva en las empresas está orientada a lograr la accesibilidad al mercado de trabajo, a eliminar las barreras con las que de partida las personas con discapacidad se encuentran. En cambio, los apoyos o los ajustes razonables que se hagan en el puesto de trabajo solo pueden ofrecerse cuando la accesibilidad ha sido garantizada, esto es, cuando la persona ya está en el puesto de trabajo y su finalidad por tanto es garantizar que el desempeño de las funciones que cada puesto conlleve se haga sin discriminación. Por eso en el contexto de las relaciones laborales, parece oportuno diferenciar los tres conceptos y las medidas que se derivan de los mismos. Si llevamos esto al terreno de los derechos, cuando hablamos de accesibilidad lo estamos relacionando directamente con el derecho *al* trabajo, con la posibilidad de acceder al mercado de trabajo, mientras que los apoyos y ajustes razonables se relacionan con los derechos laborales, los derechos *en* el puesto de trabajo.

El análisis se hará desde un enfoque jurídico estudiando también las implicaciones que esta manera de entender estos conceptos clave pueden tener en las políticas que se lleven a cabo.

Palabras clave: accesibilidad, apoyos, ajustes razonables, discapacidad, derecho al trabajo.

[*] Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación "Madrid sin barreras: discapacidad e inclusión social" financiado por la Comunidad de Madrid (H2015/HUM3330). La versión que aquí figura es un borrador por lo que se ruega que no se cite sin consentimiento expreso del autor.

1. La importancia del empleo.

Como señalara Nussbaum (2007) uno de los tres retos todavía no solucionados de la justicia social es el trato y la inclusión que en nuestras sociedades damos a las personas que se ven afectadas por algún tipo de discapacidad. Nuestra filosofía política y, en consecuencia, nuestro Derecho, se ha construido sobre un modelo liberal de raíz kantiana que pone el acento en conceptos como la autonomía moral y personal, la libertad y el individualismo. No en vano el liberalismo y su modelo de justicia social construido sobre el contractualismo, se ha basado en hombres blancos, autónomos, heterosexuales, sin relación con los demás, que llegan al contrato social por los beneficios que para ellos la vida social reporta. La filosofía liberal se ha basado en la idea de que el ser humano opera como una mónada que no precisa de los demás. Esto ha llevado a una idea de "normalidad" que ha servido para organizar nuestras sociedades, para inspirar el contenido de nuestras normas, que ha expulsado a los márgenes a todos aquellos que no encajaban con ese canon prestablecido. Como subraya bien Ribotta (2010: 453), "la diferencia entre los hombres es connatural con la misma existencia humana, pero las desigualdades son producto de la forma en que los hombres nos organizamos y distribuimos los recursos y bienes sociales, y las posiciones sociales que se derivan de ellos".

Aunque la filosofía que subyace a los derechos, basada en la idea de la dignidad de la persona entendida como que todos debemos ser considerados como fines en sí mismos y nunca como meros medios, resulta incompatible con ese modelo de normalidad que no valora la diversidad y la diferencia, lo cierto es que hasta tiempos relativamente recientes los derechos han contribuido a esa homogeneización. Quizá por ello todavía hoy nos encontramos en lo que Bobbio (1991) denominó el proceso de especificación que consiste precisamente en reconocer derechos diferenciados a determinados colectivos que pueden tener necesidades diferentes a las que aparecen en el canon de normalidad del grupo extenso de derechos. Los últimos años del siglo XX y los que llevamos de siglo XXI han servido para el reconocimiento diferenciado de derechos a grupos que tradicionalmente habían sido discriminados: derechos de las mujeres, de los homosexuales, de la infancia, derechos de las personas con discapacidad. El proceso de especificación, por tanto, supone un giro en la teoría liberal clásica de los derechos porque se centra en la persona situada en determinadas circunstancias sociales y personales, en sus necesidades concretas, y trata de ofrecer una respuesta institucional que asegure la dignidad de esas personas. Los derechos valoran ahora la diversidad y la pluralidad, las diversas formas en las que las personas se manifiestas y se desarrollan, la peculiaridad con la que cada uno vive, dadas las circunstancias que le hayan tocado, como algo positivo que enriquece las sociedades. Una sociedad justa y decente solo lo es precisamente si tiene en cuenta la diferencia y atiende las necesidades de cada uno sin imponer

modelos homogéneos que o bien marginen a los que no se adaptan a ellos, o bien impongan un sufrimiento a aquellos que se ven forzados a adaptarse al modelo[1].

Es cierto que esto, que a nivel teórico puede ser objeto de consenso, en la práctica todavía está lejos de alcanzarse. Por un lado, requiere un enfoque de derechos mucho más pronunciado e incisivo que el que está presente en nuestras políticas, por otro, requiere también una mayor cantidad de recursos que parece que no encaja con los tiempos presentes de austeridad en las cuentas públicas. Pero si nos tomamos los derechos, los derechos de todos, en serio, sería algo que habría que hacer.

Uno de los modelos de homogeneización que más ha funcionado ha sido el del trabajo, o mejor dicho, el del empleo. Nuestras sociedades se han construido sobre una concepción del empleo estándar que ha servido como forma de integración y de inserción social. En el lenguaje cotidiano a la pregunta "¿qué eres, a qué te dedicas?" se suele responder con la ocupación laboral que cada uno tiene. Esto hizo que, sobre todo en las sociedades del bienestar que surgieron tras la II Guerra Mundial, el empleo fuera el núcleo del vínculo y la integración social. Un empleo que, además, venía acompañado de una serie de seguridades que ofrecían un conjunto amplio y robusto de derechos laborales, que protegían la posición de las personas en su puesto de trabajo. El empleo (privado), sin embargo, nunca fue una institución del todo integradora porque a priori, aunque tenga algún tipo de regulación, su oferta depende de agentes privados que son los que toman la decisión de contratar. De ahí que aunque funcionara como vínculo social en lo que se conoce como las décadas doradas del bienestar, sirvió para excluir a muchas personas que no se adaptaban a las condiciones del mercado: mujeres sobre las que recaían las tareas de cuidado que no tenían ningún reconocimiento, personas con discapacidad que se consideraba que no rendían lo suficiente o que no podrían cumplir con las tareas encomendadas, etc.

Hoy, esa incapacidad del empleo para integrar se ha hecho más patente. Porque ya no solo no integra al diferente sino que tampoco lo hace con el que más o menos sí se adecúa a los estándares exigidos por el mercado. El desempleo es hoy un elemento estructural de nuestras sociedades y de nuestras economías, que acentúa todavía más su fragmentación: entre quienes tienen empleo y quienes no lo tienen, entre los que tienen un empleo estable y los que viven instalados en la precariedad[2] con constantes y continuas entradas y salidas del mercado laboral; incluso entre aquellos que tienen un empleo estable se da una tensión entre los que no lo ven amenazado y los que sienten que está en peligro. Quizá por ello llevamos décadas en las que las

[1] Como señala Torralba Roselló (2005: 179) "no tiene sentido hablar de personas con necesidades especiales, porque todo ser humano, en tanto que ser singular, tiene unas necesidades especiales. Es fundamental forjar una terminología que supere el sesgo, la discriminación, la permanente presencia de prejuicios y, por ello, nos parece oportuno, partir de la idea de que todo ser humano es un ente vulnerable con unas capacidades singulares".
[2] Standing (2012) ha acuñado el término precariado para referirse a este grupo de trabajadores.

sucesivas reformas laborales se han centrado en incrementar la flexibilidad; la flexibilidad interna haciendo que los trabajadores tengan que adaptarse a las necesidades de la empresa en lo que a la organización de su trabajo y su jornada se refiere; la flexibilidad externa, porque el coste de contratar y despedir es cada vez más reducido, y la flexibilidad salarial con la devaluación de los salarios que se ha producido sobre todo con la crisis financiera iniciada en el año 2008.

Esta visión del trabajo y del empleo es muy reduccionista porque se limita a una concepción productivista determinada por criterios mercantiles. No tiene en cuenta qué es lo que aporta una actividad a la vida y al conjunto social, en qué la enriquece, cómo favorece las relaciones sociales o la integración de todos, cómo valora la diversidad. Conceptualmente habría que distinguir entre trabajo y empleo y constatar que hay mucho más trabajo que empleo; trabajo es cualquier actividad en la que se utilizan las aptitudes y capacidades físicas e intelectuales que sirve para interactuar con el grupo social, que aporta un valor a la sociedad en la que se realiza, mientras que el empleo lo constituyen parte de esas actividades, aquellas que el mercado valora (Rey Pérez, 2007). Habría, por tanto, que caminar hacia un concepto reproductivo del trabajo que reconfigura el sentido del derecho al trabajo proclamado en la Declaración Universal de Derechos de 1948 y en la propia Constitución española, entendiéndolo como el derecho al reconocimiento social, a la inserción y participación social. Sin duda, existe un vínculo entre reconocimiento e inserción social y trabajo y no hay plena integración social sin un trabajo que tenga cierto reconocimiento social, pero ese trabajo no tiene que por qué ser empleo y, de hecho, en muchas ocasiones, no lo es.

La Convención sobre los derechos de la persona con discapacidad, aprobada por Naciones Unidas en Nueva York en 2006, reconoce el derecho al trabajo y al empleo en su artículo 27. Es interesante que expresamente hable de “trabajo y empleo” diferenciando ambos conceptos, aunque es verdad que tal diferencia se queda en el título del artículo porque luego en el desarrollo de sus diversos apartados no se aparta de la concepción tradicional que suele identificar empleo con trabajo. Y de la mano de la Convención, uno de los aspectos más importantes de la integración y reconocimiento de las personas con discapacidad por parte de los diversos Estados se ha venido centrando en las políticas de empleo, en analizar y desarrollar políticas públicas que logren ir rompiendo la barrera para la inserción laboral que existe para las personas con discapacidad.

La Convención utiliza a lo largo del articulado tres conceptos que son clave para entender las acciones a realizar con el fin de garantizar un ejercicio igual de los derechos para todas las personas: la accesibilidad, los apoyos, y los ajustes razonables. Existe una amplia literatura en relación a cómo deben entenderse estos tres conceptos y como se relacionan entre ellos. Hay, por ejemplo, un debate acerca de si deben ser considerados como derechos autónomos, con un contenido específico, o más bien son instrumentos vinculados al principio de no discriminación en coherencia con la idea de la Convención de no reconocer nuevos derechos, sino de asegurar el

ejercicio de los ya existentes a las personas con discapacidad (De Asís, Barranco, Cuenca y Palacios, 2010: 22).

De Asís (2013), por ejemplo, entiende que existe un vínculo entre apoyos y accesibilidad porque precisamente los apoyos se ponen a disposición de las personas con discapacidad para que los bienes, servicios, prestaciones y derechos les resulten accesibles. Cuando, por motivos concretos y particulares de las necesidades específicas de una persona, esos apoyos resulten insuficientes entrarían los ajustes razonables para lograr un efectivo disfrute de derechos. No obstante, la Convención no delimita con claridad estos tres conceptos y es por ello por lo que ha habido, tanto en el ámbito teórico como en el práctico, discusiones acerca de cuáles son su sentido y su alcance. Al tratarse de conceptos que surgen para dar respuesta a problemas concretos, en ocasiones su significado ha venido aclarado por las resoluciones de los tribunales. La indefinición o ambigüedad de estos tres conceptos probablemente sea inevitable y conveniente. Nussbaum (2006) subraya que el enfoque de capacidades y de respeto a la dignidad exige muchas veces respuestas individualizadas y adaptadas a los problemas u obstáculos concretos que esa persona encuentre. Estos conceptos son los suficientemente flexibles para poder concretarse de diversas maneras en función del problema específico al que intentemos dar respuesta.

Esto es particularmente relevante en el mundo laboral por la peculiaridad de las relaciones que se dan en ese terreno. Como se va a tratar de argumentar en lo que sigue, estos tres conceptos tienen un significado propio cuando los hacemos jugar en el terreno del empleo que no es exportable a otros aspectos de la integración social de las personas con discapacidad donde los referidos conceptos adquieren otros significados.

2. ¿Qué significa la accesibilidad en el campo del empleo?

Probablemente si hay un concepto que ha estado siempre presente en la lucha por la igualdad de las personas con discapacidad, este ha sido el de la accesibilidad, el de la accesibilidad universal. La accesibilidad está estrechamente ligada a la igualdad, en concreto a la igualdad de oportunidades y hace referencia a eliminar todos aquellos obstáculos que dificultan tal igualdad. De forma intuitiva, la accesibilidad se ve en una dimensión espacial, como aquellas barreras arquitectónicas que han dificultado el acceso a determinados espacios a personas que tenían una discapacidad física. Pero la accesibilidad no puede reducirse a esa dimensión espacial o arquitectónica, sino que tiene otras muchas dimensiones: puede ser accesibilidad tecnológica, particularmente relevante en un mundo como el nuestro donde necesitamos la tecnología para un creciente número de cosas, puede ser también accesibilidad a las instituciones o procedimientos administrativos que pueden exigir traducir en un lenguaje comprensible los mismos, etc.

La accesibilidad parte de un enfoque social y no médico de la discapacidad. Como es sabido, el enfoque médico entiende que los problemas de la discapacidad se derivan de la situación de la persona que la tiene que se aparta o se sitúa por debajo de un umbral de normalidad que se pretende objetivo; se presenta por tanto como una deficiencia a la que habría que dar apoyo socialmente, un apoyo sobre todo de tipo asistencial alejado del enfoque de derechos. Por su parte, el enfoque social entiende que el problema no está en las personas, sino en el diseño social que hemos hecho que obstaculiza y margina a determinadas personas por no responder a un diseño universal. Habría que cambiar la sociedad precisamente para garantizar a todas las personas el pleno desarrollo de su personalidad al margen de cuáles sean sus circunstancias, entre otras cosas, porque salvo que existiera un superhombre nadie encaja con precisión en el ideal del ser autónomo liberal. Lo que ocurre es que muchas de las incompetencias que cada uno de nosotros tenemos no han sido relevantes para la organización social, cosa que sí ha ocurrido con la discapacidad: "todo ser humano tiene limitaciones para desarrollar algunas actividades: cantar, realizar cálculos matemáticos, orientarse en un lugar desconocido, correr, practicar deportes, bailar, retener datos, recitar poesía, cocinar, realizar manualidades. Para la mayoría de las personas, el dato de sus limitaciones relativas a la realización de ciertas actividades es irrelevante. Las personas con discapacidad, sin embargo, han sufrido históricamente una rotulación que pone énfasis en las actividades en las que tienen limitaciones, en lugar de resaltar las actividades que sí pueden desarrollar sin dificultades" (Courtis, 2004: 12). No habría por tanto unas fronteras claras entre capacidad y discapacidad, todo depende de lo que socialmente se considere como tal porque sin duda "las personas con discapacidades *objetivas* tienen también capacidades de las que carecen los capacitados" (Martínez, 2005: 257). De acuerdo con esta idea, habría que hacer un diseño universal de los componentes sociales de forma que la accesibilidad esté asegurada y no se produzca discriminación. La falta de accesibilidad supone una forma de discriminación. Una discriminación que en unos casos es directa, pero que en la mayor parte de las ocasiones es indirecta. Como indica De Asís (2013: 77) "la demanda de accesibilidad no se produce en abstracto ni en relación con ámbitos que poseen un alcance individual o personal, sino en comparación con los bienes, productos y servicios que algunos (la mayoría) disfrutan y se vinculan a la vida social". La no accesibilidad, por tanto, es en sí misma discriminatoria y vulnera el valor de la igualdad que subyace a los derechos. Este mismo autor diferencia entre un sentido amplio y uno restringido de la accesibilidad (De Asís, 2013). El restringido sería el definido en el artículo 9 de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad cuando señala que "los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e

instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales". Ese mismo artículo hace luego una enumeración que no supone un númerus clausus pero que expresamente se refiere a las construcciones, los transportes, las viviendas, las instalaciones médicas, los lugares de trabajo, los servicios de información y de comunicaciones, etc. En sentido amplio, De Asís liga la accesibilidad con la capacidad, con el derecho a tener derechos, y aquí lo enlaza con los apoyos o ajustes razonables que habrá que hacer cuando la accesibilidad no está garantizada, cuando no hay un diseño universal, lo que choca directamente con el principio de no discriminación. Dicho con otras palabras, habría una gradación (que además tendría un orden de prioridad): el diseño universal tendría que ser el objetivo, medidas que están diseñadas para todos y que incluyen a todos (que se oponen por tanto los obstáculos sociales a la igualdad que han sido creados), la accesibilidad operaría cuando ese diseño universal no es posible (porque probablemente es un diseño que no alcanza a todas las situaciones concretas, a todas las necesidades específicas en todos los ámbitos), pero sí es una medida general para todas las personas con discapacidad. Es decir, la accesibilidad opera como una corrección al mal diseño realizado que no es universal y que permite el acceso a las personas con discapacidad.

¿Tiene sentido este significado en el campo del mercado laboral? El mercado laboral no responde a un diseño universal. En su propia esencia, el mundo del mercado laboral, del empleo, es discriminatorio. No todas las actividades son valoradas igual por el mercado, no todas las personas tienen iguales oportunidades de empleo. Si hay un lugar donde no se da el diseño universal ese es precisamente el del mercado de trabajo en contextos de economías capitalistas no centralizadas. ¿Sería posible hacer un diseño universal del mercado de trabajo? Parece que no, porque los diversos empleos requieren distintas capacidades que no todos poseemos, su atribución depende de la decisión del empleador, su contraprestación en forma de salario responde a criterios económicos y de eficiencia más que de equidad y porque, dado que el empleo es un bien escaso que tiene una fuerte demanda, no podemos organizar un diseño universal de todos los empleos disponibles. Siguiendo el razonamiento de De Asís es aquí donde entraría la accesibilidad, como una serie de medidas que corregirían los obstáculos que particularmente sufren las personas con discapacidad en comparación con las personas sin discapacidad a la hora de acceder al mercado de trabajo.

Y creo que es aquí donde se ve cómo la accesibilidad juega un papel distinto que en otros campos. De Asís (2016) entiende que los apoyos sirven para garantizar la accesibilidad. Sin embargo, en el campo del empleo, parece más oportuno desligar, por un lado, la idea de accesibilidad, y por otro, la de apoyos y ajustes razonables. ¿La razón? Porque estas ideas están vinculadas a derechos distintos. La accesibilidad se refiere a acceder a un puesto de trabajo, dicho con otras palabas, al derecho *al* trabajo. Los apoyos y ajustes razonables están vinculados con las condiciones en las que se desarrolla el empleo, tienen que ver con los derechos *en* el puesto de

trabajo. El artículo 27 de la Convención, que se centra en el derecho al trabajo, habla del acceso al empleo cuando en su apartado 27.1 a) prohíbe "la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo" o cuando en el apartado d) obliga a que "las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua". Por otro, habla de apoyos cuando señala la necesidad de apoyar a las personas con discapacidad "para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo" (27.1 e)). Y, por último, se refiere a los ajustes razonables en el apartado 27.1 i) cuando obliga a "velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo".

Es decir, la accesibilidad a lo que hace referencia es a tener acceso al mercado laboral, mientras que los apoyos y ajustes razonables se dan cuando la relación laboral ya existe, cuando ya se ha accedido al mercado laboral. Y esto se pone de manifiesto en las distintas políticas que ponen en práctica estos principios. ¿Cuáles son en nuestro contexto jurídico las medidas que intentan lograr la accesibilidad al mercado de trabajo, la accesibilidad al derecho al trabajo?

2.1. Los Centros Especiales de Empleo (CEE).

Son una de las formas de empleo protegido que cuentan con una larga trayectoria en España desde su creación en el año 1982 por la Ley 13/1982 de integración social de los minusválidos. De acuerdo con el espíritu de esta norma, los CEE se configuraban como una vía secundaria para garantizar el acceso al mercado laboral y por lo tanto tendrían un carácter transitorio que tuviera como fin la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario. Así lo establecía el artículo 37 de la citada Ley: "Será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido que se menciona en el artículo 41". Lo cierto es que desde 1982 los CEE han jugado un papel muy importante a la hora garantizar la accesibilidad al empleo a las personas con discapacidad, tratándose de "una fórmula de empleo reservado, tanto que sólo los puestos de gerencia y servicios internos están libres de esa condición" (Casado Pérez, 2004: 62).

Con todo, aunque logra la idea de la accesibilidad, no lo es al mercado ordinario de trabajo manteniéndose un entorno separado que no es coherente con la idea de misma de accesibilidad, esto es, de eliminar los obstáculos sociales que son los que generan la discriminación. De ahí que respondan más al modelo médico de la discapacidad y no al social, lo que no encaja muy bien con la filosofía de la Convención. Aunque no se puede negar el papel que los CEE han cumplido favoreciendo la autoestima, ofreciendo capacitación, formación, experiencia y hábitos laborales en

un entorno que reduce el estrés al trabajador y que ofrece una mayor estabilidad en el empleo, supone un entorno segregado del mercado laboral común lo que genera, a la larga, mayor marginación y no logra la integración. La propia organización del trabajo en los CEE estaría marcada por una sobreprotección y una menor exigencia, no aviniéndose así al principio de normalización (Rodríguez Álvarez, 2012: 242). Pero quizá el mayor problema es que los CEE no funcionan con el carácter transitorio en el que el legislador estaba pensando y se convierten en el destino definitivo del trabajador con discapacidad. Jordán de Urríes y Verdugo (2011 y 2012) indican que las tasas de transición del empleo protegido al ordinario son muy bajas, casi nunca superan el 5% (Rodríguez Álvarez, 2012: 242) y que además se dan incentivos para que los mejores trabajadores no pasen al empleo ordinario con el fin de que la productividad de los CEE no se vea reducida (Malo y Rodríguez, 2000). Por otra parte, el contexto laboral de los CEE es un contexto de derechos laborales atenuados donde no se aplican los convenios colectivos del sector, donde no hay representación sindical y donde en términos generales hay una mayor precarización. Según un estudio realizado por el sindicato Comisiones Obreras en los CEE el 99% de los trabajadores estaban contratados como operarios y la distribución salarial era la que muestra la siguiente tabla (Rodríguez Álvarez, 2012: 242):

% de trabajadores de CEE	Salario
75%	SMI
15%	700-800 euros
10%	800-900 euros

Estos datos muestran unos escasos salarios para personas que pueden tener unas mayores y específicas necesidades de gasto debido precisamente a su discapacidad y a los obstáculos sociales existentes[3].

Por todas estas razones, el modelo de empleo protegido de los CEE cumple un papel importante pero quizá deba ser revisado para volver al principio de transitoriedad y de último recurso que lo inspiró: “Todas estas características conducen a considerar los CEE como un modelo a revisar para su plena adaptación a las exigencias de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y a destacar su valor como una fórmula que, a la luz de los hechos y los resultados, debemos mantener, mejorar y promover” (VV.AA., 2015: 58). O dicho con otras palabras, la principal vía que se utiliza para asegurar la accesibilidad, en el fondo no la logra porque

[3] En un estudio realizado hace unos años y por tanto previo a la crisis, Díaz Velázquez (2011: 167) señalaba que “un 41% de los hogares con discapacidad son mileuristas por lo que van a tener más dificultades para el acceso a los recursos y bienes materiales básicos que precisen en comparación con el resto de población. El gasto medio de los hogares con discapacidad para adquirir productos, recursos y servicios necesarios por motivo de su discapacidad era en el año anterior a la encuesta [2007] de 3022,24 euros, una media de 251,85 euros adicionales de gasto al mes”.

cuando hablamos de accesibilidad a lo que nos referimos es al acceso al mercado de trabajo común y no a uno segregado. Mantenerse en un empleo no ordinario no es acceder al mercado de trabajo.

2.2. Los enclaves laborales.

Los Enclaves Laborales surgen en parte para solucionar el problema de los CEE como un entorno laboral segregado. El RD 290/2004 que los regula los define como un "contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquélla y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora". Los enclaves laborales tenían como objetivo aumentar el tránsito de los CEE al mercado laboral ordinario favoreciendo el conocimiento de las capacidades de los trabajadores por parte de la empresa que quizá en el futuro les podía contratar, facilitando a los trabajadores el conocimiento de un entorno ordinario de trabajo y permitiéndoles la adquisición de habilidades y competencias.

Los enclaves han logrado aumentar el volumen de trabajo de los CEE pero están sirviendo como una vía alternativa al cumplimiento de la cuota de reserva para empresas de 50 o más trabajadores perpetuándose así la segregación laboral de las personas con discapacidad y no cumpliendo con el principio de accesibilidad al mercado laboral.

2.3.La cuota de reserva.

La cuota de reserva, que consiste en nuestro país en la reserva de un 2% de los puestos para personas con discapacidad en las empresas de 50 o más empleados y en un 7% en las convocatorias de empleo públicas, es una medida de discriminación inversa que persigue aumentar la presencia social del grupo desaventajado y realizar una redistribución más justa de determinados bienes sociales (el empleo), valorar la diferencia y la diversidad como un elemento que aporta valor y, por último, una función de compensación por las discriminaciones que el colectivo de las personas con diversidad funcional ha venido sufriendo. Su objetivo, por tanto, es eliminar en el medio plazo las barreras a la accesibilidad al mercado laboral para las personas con discapacidad y dado que de lo que se trata es de acceder al mercado de trabajo público o privado ordinario y no segregado, realmente es el principal instrumento que intenta lograr la accesibilidad. Respecto a las medidas de discriminación inversa, la doctrina exige un triple juicio para considerarlas justificadas: un juicio de razonabilidad, esto es, que cumple con los fines y valores constitucionalmente admitidos, un juicio de proporcionalidad, y que tengan un carácter temporal, cuando la presencia del colectivo se normalice entonces carece de sentido seguir prolongando la medida de discriminación inversa. Creo que en el terreno que nos ocupa, la cuota de reserva cumple de sobra con los tres requisitos, aunque

algunos autores han señalado que en esta materia, por las particularidades que presenta, la valoración de estos aspectos debería realizarse de forma más flexible (Cordero Gordillo, 2011: 120). Es sobradamente razonable ya que persigue lo establecido en el artículo el artículo 49 de la Constitución ("Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos"). Es proporcional, aunque aquí habría más bien que señalar que es insuficientemente proporcional porque si la población discapacitada en España es un 4,4%, establecer una cuota del 2% resulta escaso. En este sentido, hay diversas propuestas que proponen aumentar esta cuota a un 3% o 4% o incluso que variase al alza en función del número de trabajadores que tuviera la empresa (Pérez Pérez, 2015: 411-412). Y, por último, a la vista de los datos con los que contamos parece justificada que esta cuota, aunque fuera establecida en 1982, se mantenga dado que no se han logrado eliminar las barreras de acceso al mercado laboral para las personas con discapacidad. Además entra de lleno en la definición de accesibilidad que da el artículo 9 de la Convención: se trata de una medida pertinente para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en este caso al mundo del empleo.

No obstante, se puede decir que esta medida no resulta suficiente para cumplir con lo establecido en la Convención porque al estar limitada a las empresas de 50 o más trabajadores tiene un alcance muy limitado en un país como España donde la mayor parte de las empresas son pequeñas y medianas. Como señala Rubio de Medina (2013: 15-16) "mayoritariamente el tejido empresarial español privado se encuentra formado por PYMES que no superan la barrera de los 50 puestos de trabajo, con lo que la cuota de reserva de puestos de trabajo para las personas discapacitadas se reduce sustancialmente"[4]. El legislador ha obviado esta realidad y no se ha tomado en serio las obligaciones que se derivan de la Convención que obligarían a buscar formas de asegurar la accesibilidad también en aquellas empresas que cuentan con menos de 50 trabajadores.

Por otro lado, la cuota de reserva se establece de forma genérica para todas las personas con discapacidad, pero no diferencia entre el grado de discapacidad, lo que puede funcionar de manera discriminatoria para aquellas que tienen discapacidades más severas y que previsiblemente las empresas serán más reacias a contratar. En este sentido Casado Pérez (2004: 68) señala que "la reserva de puestos es una medida de discriminación positiva de carácter genérico, es decir, no se aplica en función de necesidades especiales comprobadas […] la aplicación sin evaluación

[4] Señala en este sentido Pérez Pérez (2015: 408) que "la peculiar configuración del tejido empresarial español hace que el número total de empresas obligadas a reservar empleo para personas con discapacidad sea relativamente bajo, ya que no alcanza el 1% del total de las existentes en el país. En este sentido, no es de extrañar que más del 50% de las contrataciones ordinarias de personas con discapacidad se realicen en empresas de menos de 50 trabajadores, que son precisamente aquellas que no están sometidas a la cuota de reserva".

específica de las necesidades puede generar privilegios arbitrarios para aquellas personas cuyas discapacidades no suponen desventaja para acceder a ciertos cuerpos". Por ello, quizá sería recomendable fragmentar la cuota reservando una parte de la misma a aquellas personas que tienen particulares dificultades para acceder al mercado de trabajo (Pérez Pérez, 2015: 412).

Además, la accesibilidad se ve obstaculizada porque el artículo 2.1 del Real Decreto 364/2005 establece una medidas alternativas de cumplimiento que se presentaban como excepcionales y que, sin embargo, se han convertido en la vía ordinaria[5]. Esto ha provocado la progresiva desaparición del empleo de personas con discapacidad en el ámbito del trabajo ordinario, vulnerándose así el artículo 27 de la Convención no cumpliéndose con la obligación de accesibilidad (Gutiérrez Colominas, 2015).

2.4.Subvenciones y bonificaciones.

Otra medida que sirve para ir eliminando las barreras de accesibilidad al mercado de trabajo son las subvenciones y bonificaciones por la contratación de una persona con discapacidad. Hay muy diversas medidas de este tipo: desde subvenciones por la contratación de trabajadores discapacitados a tiempo completo, hasta deducciones en el impuesto de sociedades pasando por distintas bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social que varían en función del tipo de discapacidad, la edad y el género de las personas contratadas.

Teniendo en cuenta la estructura empresarial existente en España que, como se ha dicho, está construida sobre pequeñas y medianas empresas, las subvenciones y bonificaciones son realmente el único instrumento y política que se ha desarrollado para favorecer la accesibilidad a este tipo de empresa. Eso hace que, aunque es cierto que hay una diversidad de planes que pueden incentivar la contratación por el ahorro que suponen a la empresa estas contrataciones, resulte claramente insuficiente esta política para lograr la integración plena de las personas con discapacidad en el modelo de empresa más común del tejido económico español. De ahí que sea necesario pensar en alternativas y en programas que tengan una mayor incidencia. Algo similar ocurre con el empleo autónomo, se hacen imprescindibles programas que estén más focalizados y mejor diseñados, que no se queden en ayudas cuantitativas (ahora para el empleo autónomo se

[5] Las vías que prevé el citado artículo son las siguientes: - Celebración de un contrato civil/mercantil con un CEE o autónomo con discapacidad para el suministro de materias primas, maquinaria, bienes, en cuantía igual a 3 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar (22365,42 euros para el año 2015).
- Celebración de un contrato civil/mercantil con un CEE o autónomo con discapacidad para la ejecución de actividad o servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa en cuantía igual a 3 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar (22365,42 euros para el año 2015).
- Donaciones a fundaciones o asociaciones de utilidad pública para el desarrollo de acciones de integración laboral de personas con discapacidad en cuantía igual a 1,5 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar (11182,72 euros para el año 2015).
- Constitución de un enclave laboral con un CEE cuya cuantía mínima sea 3 veces el IPREM por cada trabajador dejado de contratar (22365,42 euros para el año 2015).

ofrecen reducciones en los tipos de interés, cobertura de determinados costes o de los gastos de formación…) sino que tengan un carácter cualitativo, que atiendan individualmente las necesidades que tiene cada persona que quiere iniciar una aventura empresarial.

De estas medidas de accesibilidad, realmente las dos únicas que son coherentes con el enfoque social de la discapacidad son la cuota de reserva y las ayudas, subvenciones y bonificaciones porque son las que están orientadas a lograr eliminar las barreras de acceso al mercado ordinario. El empleo protegido, en cambio, parece que encaja más con un enfoque médico porque mantiene un entorno segregado de trabajo con una inspiración asistencialista (Cordero Gordillo, 2011: 127).

3. Apoyos en el empleo.

Los otros dos conceptos que se utilizan en el campo de la discapacidad y que también aparecen en la Convención son los de apoyos y ajustes razonables. Igual que ocurría con la idea de accesibilidad, no existe un acuerdo doctrinal acerca de cómo deben entenderse. Como ya se ha indicado, De Asís (2016) entiende que la idea de apoyo está muy ligada a la de accesibilidad, esto es, que la accesibilidad se garantiza precisamente prestando medidas de apoyo[6]. En ese sentido, la cuota de reserva o las subvenciones y bonificaciones podían ser interpretadas como medidas de apoyo que permiten acceder al mercado de trabajo. Aunque esto tiene lógica, lo cierto es que en el campo del empleo tenemos una figura, el empleo con apoyo, donde el concepto de apoyo adquiere todo su sentido y no tiene tanto que ver con la accesibilidad al mercado de trabajo, el derecho al trabajo, como con el desempeño y desarrollo de las actividades propias de ese empleo, con los derechos en el puesto de trabajo. La cuota de reserva o las subvenciones están orientadas a lograr la entrada de las personas en el empleo, pero luego, una vez que éste ya se tiene, el apoyo lo que hace es facilitar su permanencia, eliminar las discriminaciones que pudieran darse porque socialmente las empresas muchas veces en sus diseños no han tenido en cuenta el hecho de la discapacidad.

El empleo con apoyo se reguló en el RD 870/2007 donde en su artículo 2.1 lo define como "el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes". Se trata de ofrecer un apoyo flexible, muchas veces con adaptaciones individualizadas, que permiten que la persona discapacitada esté en igualdad de condiciones a la hora de trabajar (Becerra, Montanero y Lucero, 2011: 44). El apoyo puede ser

[6] No hay que confundir el empleo con apoyo con las unidades de apoyo que funcionan en el contexto del empleo segregado, de los CEE (Tuset del Pino, 2010: 120 y ss.).

variado y depende en gran medida de las características del empleo y de las circunstancias particulares del trabajador y suele tener un carácter temporal.

En primer lugar, tenemos lo que en el ámbito anglosajón se conoce como *train and place,* que consiste en un apoyo que se ofrece en los primeros momentos de incorporación al puesto de trabajo. Normalmente se trata de un monitor ocupacional que ayuda al nuevo trabajador a adaptarse a su empleo, esto es, que se encarga de un "conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo prestado por los preparadores al discapacitado" (Menéndez Calvo, 2012: 235)[7], orientando, asesorando y acompañando la adaptación al puesto de trabajo, ayudando en el desarrollo de habilidades sociales, ofreciendo una formación específica para la tarea que se va a desarrollar, haciendo un seguimiento del trabajador, informando a la empresa de necesidades que se aprecien, etc. Este apoyo puede darse tanto dentro como fuera del puesto de trabajo. El monitor es una persona con formación específica en el campo de la discapacidad. En un momento dado, cuando el trabajador ya se ha adaptado a sus responsabilidades laborales, el apoyo se retira, de hecho la duración de este apoyo está entre los 6 meses y el año, aunque en casos de especial dificultad se puede prorrogar hasta 18 meses más. Estos programas normalmente cuentan con subvenciones destinadas a cubrir el coste del monitor que van desde los 2500 hasta los 6600 euros al año en función del grado de discapacidad del nuevo trabajador contratado. Aragón Gómez (2015: 217-218) valora muy positivamente esta figura "a) porque favorece el acceso al mercado ordinario no solo desde un entorno protegido, sino también desde la situación de inactividad; b) por su carácter gratuito para la empresa ordinaria; c) por el hecho de que se exija que los preparadores acrediten un nivel mínimo de formación y una experiencia de al menos un año en actividades de integración laboral de personas con discapacidad […] y por la existencia de incentivos económicos al objeto de financiar los costes laborales de los preparadores".

En segundo lugar, encontramos los recursos de apoyo natural, en este caso son los propios compañeros (uno o varios) los encargados de ofrecer apoyo para facilitar la adaptación al puesto de trabajo del nuevo trabajador discapacitado. Para ello, los trabajadores seleccionados para dar el apoyo pueden recibir una formación específica y es importante que se les libere de parte de sus responsabilidades para que no lo vivan como una carga adicional. Esta fórmula tiene la ventaja de que facilita la integración de los trabajadores, pero para que funcione es preciso que esté bien organizada a nivel empresarial, que haya un compromiso real por parte de la empresa.

[7] Esta autora señala que las medidas pueden consistir en "-Orientación, asesoramiento y acompañamiento individualizado para su adaptación al puesto de trabajo; - Acciones de acercamiento y mutua ayuda entre la persona discapacitada, el empleador y el resto de la plantilla; - Aprendizaje específico en las tareas inherentes al puesto de trabajo; -Seguimiento y evaluación del proceso de inserción de la persona discapacitada en su puesto de trabajo; - Informar y asesorar a las empresas sobre las necesidades para alcanzar la integración total del discapacitado" (Menéndez Calvo, 2012: 235-236).

Como vemos los apoyos facilitan la adaptación al puesto de trabajo cuando ya se ha accedido a él, pero no constituyen como ahora vamos a ver ajustes en el puesto de trabajo. Podríamos decir que están a medio camino entre la accesibilidad (y de ahí que algunos autores vinculen la idea de apoyo con el acceso) y los ajustes razonables. En materia laboral y puesto que el apoyo solo puede darse cuando ya existe un empleo, cuando ya se ha firmado el contrato laboral, es decir, cuando ya se ha accedido, el apoyo se enmarca más en lo que señala el artículo 27.1 e) de la Convención al hablar del apoyo a las personas con discapacidad en el mantenimiento del empleo.

4. Los ajustes razonables.

El cuarto concepto que junto a los de diseño universal, accesibilidad y apoyos, está presente a lo largo de la Convención y que en materia laboral juega un papel muy importante es el de ajustes razonables. Así el artículo 27.1 j) de la Convención cuando desarrolla el derecho al trabajo establece la obligación de los Estados de "velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo". Pero si los otros dos conceptos resultaban indeterminados, éste lo es todavía más. ¿Qué hay que entender por ajuste razonable? La Convención da una definición que no despeja las dudas: "por ajustes razonables se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales" (art.2). El ajuste tiene por tanto un carácter individual, "se adoptan cuando falla el diseño para todos y tienen en cuenta las necesidades específicas de una persona" (De Asís, 2013: 79). Para este autor, los ajustes razonables entran en juego cuando no se puede satisfacer la accesibilidad y funcionan como un remedio a ese problema (De Asís, 2016). De acuerdo con esta idea, cuando no se puede garantizar la accesibilidad por una razón justificada, el ajuste razonable es una forma de paliar la negación del derecho y restablecer su ejercicio. Si la negación de la accesibilidad no está justificada estaríamos ante un caso de discriminación y en ese caso no procedería utilizar la medida del ajuste razonable (De Asís, 2013: 80).

Pero en el terreno laboral parece que el sentido que hay que dar al ajuste razonable difiere y no está unido a la idea de accesibilidad que, como hemos visto, se centra en el acceso al puesto de trabajo. El ajuste razonable supone una adecuación a las necesidades concretas del trabajador y por tanto solo puede existir cuando éste ya lo es, esto es, cuando ya ha accedido al empleo. Estamos pensando en ajustes materiales como adaptaciones en el mobiliario, en los sistemas o equipos informáticos, adecuación en las pruebas o sistemas de formación, etc. En algunos casos o ante algunos tipos de discapacidad pueden estar estandarizados pero en otros muchos otros pueden

requerir un diseño *ad hoc*. También en este terreno se encuentran los ajustes en los horarios, incluso una disminución del tiempo de trabajo como ha establecido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia del 11 de abril de 2013[8].

El problema es que entendemos por razonable. Parece que en el ámbito laboral se ha interpretado que lo es cuando no suponga una carga excesiva al empleador. Pero ¿cuándo es excesiva esa carga? ¿Lo excesivo o no de la misma tiene una dimensión objetiva o debe tener en cuenta la dimensión de la empresa, su situación financiera, su coste económico? La idea es que el ajuste debe ser proporcional. De Asís (2013: 122-124) señala que el principio de proporcionalidad aúna otros tres principios: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Esto significa que denegar un ajuste solo sería posible para lograr un fin legítimo desde un punto de vista constitucional, o desde el punto de vista de los derechos humanos. La necesidad hace referencia a que la medida que se adopte debe ser la menos dañina (por ejemplo, la que suponga una menor carga a la empresa siempre que se cumpla con el derecho al ajuste que tiene la persona discapacitada). La proporcionalidad en sentido estricto supone que solo en aquellos casos en que negar el ajuste implique una ventaja atendiendo al conjunto de derechos en comparación con su concesión se podría justificar la negativa a realizar ese ajuste. Sin embargo, esto que parece adecuado desde un punto de vista teórico, no parece que funcione así en la práctica. Porque, por ejemplo, la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión en el artículo 66.2 habla de valorar para ver si una medida se considera razonable sus costes, la estructura y características de la organización o empresa que tenga que realizar el ajuste, la posibilidad o no de obtener ayudas económicas y los efectos discriminatorios que su no adopción tengan para la persona. Un cajón de sastre que deja un amplio margen de apreciación que puede generar diferencias ante situaciones análogas en función de las características de la empresa donde se tenga que llevar a cabo el ajuste razonable.

Es por ello que algunos autores han venido proponiendo que a nivel legislativo se estableciera un catálogo de los ajustes que se consideran razonables. Quizá elaborar un catálogo hace que se pierda la posibilidad de tener en cuenta las circunstancias concretas del caso; pero al menos en el ámbito que nos ocupa, que es el laboral, sin tener por qué constituir un números clausus, un catálogo de ajustes razonables podría facilitar las cosas (Cordero Gordillo, 2011: 137). En cualquier caso, creo que cuando se valora la razonabilidad del ajuste hay que partir de que estamos hablando de un derecho: la persona con discapacidad tiene derecho a que se realice el ajuste razonable, lo contrario supone una discriminación. Es un derecho que en el campo del trabajo forma parte de los derechos laborales, de los derechos en el puesto de trabajo, del derecho que todo trabajador tiene a unas condiciones laborales adecuadas. Si esto es así, la denegación de un ajuste

[8] Sobre esta sentencia, vid. Cuba Vila (2014).

debiera tener un carácter excepcional y venir extremadamente y detalladamente justificada. Los costes que pueden suponer para la empresa, o la posibilidad o no de tener ayudas no pueden pesar más ni estar al mismo nivel que un derecho fundamental de las personas con discapacidad, de un derecho laboral. Como señala Cordero Gordillo (2011: 150) "una cuestión tan importante como garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad no se puede hacer depender de elementos economicistas y financieros. Además este enfoque puede contribuir a reforzar la idea de que el principal resultado de una adaptación es su coste y no su potencial beneficio para lograr la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el ámbito del trabajo y, consecuentemente, puede perpetuar prejuicios y estereotipos acerca del mayor coste que supone emplear a estas personas". Por eso creo que a priori habría que establecer la obligatoriedad de realizar el ajuste, obligatoriedad que solo en casos muy excepcionales podría eximirse a determinadas empresas cuando la propia supervivencia de la empresa pudiera depender de ahorrarse ese ajuste. Incluso en este caso, el Estado debería asumir el coste para asegurar así el reconocimiento del derecho a la persona con discapacidad. Mientras esto no sea así (y esto significa precisarlo de esta manera en la legislación) el ajuste razonable puede crear una cierta inseguridad jurídica a las personas con discapacidad que necesitan tal ajuste para desempeñar adecuadamente y en condiciones de seguridad su trabajo.

Otra cuestión es, en el ámbito subjetivo, hasta dónde llega la realización de ajustes razonables. Este problema se pone de manifiesto cuando, por ejemplo, el cónyuge o el progenitor de una persona con discapacidad precisa de ajustes en su empleo (permisos, ajuste de la jornada) para dar la atención adecuada a esa persona. Aunque la Convención se refiere exclusivamente a los ajustes a realizar para adaptarlos a la situación de la persona con discapacidad, lo cierto es que cabe una interpretación extensiva de este derecho y entender que a veces el ajuste es necesario realizarlo en las condiciones de empleo de otras personas. Así lo ha entendido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el famoso caso Coleman, donde una mujer londinense había sido despedida y no se le había concedido una adaptación en su horario para cuidar de su hijo con discapacidad. El Tribunal entendió que en este caso se producía una discriminación y que la Directiva 2000/78 de igualdad de trato en el empleo y la ocupación debía interpretarse entendiendo que la discriminación también se produce cuando afecta a alguien que tiene una relación con la persona discapacitada por motivo de esa relación (Biel Portero, 2011: 439).

5. Conclusión.

Los conceptos de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables son transversales en los derechos de las personas con discapacidad y constituyen ellos mismos derechos sin los cuales el

ejercicio de los otros derechos que reconoce la Convención resulta imposible. Estos conceptos en el campo laboral presentan su propia especificidad que diferencia su significado y alcance del que pueden tener en otros ámbitos. Conviene así diferenciar entre el derecho al trabajo, esto es, el derecho a acceder a un puesto de trabajo, al mercado laboral en economías libres, y los derechos en el puesto de trabajo que aseguran unas condiciones dignas de trabajo al empleado.

La accesibilidad tiene que ver con el derecho *al* trabajo, con eliminar las barreras que las personas con discapacidad normalmente se encuentran para integrarse en el mercado laboral ordinario. La Convención de los derechos de las personas con discapacidad adopta, correctamente, un enfoque social de la misma, de ahí que únicamente sean la cuota de reserva y las subvenciones y ayudas, las medidas de acceso que resultan coherentes con este enfoque. El empleo segregado, siendo necesario en algunos casos, debería ser una vía secundaria porque no implica el acceso al mercado de trabajo ordinario.

Los apoyos y ajustes razonables solo aparecen cuando la persona ya tiene un empleo. Por tanto, en el ámbito laboral, el apoyo se desliga de la accesibilidad. Es cierto que medidas como la cuota de reserva o las subvenciones y bonificaciones pueden ser vistas como medidas de apoyo al acceso al mercado de trabajo, pero en esta materia esas medidas no son apoyos sino propiamente medidas de acceso al mercado de trabajo que, por su propina naturaleza, no puede responder a un diseño universal. Los apoyos que se dan a la persona discapacitada para que se adapte al puesto de trabajo así como los ajustes razonables que se realicen para adecuar el puesto a las necesidades concretas que tenga la persona, son derechos *en* el puesto de trabajo, son derechos laborales, y solo entran en juego cuando se ha dado el salto al empleo, cuando la barrera a la accesibilidad ha sido superada. Una cosa es la accesibilidad al mercado laboral y otra distinta los ajustes y apoyos que los trabajadores discapacitados precisan y a los que tienen derecho para poder desempeñar el empleo adecuadamente.

6. Referencias.

Aragón Gómez, C. (2010). “El impacto de la Convención en materia laboral” en Cuenca Gómez, P. (ed.), *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español.* Madrid: Dykinson, pp. 189-227.

Becerra Traver, M. T., Montanero Fernández, M. y Lucero Fustes, M. (2011). “Empleo con apoyo. Apoyo laboral a trabajadores con discapacidad intelectual en tareas que requieren autorregulación”, en *Campo Abierto,* vol. 30, n. 2, pp. 43-64.

Biel Portero, I. (2011). *Los derechos humanos de las personas con discapacidad.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos.* Madrid: Sistema.

Casado Pérez, D. (2004). "Conocimiento y gestión del empleo de las personas con discapacidad", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n. 50, pp. 47-72.

Cordero Gordillo, V. (2011). *Igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Courtis, C. (2004). "Discapacidad e inclusión social: retos teóricos y desafíos prácticos. Algunos comentarios a partir de la Ley 51/2003" en *Jueces para la democracia*, n. 51, pp. 7-14.

Cuba Vila, B. (2014). "Acerca la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 11 de abril de 2013: diferencia de trato por discapacidad. Medidas de ajuste razonable", en *Revista de información laboral,* n. 3, pp. 163-172.

De Asís, R., Barranco, M.C., Cuenca, P. y Palacios, A. (2010). "Algunas reflexiones generales sobre el impacto de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Derecho español" en Cuenca Gómez, P. (ed.), *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español.* Madrid: Dykinson, pp. 11-33.

De Asís, R. (2013). *Sobre discapacidad y derechos*. Madrid: Dykinson.

De Asís, R. (2016). "Accesibilidad, diseño, ajustes y apoyos" en *Papeles el tiempo de los derechos,* n. 3, pp. 1-3.

Díaz Velázquez, E. (2011). "Estratificación y desigualdad por motivo de discapacidad", en *Intersticios. Revista de Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 5, n. 1, pp. 157-170.

Gutiérrez Colominas, D. (2015). "El complemento por discapacidad y la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en la negociación colectiva de los últimos años (2012-2014)", en *Temas Laborales*, n. 131, pp. 149-179.

Jordán de Urríes, F.B. y Verdugo, M.A. (2011). "Situación de los centros especiales de empleo en España (I): impacto sobre el empleo", en *Polibea*, n. 101, pp. 15-22.

Jordán de Urríes, F.B. y Verdugo, M.A. (2012). "Situación de los centros especiales de empleo en España (II): aspectos valorativos", en *Polibea*, n. 102, pp. 43-50.

Malo, M.A. y Rodríguez, S. (2000). "Centros especiales de empleo: una breve reflexión económica sobre los cambios recientes de su normativa", en *Documentación Laboral,* n. 61, pp. 181-193.

Martínez, J. L. (2005). "Exclusión, discapacidad y justicia social", en Martínez, J. L. (ed.), *Exclusión social y discapacidad.* Madrid: Universidad Pontificia Comillas, pp. 213-268.

Menéndez Calvo, R. (2012). "Integración laboral de las personas con discapacidad. Modelo legal tras la reforma de 2012", en *Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, vol. V, pp. 223-243.

Nussbaum, M. C. (2006). *Frontiers of Justice. Disability, nationality, species membership.* Cambrige: Havard University Press.

Pérez Pérez, J. (2015). *Contratación laboral de personas con discapacidad. Incentivos y cuotas de reserva.* Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters.

Rey Pérez, J. L. (2007). *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?* Madrid: Dykinson.

Ribotta, S. (2010). "La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Derecho antidiscriminatorio español. Desafíos y ajustes que la Convención le exige al Derecho antidiscriminatorio español", en Cuenca Gómez, P. (ed.), *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español.* Madrid: Dykinson, pp. 449-477.

Rodríguez Álvarez, V. (2012). "El empleo de las personas con discapacidad en la gran recesión: ¿son los Centros Especiales de Empleo una excepción?", en *Estudios de Economía Aplicada,* vol. 30, n. 1, pp. 237-260.

Rubio De Medina, M. D. (2013). "Las referencias al empleo en la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su repercusión en la normativa laboral española", en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo,* vol. 1, n. 1, disponible http://www.adapt.it/EJCLS/index.php/rlde_adapt/article/view/83/135 .

Standing, G. (2012). *El precariado. Una nueva clase social.* Barcelona: Pasado y Presente.

Torralba Roselló, F. (2005). "Genealogía del prejuicio: perspectiva filosófica", en Martínez, J. L. (ed.), *Exclusión social y discapacidad.* Madrid: Universidad Pontificia Comillas, pp. 171-181.

Tuset del Pino, P. (2010). *Trabajadores con discapacidad. La prestación de servicios de ajustes personales y sociales.* Madrid: Grupo Difusión.

VV.AA. (2015). *Impacto de la aplicación de la Convención de Naciones Unidas para los derechos de las personas con discapacidad en la regulación de los Centros Especiales de Empleo.* Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas-Universidad Carlos III.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

LAS PRÁCTICAS NO LABORALES EN EMPRESA: UN MEDIO IDÓNEO PARA LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL

De Fuentes Gª-Romero de Tejada, Carlos
carlosdefuentes@pdi.ucm.es

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen:

Se estudia la necesidad de realizar Prácticas no laborales para la inserción laboral de las personas con discapacidad mental. Los trastornos mentales graves provocan en la persona dificultades de interacción social y de gestión de las emociones ante situaciones nuevas y ambas cuestiones conllevan que este colectivo atesore verdaderas dificultades de conseguir y mantener un empleo. La existencia de unas prácticas no laborales en las que aprender a sobrellevar o superar estas dificultades es un apoyo necesario para la inclusión laboral del colectivo y en este artículo se propone una regulación de las mismas teniendo en cuenta la experiencia positiva de los Centros de Rehabilitación Laboral de la Comunidad de Madrid.

Palabras clave:

- Discapacidad mental (Mental Disability)
- Enfermedades mentales (Serious mental illness)
- Prácticas no laborales (Not Labor Practices)
- Inclusión laboral (Employability)

A. Introducción

Las personas con trastornos mentales graves o con Discapacidad mental, denominación que nosotros preferimos utilizando la terminología del artículo primero de la Convención de la Organización de Naciones Unidas de Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, es uno de los colectivo a los que más le cuesta entrar en el mundo laboral. En efecto, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los trastornos mentales están aumentando hasta convertirse en el motivo más común para la asignación de pensiones de incapacidad (Valdés, 2009: 9). Asimismo, la tasa de desempleo de estas personas está por encima del 80% en distintas sociedades de nuestro entorno (López et al., 2010: 515), e incluso en algunos estudios se indica que puede llegar al 90% o más (Alcover y Pérez, 2011: 206-223). Y, más aún, sólo el 5% de las Personas con Discapacidad Mental (en adelante, PCDM) logra tener un empleo estable (Comunidad de Madrid, 2006). Asimismo, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) es junto con la Discapacidad intelectual, el tipo de Discapacidad al que más le cuesta entrar en el mundo empresarial (INE, 2012, 2013, 2014 y 2015) [1] pues parece que existe dentro de los responsables de

[1] Con los datos de diciembre de 2015, publicados en diciembre de 2016, la tasa de actividad de las PCDM se ha incrementado en un 1% hasta llegar al 30,4% y ha logrado superar a las personas con discapacidad intelectual cuya tasa

selección y contratación de las empresas una jerarquía dentro de las diversas tipologías de Discapacidad, siendo las de tipo físico y sensorial las mejor valoradas y las psiquiátricas y emocionales las que menos (Alcover y Pérez, 2011: 212-213). Y ello es así especialmente por la existencia de un estigma social para con el colectivo, cuestión a la que ha pretendido poner coto incluso el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2009; Muñoz et al., 2010: 687-711; Valdés, 2009: 76-84)[2].

La Organización Mundial de la Salud (OMS) (World Health Organization, 2011) atribuye, entre otros, a este colectivo de PCD el incremento de tasas de la condición de discapacidad en los últimos años pues en el mundo padecen una enfermedad mental unos 450 millones de personas, existiendo consenso científico en que entre un 1,5 y un 2,5 por mil de la población sufre un trastorno mental grave que sería la condición necesaria para presentar una discapacidad mental (Blanco, 2010: 81). En España, según datos de la propia OMS, los trastornos mentales y neuropsiquiátricos representan el 27,4% del conjunto de enfermedades existentes en nuestro país (World Health Organization, 2011) y se estima que en la actualidad un 9% de la población española padece una enfermedad mental (World Health Organization, 2005). Asimismo, el coste económico de la atención social de este tipo de enfermedades se estima que pueda ser entre un 3 y 4% del Producto Nacional Bruto en los países europeos (Ministerio de Sanidad y Consumo, 2006).

Por todas estas razones se precisan actuaciones suplementarias de apoyo que permitan la inserción laboral efectiva del colectivo de personas con discapacidad mental. Y entre ellos destacan las prácticas no laborales en empresa que pasamos a estudiar a continuación.

B. Las prácticas no laborales o prelaborales

Uno de los mayores hándicap para la inserción laboral de las PCDM tiene que ver con las habilidades de relación social en el ambiente laboral de las personas con trastorno mental y, más concretamente, con la seguridad en sí mismos de estos trabajadores para desempeñar el rol social que conlleva el ambiente productivo. En efecto, como indica Blanco de la Calle a consecuencia de

---

ha descendido 2,5% hasta quedarse en el 28,1%. Esta ratio está mejorando lenta pero progresivamente cada año pues en 2012 sólo era de un 27%. Frente a ello, la tasa de actividad de las personas con discapacidad por déficit auditivo es del 60,1%. Por tanto, hay que tomar medidas efectivas para incrementar la tasa de actividad del colectivo de PCD mental pues es uno de los que más le cuesta acceder al mundo laboral.

[2] En el Informe del Parlamento Europeo (2009) indica literalmente: "Considerando que la discriminación y la exclusión social que sufren las personas con problemas de salud mental y sus familias no son solo consecuencia de los trastornos mentales, sino también de su estigmatización, rechazo y marginación, y que son factores de riesgo que oponen obstáculos a la petición de ayuda y al tratamiento".

la enfermedad mental grave, la persona que la padece experimenta un deterioro que se evidencia en "la pérdida de habilidades para el adecuado desempeño de roles sociales" o, en otras palabras, una disminución en la competencia personal que provoca "toda una cohorte de fallos en el funcionamiento psicosocial". Existen deterioros en los procesos cognitivos que permiten que el individuo muestre una respuesta eficaz al ambiente, que se reconozca como competente y que tenga capacidad para afrontar una situación nueva. "Saber instrumentalmente realizar una conducta debe acompañarse de unas actitudes cognitivas que configuran la capacidad de afrontamiento de un sujeto. Aspectos como la motivación, la autoestima, el autoconcepto son tan importantes o más que la habilidad instrumental concreta. Y estos procesos cognitivos fallan en muchos casos" en las PCDM. En definitiva, merma "la capacidad que el sujeto tiene para hacer frente a estresores ambientales que encuentra o que él mismo crea" (Blanco, 2010: 88 y 83). Esta es una cuestión que tiene evidentes consecuencias en el ámbito laboral pues, como se sabe, en todo trabajo además de saber desempeñar un oficio, una profesión o, más técnicamente, las funciones propias de su grupo profesional previstas en el sistema de clasificación profesional de la empresa, exige desenvolverse en las relaciones sociales que se dan en toda organización empresarial con compañeros, supervisores, responsables, directores, auditores, clientes, etc. Esto es, a las aptitudes laborales propias del oficio hay que sumar los hábitos y habilidades de relación social básicos que se dan en todo puesto de trabajo. Las primeras, las aptitudes propias de la profesión, se aprenden en los programas formativos oficiales y cursos de formación y cualificación profesional existentes en la actualidad. Los segundos, los hábitos y habilidades de relación social suelen adquirirse espontáneamente en el desarrollo evolutivo de las personas. Ahora bien, para las PCDM son uno de sus principales déficits y, por tanto, se convierte en uno de sus más importantes escollos a la hora de desempeñar con garantías un puesto de trabajo. De ahí que deba trabajarse específicamente para que puedan adquirirse (o recuperarse en el mejor de los casos) en un grado mínimo satisfactorio que le permita su inserción sociolaboral. Por consiguiente, esta cuestión se convierte en uno de los principales apoyos que pueden necesitar las PCDM para su incorporación laboral. Asimismo, debe quedar claro que el aprendizaje o consolidación de las habilidades de relación en el ambiente laboral repercutirán con toda seguridad en un mejor desempeño laboral y, viceversa, si la PCDM realiza funciones que domina con solvencia, tendrá la suficiente seguridad en sí mismo para superar las dificultades de relación social que se pueda encontrar en su puesto de trabajo. De ahí que en muchas ocasiones se busquen poder practicarlas en una profesión que le es familiar a la PCDM.

1. La necesidad de las prácticas no laborales para la inserción laboral de las PCDM

Para conseguir mejorar en esta faceta de interacción social en el ámbito laboral lo cierto es que debe hacerse en el propio puesto de trabajo. A este respecto, valdría la frase "a relacionarse en el trabajo se aprende trabajando". Por ello, se plantean como un medio indispensable para la inserción laboral de las PCDM las prácticas no laborales (en adelante, PNL), también denominadas prelaborales por ser previas a una relación jurídico-laboral entre la empresa y el trabajador con Discapacidad mental. En dichas prácticas, la PCDM más que instruirse en un oficio, va a mejorar en sus capacidades de relación social, tan esencial en un mundo económico tan dinámico como el actual. Evidentemente, dichas prácticas también servirán para mejorar en su desempeño laboral en el concreto puesto de trabajo y, de hecho, pueden pensarse además con este otro propósito, pero la realidad es que la PCDM suele ya tener un conocimiento suficiente del concreto puesto de trabajo y por ello su finalidad fundamental y razón de ser de estas PNL es el perfeccionamiento de las habilidades de interacción con compañeros, clientes y supervisores. Se va a practicar la destreza de saber actuar en diferentes situaciones de trabajo en equipo, de atención al público, de trato con el cliente, de reuniones de empresa, etc. En la medida que estas situaciones puedan ser diferentes e incluso que puedan incorporar un cierto grado de complejidad o dificultad, mayor será el entrenamiento y más preparado saldrá para su futura inserción laboral.

Podría pensarse que estas capacidades de interacción social en el ámbito laboral se entrenan o adquieren en la fase práctica de las diferentes formaciones existentes en la actualidad; bien de la formación profesional, bien de las formaciones para el empleo, bien de cualificaciones profesionales o de la formación universitaria. Y no falta razón. Si en dicha fase se puede conseguir para todas las PCDM no haría falta realizar PNL. Pero puede ocurrir que tales etapas formativas ya hayan sido superadas y la PCDM siga demostrando carencias en este aspecto. Supera la formación pero su nivel de desempeño laboral en la realidad no es suficiente para conseguir una inserción laboral o para mantenerla en el tiempo. Es posible que la PCDM precise realizar unas PNL en las que pueda contar con un acompañamiento social por un técnico de empleo o preparador laboral para expresar algunas circunstancias de interacción social que no sabe gestionar debidamente y de esta manera, poder adquirir durante estas PNL las competencias para saberse desenvolver en el futuro puesto de trabajo. En fin, puede ocurrir también que las PNL le ofrezcan la posibilidad de conseguir la seguridad, confianza en sí mismo y autoestima que la PCDM precisa para superar exitosamente futuros procesos de selección y próximas incorporaciones laborales.

Además de todo lo anterior, las PNL para PCDM pueden tener un efecto de mitigar el estigma existente con el colectivo. Poder demostrar durante un cierto tiempo la capacidad de trabajo y su buen desempeño laboral, se convierte en la mejor manera -a veces la única-, para poder ser seleccionado en una empresa. Podría pensarse que para eso está la fase del período de prueba que todo contrato de trabajo tiene, pero lo cierto es que sin estas PNL en las que se trabaja pero sin todas las consecuencias jurídico-laborales previstas en nuestro ordenamiento jurídico, en muchas ocasiones no se llegaría nunca a una inserción laboral. En el mismo sentido, Alcover y Pérez dicen que "Una experiencia previa de éxito –en cuanto a la contratación y el rendimiento posterior– de un trabajador con Discapacidad incrementa la satisfacción del empleador y aumenta la probabilidad de que vuelva a emplear personas con Discapacidad en el futuro" (Alcover y Pérez, 2011: 213).

En la Comunidad de Madrid existen unos centros de atención a las PCDM especializados en la inserción laboral denominados Centros de Rehabilitación Laboral. En la actualidad hay más de 20 dispositivos en los que se atiende en torno a 1.000 personas con este tipo de discapacidad. Desde hace varios años ya se vienen realizando PNL con empresas formalizadas con acuerdos de colaboración sin base jurídica sólida y acompañado simplemente de un seguro para la persona en prácticas. El número está en torno a 100 experiencias prácticas al año y sus resultados para la posterior inserción laboral de los candidatos son verdaderamente interesantes según nos indican[3].

Por todos estos motivos, no se debe cerrar los ojos a esta realidad y negar la importancia del apoyo que para el colectivo de PCDM supone esta posibilidad de las PNL. La OIT es proclive a esta institución y anima a los empleadores a realizar estas experiencias práctica en sus instalaciones "y así permitir que obtengan las competencias, conocimientos y disposición al trabajo indispensables para el desempeño de las tareas específicas de cada puesto. Dicha experiencia práctica puede contribuir a que las competencias profesionales de la persona en busca de trabajo se adapten mejor a los requisitos del empleador". Y continúa indicando que las prácticas podrían canalizarse bien en una formación profesional, bien en un trabajo a prueba o empleos con apoyo e indica literalmente: "En algunos casos, esto puede dar lugar a la contratación, pero aunque no sea así, el trabajo a prueba y los empleos con apoyo proporcionan a las personas con Discapacidad en busca de trabajo una valiosa experiencia laboral que aumenta su empleabilidad ulterior" (el subrayado es nuestro) (OIT, 2002: 29-30).

[3] Toda la información sobre estos dispositivos públicos se encuentra accesible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142614831629&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142587150500

Ahora bien, debe ser una institución regulada correctamente, evitando los abusos y las situaciones de desprotección, esto es, que se utilice esta institución para trabajadores que no precisan de estos apoyos para su inclusión laboral, pudiendo el empresario beneficiarse de mano de obra sin el pertinente contrato de trabajo. No obstante, en la actualidad estas concretas PNL, con las características tan específicas que proponemos para PCDM, no se encuentran recogidas de ningún modo en nuestro Derecho. Analicemos la regulación existente sobre las PNL y veamos en qué medida sirve para regular las prácticas prelaborales que planteamos como uno de los principales apoyos para la inserción laboral de las PCDM.

2. La regulación actual de las prácticas no laborales

Las PNL o prácticas prelaborales son un tipo de "trabajo formativo" pues son una actividad productiva o trabajo, "que induce intrínseca o inherentemente un efecto de aprendizaje" (Fernández, 2007: 337-445). Para que exista trabajo formativo deben concurrir dos premisas. De un lado, es preciso que tenga lugar el desempeño de una actividad de producción de bienes o servicios en el mercado. Y, por otro, se exige que "el resultado del aprendizaje sea consecuencia directa y exclusiva del acto de trabajar, y no fruto de operaciones distintas, por más que las mismas aparezcan dadas en conexión con la realización de las tareas productivas" como puede ser, por ejemplo y específicamente, la formación teórica aunque ésta esté muy relacionada directamente con la práctica (Fernández, 2007: 337-445).

Existen diversos tipos de trabajos formativos y pueden tener lugar en diferentes marcos jurídicos bien sea de una relación laboral por cuenta ajena, bien de un intercambio de servicios, de una beca, de un ciclo formativo-académico (reglado o no) o de una relación de protección social (particularmente por desempleo) (Fernández, 2007: 399-402; de Val, 2015: 75 y 86). Ahora bien, para el supuesto que nos ocupa, las PNL para PCDM, las dos figuras jurídicas que más nos interesan son las becas y las PNL en empresas -diferenciándolas en la medida de lo posible de los contratos laborales formativos-, aunque también puede ser de utilidad algún aspecto de la figura de trabajo formativo dentro de la relación de protección social por desempleo.

Centrándonos en las becas y prácticas no laborales, son también varias las clases existentes según vayan dirigidas, como indica Duque, a sufragar o compensar gastos por estudios, sean específicas del ámbito de la investigación, del sanitario o sean becas o PNL multisectoriales o interprofesionales en empresas (Duque, 2012). Por lo que respecta a estas últimas que son las que nos interesan, lo cierto es que no han sido reguladas hasta fechas recientes (Duque, 2012: 209 y ss.).

En concreto, su régimen jurídico se establece por el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre[4], fijando como objeto de regulación las prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales que formalicen, tal como se indica en su artículo primero, convenios entre la empresa y los Servicios Públicos de Empleo, dirigidas a personas jóvenes que, debido a su falta de experiencia laboral, tengan problemas de empleabilidad. Ahora bien, no se regulan todas las posibles PNL en empresas sino sólo aquellas que afectan según el art. 3.1 de dicho RD "a personas jóvenes desempleadas inscritas en la oficina de empleo, con edades comprendidas entre 18 y 25 años inclusive, que posean una titulación oficial universitaria, titulación de formación profesional, de grado medio o superior, o titulación del mismo nivel que el de esta última, correspondiente a las enseñanzas de formación profesional, artísticas o deportivas, o bien un certificado de profesionalidad". Y, además, que "no deberán haber tenido una relación laboral u otro tipo de experiencia profesional superior a tres meses en la misma actividad, no teniéndose en cuenta a estos efectos las prácticas que formen parte de los currículos para la obtención de las titulaciones o certificados correspondientes". Por consiguiente, se trata de un programa dirigido a jóvenes con titulación, siquiera sea ésta un certificado de profesionalidad, que ya hayan finalizado sus estudios o su formación profesional y que no posean experiencia de trabajo, excluyéndose de dicha experiencia expresamente las prácticas académicas externas, curriculares y extracurriculares.

Tal como se establece en el artículo tercero de la norma estudiada, las prácticas se desarrollarán en centros de trabajo de la empresa o del grupo empresarial, bajo la dirección y supervisión de un tutor y tendrán una duración entre tres y nueve meses. Asimismo, se indica que deberá suscribir un acuerdo entre la empresa y la persona joven en el que se definirán, "al menos, el contenido concreto de la práctica a desarrollar, la duración de la misma, las jornadas y horarios para su realización, el centro o centros donde se realizará, la determinación del sistema de tutorías y la certificación a la que la persona joven tendrá derecho por la realización de las prácticas". En relación a este último punto, se indica también (apartado segundo del citado artículo 3) que "A la finalización de las prácticas no laborales, las empresas, en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, deberán entregar a las personas que hayan realizado las mismas un certificado en el que conste, al menos, la práctica realizada, los contenidos formativos inherentes a la misma, su duración y el periodo de realización".

En contraprestación por la realización del trabajo, "las personas jóvenes participantes recibirán de la empresa o grupos empresariales en que desarrollan las prácticas una beca de apoyo cuya

[4] Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales, BOE de 18 de noviembre.

cuantía será, como mínimo, del 80 por ciento del IPREM mensual vigente en cada momento". Al recibir una beca el joven que realiza las prácticas puede ser denominado con rigor como becario.

Por lo que respecta al ámbito de la protección social, el RD opta por aplicar a los participantes en las PNL el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, (BOE del 27) por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. Por tanto, desde el inicio de las prácticas el becario estará dado de alta en la Seguridad Social por la entidad que haga efectiva la beca, aunque si los días de prácticas se concentran en períodos de tiempo determinados, separados de los lectivos, el alta y la baja se realizarán exclusivamente durante dichos períodos de prácticas. Se cotiza conforme al contrato para la formación y el aprendizaje excluido el desempleo, FOGASA y la Formación Profesional y se tiene derecho a toda la acción protectora del Sistema, salvo la contingencia del desempleo.

Se exige en el artículo cuarto de esta norma a las empresas que vayan a desarrollar las prácticas no laborales las obligaciones siguientes:

1) Que previamente a la suscripción del acuerdo con las personas beneficiarias de las mismas deben celebrar un convenio con el Servicio Público de Empleo competente en razón del ámbito territorial del centro de trabajo donde se desarrollarán aquellas. Para el supuesto que el desarrollo de las prácticas no laborales se realice en empresas con centros de trabajo ubicados en más de una Comunidad Autónoma, se establece que "el convenio se suscribirá con el Servicio Público de Empleo Estatal". No obstante, "la preselección de personas jóvenes para la realización de estas prácticas, así como el control y seguimiento de las mismas corresponderá a los Servicios Públicos de Empleo competentes en razón de la ubicación de los centros de trabajo".

   En dicho convenio se incluirá, "entre otros contenidos, una mención al proceso de preselección de las personas jóvenes candidatas por los Servicios Públicos de Empleo. En todo caso, el proceso de selección final de las personas que van a participar en el programa de prácticas no laborales corresponderá a la empresa".

2) La empresa presentará a los Servicios Públicos de Empleo un programa de prácticas no laborales donde constará, al menos, el contenido de las prácticas y la formación que le

acompañará, la duración de las mismas, así como la indicación de sistemas de evaluación y tutorías.

3) La empresa debe informar tanto a la representación legal de los trabajadores sobre los acuerdos de prácticas no laborales suscritos con las personas jóvenes, como a los Servicios Públicos de Empleo competentes de los acuerdos suscritos sobre prácticas no laborales.

Por su parte, se regula una labor de control y seguimiento de las PNL por parte de los Servicios Públicos de Empleo, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos y de los objetivos de estas estancias en empresas y, especialmente, su contribución a la mejora de la empleabilidad del joven becario. Esta cuestión debe contemplarse de forma expresa en el convenio suscrito entre la empresa y el Servicio Público de Empleo.

En fin, por lo que respecta a la posible contratación de las personas jóvenes que realizan prácticas no laborales, la norma estudiada (art. 5) es poco ambiciosa y se limita a indicar:

1) Que "podrán ser contratadas a la finalización, o durante el desarrollo de las mismas, bajo cualquier modalidad de contratación, de acuerdo con la normativa laboral vigente en ese momento, o en su caso, podrán incorporarse como persona socia si las prácticas fueron realizadas en cooperativas o sociedades laborales".

2) Que se podrá contemplar en el convenio de colaboración que suscriban las empresas con los Servicios Públicos de Empleo competentes, "un apartado específico relativo al compromiso de contratación (…) pudiendo dar lugar a una subvención que compense gastos derivados de las acciones de tutoría y evaluación".

3) Que los contratos de trabajo celebrados con las personas jóvenes que se suscriban tras la participación de éstas en el programa de prácticas no laborales, se podrán acoger a los incentivos que en materia de contratación existan en la legislación vigente en el momento de la contratación, de acuerdo, en todo caso, con la normativa que resulte de aplicación.

4) Y termina abriendo la simple posibilidad para que en el marco de la negociación colectiva se puedan establecer criterios para la realización de compromisos de contratación a la finalización de las prácticas correspondientes (apartado sexto del artículo tercero).

3. Propuesta de regulación específica de las PNL para PCDM

La norma estudiada (el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre) supuso un paso muy importante para la regulación de una realidad huérfana en el ámbito laboral de reglas jurídicas claras. Entendemos que es fruto también de una determinada época de crisis económica, tal como viene reflejado expresamente en su Exposición de Motivos pues en otro momento histórico no se entendería como un avance social que se promoviese que los jóvenes no fuesen contratados laboralmente sino que simplemente pudiesen realizar meras estancias prácticas en empresas, con una exigua beca como contraprestación de sus servicios (Martínez, 2012).

Ahora bien como antes ya indicamos, esta norma no regula todas las posibles PNL que se puedan realizar en empresas sino únicamente las llevadas a cabo por jóvenes (18-25 años) con titulación o cualificación y sin experiencia. Puede haber otras prácticas prelaborales, por lo menos las que nosotros propugnamos para la inserción laboral de las PCDM, que no han sido recogidas en el RD 1453/2011.

Una primera consideración jurídica sería reflexionar sobre si es posible realizar otro tipo de PNL de las específicamente reguladas por la norma estudiada. Nuestra opinión es proclive a esta idea pues consideramos que el RD 1543/2011 ha querido regular las PNL de jóvenes con titulación o cualificación y sin experiencia pero no ha proscrito la posibilidad de realizar otras posibles estancias en empresas que se regirán, como hasta ahora ha ocurrido con las prácticas que ahora ya sí han sido objeto de regulación por el ordenamiento laboral, por la autonomía de la voluntad y los denominados contratos civiles de beca en el que, como explica Duque, se han fusionado dos tipos de contratos: por un lado, un contrato de formación y, por otro, un contrato de donación. Por virtud del contrato de beca "una persona física o jurídica, denominada convocante, se obliga a formar a otra, denominada becario, abonándole, además, una cantidad económica para sufragar sus gastos (beca) y ésta se obliga a realizar o a recibir la actividad formativa y a acatar el programa de formación" (Duque, 2012: 47-48).

No obstante, la existencia del RD 1543/2011 lleva aparejada que cuando las PNL las realicen jóvenes entre 18 y 25 años, con titulación o cualificación y sin experiencia laboral (como máximo tres meses excluyéndose las prácticas curriculares o extracurriculares propias de su formación), tales prácticas deberán regirse por esta norma laboral que ha promovido un cierto nivel de protección social al incluirles dentro del campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social e instaurar un mínimo de cuantía de la beca a recibir por el becario.

Para las PCDM entendemos que se debería regular unas PNL como un medio de apoyo para su inserción laboral de los previstos en los artículos 17.5 y 7 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGD)[5]. El artículo 17 de la LGD tiene como título "Apoyo para la actividad profesional" y su apartado séptimo y último literalmente indica: "Los procesos de apoyo para la actividad profesional a que se refiere este artículo podrán ser complementados, en su caso, con otras medidas adicionales que faciliten al beneficiario el logro del máximo nivel de desarrollo personal y favorezcan su plena inclusión y participación en la vida social". El apartado sexto se refiere a las prácticas en empresas dentro de un proceso de formación por lo que establece que deberá firmarse un contrato para la formación y el aprendizaje de los regulados en el artículo 11 ET y sus normas de desarrollo. Por su parte, en el apartado quinto se recoge expresamente "la adquisición de experiencia laboral en el mercado de trabajo" como un objetivo de la formación, readaptación o recualificación profesional, alineado con el "itinerario personal y la orientación profesional prestada con anterioridad, conforme a la decisión tomada por la persona con Discapacidad".

Tal regulación dotaría de seguridad jurídica y animaría a muchas empresas a realizarlas lo que ayudaría a mitigar el estigma social existente para con este colectivo de PCD. Por este motivo, entendemos que llevar a cabo este tipo de estancias prácticas en la empresa es, sin lugar a dudas, un claro ejemplo de la mejor Responsabilidad Social de la organización empresarial o entidad que las preconiza para realizar en sus instalaciones (AA.VV., 2013; Fundación Personas y Empresas, 2011). Para la regulación de este tipo de PNL entendemos que bastaría con ampliar el ámbito de aplicación del RD 1543/2011 al supuesto de las PCDM que se encuentren en un itinerario de inserción laboral pues en líneas generales entendemos que su régimen jurídico es adecuado para este supuesto con las siguientes salvedades:

Por un lado, el convenio que debe celebrar la empresa con el Servicio Público de Empleo, nosotros postulamos para el caso de PCDM que se debería ampliar a que pueda celebrarse exactamente igual con los Centros de Rehabilitación Laboral o como se denomine en cada Comunidad Autónoma y, en general, a cualquier centro de Servicios Sociales especializados en la atención social del colectivo, específicamente con los Centros de Rehabilitación Psicosocial. En dichos centros es donde se estaría trabajando el itinerario de inserción laboral de la PCDM y estas prácticas prelaborales serían, en la línea de lo indicado en el art. 17.5 LGD, un eslabón más en dicho camino para conseguir su recuperación laboral. Estos centros se encargan, previamente a la

[5] Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con Discapacidad y de su inclusión social (BOE de 3 de diciembre).

celebración del convenio de prácticas con la empresa, de consensuar con la PCDM la necesidad de realizar unas PNL, el motivo para realizarlas (qué se pretende conseguir con las mismas), el puesto de trabajo a desempeñar y sus condiciones idóneas (horario, lugar de realización, transporte, tiempo de duración, etc.). Como corolario de la firma del convenio de colaboración, el Centro de Atención Social de la PCDM será el encargado de llevar a cabo el seguimiento de las PNL tanto para verificar que cumplen con su objetivo como para salvaguardar posibles problemas que pueda haber en la realización de las prácticas. Por tanto, a la PCDM no le es exigible que tenga una titulación o cualificación y carezca de experiencia profesional, sino que estas PNL estarían previstas para toda PCDM que se encuentre en un itinerario de inserción laboral ya que, como vimos en apartados anteriores, la finalidad de este tipo de prácticas prelaborales no es tanto instruirse en una profesión como aprender o poner en práctica las relaciones sociales en un empleo y, de esta manera, procurar la seguridad personal necesaria para afrontar con garantías una futura relación jurídico-laboral.

Por otro, y en coherencia con esta finalidad de las PNL que acabamos de indicar, entendemos que la duración de este tipo de PNL no podría estar entre 3 y 9 meses sino que tendría que ser de un mínimo de 2 y un máximo de 3 meses con una única prórroga de hasta 3 meses más, cuando los objetivos pretendidos no se hayan alcanzado. Se debería exigir un cierto formalismo en el que quedasen reflejados los motivos que mueven a la firma de la prórroga y anudar de alguna manera el tiempo de prórroga con la consecución de los mismos.

Asimismo, consideramos que debería limitarse la concatenación de PNL entre sucesivos becarios para evitar que la empresa pudiera sustituir la contratación de una persona con la realización permanente de este tipo de PNL. Ello bien podría realizarse limitando como máximo a un número de dos becarios al año, o bien estableciendo una cadencia de estas PNL como existe en las estancias prácticas de las formaciones oficiales (universidad o formación profesional) que siempre son en una determinada época y tiempo del año lo que proscribiría realizar este tipo de PNL fuera de las fechas previstas para ello. Entre ambas posibilidades, entendemos la primera como solución más idónea por ser más flexible y poderse adaptar mejor a las necesidades tanto de la empresa como del candidato con trastorno mental.

Este tipo de PNL es posible que puedan tener lugar en el contexto del sistema de protección por desempleo. Como se sabe, dentro de los instrumentos de las políticas activas de empleo que existen para combatir esta contingencia, se encontrarían indudablemente las medidas de formación profesional y, entre ellas, específicamente aquellas que tienden a la realización de actividad productiva con orientación formativa (art. 10.4.b de la Ley de Empleo, Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre) (Fernández, 2007: 440). Pues bien, puede ocurrir que la realización de las

PNL pueda condicionar el disfrute tanto de la prestación o subsidio por desempleo como la Renta Activa de Inserción (Fernández, 2007: 440-443). En efecto, la formación profesional no sólo constituye una de las vertientes de la acción protectora del desempleo, artículo 265.2 de la Ley General de Seguridad Social (en adelante, LGSS), sino que puede operar como requisito indispensable para el disfrute de las prestaciones por desempleo. Así lo establecen explícitamente los artículos 274.1 LGSS (privación del derecho al subsidio de desempleo por negativa a participar en "acciones de promoción, formación o reconversión profesional"), 299.f) (obligación de nuevo, de participar en "acciones de promoción, formación o reconversión profesionales" que determinen los servicios de empleo competentes) y 299.e) (obligación de participar en "acciones de mejora de la ocupabilidad que se determinen por el Servicio Público de Empleo, en su caso, dentro de un itinerario de inserción"). También puede derivarse, sin duda, implícitamente de los preceptos que regulan el compromiso de actividad (específicamente, artículo 300 LGSS y otros artículos que a éste se remiten).

En el ámbito de las Rentas Activas de Inserción (RAI), la obligación de realizar PNL vendría de la mano del art. 3.3 b) del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre que regula el programa estatal de la RAI, el cual establece la obligación de los beneficiarios de la RAI de "participar en los programas de empleo o en las acciones de inserción, orientación, promoción, formación o renovación profesionales, o en aquellas otras de mejora de la ocupabilidad" entre las que se pueden encontrar claramente las PNL que estarían dentro del concepto de las posibles "acciones de inserción laboral" del artículo 7 del citado RD que regula la RAI, siendo uno de sus fines "proporcionar la adquisición de práctica profesional adecuada" (art. 7.c).

Antes de terminar nos parece adecuado indicar que estas PNL son el complemento perfecto para las PCDM tanto de las prácticas formativas propiamente hablando que se dan dentro de un itinerario formativo -universitario, de formación profesional, o de un título de cualificación profesional-, como de los contratos laborales formativos (contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje) regulados por el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo. Y ello porque la finalidad principal que persiguen estas PNL como antes se dijo no es aprender un oficio o practicarlo, sino adquirir o consolidar sus habilidades de relación social en el entorno productivo y posibilitar que la PDCM gane en seguridad y confianza en sí mismo. La PCDM se encuentra en las últimas fases de su proceso de recuperación laboral pasadas las cuales ya será un candidato idóneo para la firma de una auténtica relación jurídico-laboral, pudiendo ser ésta bajo la fórmula de un contrato laboral formativo (en prácticas o para la formación), si cumple con los requisitos para ello. Y que en esta última fase previa al contrato de trabajo ya pueda tener la cobertura de la Seguridad Social es un avance en absoluto baladí (De Val, 2015: 99).

Referencias bibliográficas:

- AA.VV. (2013). Sánchez-Urán Azaña, Y. (Dir.) y Grau Ruiz, A. (Coord.). *La Responsabilidad Social de las Organizaciones*, Madrid: Editorial Grupo 5.
- Alcover de la Hera, C.M. y Pérez Torres, V. (2011). "Trabajadores con Discapacidad: problemas, retos y principios de actuación en salud ocupacional", *Revista Medicina y Seguridad del Trabajo (Internet)*, nº57, Suplemento 1 (pp. 206-223).
- Blanco de la Calle, A. (2010). "El enfermo mental con Discapacidades psicosociales", en Pastor, A., Blanco, A. y Navarro, D. (Coords.). *Manual de rehabilitación del trastorno mental grave* (p. 81, 83, 88). Madrid:Editorial Síntesis.
- Comunidad de Madrid, Centros de Rehabilitación Laboral para Personas con Enfermedad Mental Grave dentro de la Red de Atención Social del colectivo, toda la información accesible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142614831629&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142587150500
- Comunidad de Madrid y Obra Social "La Caixa" (2006). *Estigma social y enfermedad mental.* Madrid: Comunidad de Madrid. Obra citada por AA.VV., Fernández, C. (Coord.). *Guía de Productos de Apoyo para personas con trastorno mental,* versión electrónica accesible en: http://www.fundacionmanantial.org/guia/guia.html
- De Val Tena, A. L. (2015). "Trabajo en prácticas y prácticas no laborales". *Documentación Laboral*, nº 104-vol. II (pp. 73-102).
- Duque González, M. (2012). *Becas y becarios. Camino de su regulación laboral,* Valladolid: Lex Nova-Thomson Reuters.
- Fernández Márquez, Ó. (2007). "Trabajo formativo", en AA.VV., García Murcia, J. (Dir.), *El Trabajo autónomo y otras formas de trabajo no asalariado* (pp. 375-445). Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, Gobierno del Principado de Asturias y Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.
- Fundación Personas y Empresas (2011). *Libro Blanco Fórmulas Socialmente Responsables de Empleo,* Madrid: editado por la propia Fundación con la subvención del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Accesible en: www.fundacionpersonasyempresas.org
- Instituto Nacional de Estadística, *El empleo de las personas con Discapacidad*. Año 2015, 2014, 2013 y 2012, publicadas, respectivamente, en diciembre de 2016, 2015, 2014 y 2013, accesibles en: http://www.ine.es.

- López Álvarez, M., Laviana Cuetos, M. y González Álvarez, S. (2010). "Rehabilitación laboral y programas de empleo", en Pastor, A., Blanco, A. y Navarro, D. (Coords.). *Manual de rehabilitación del trastorno mental grave* (p. 515). Madrid: Editorial Síntesis.
- Martínez Girón, J. (2012). "Prácticas no laborales en empresas (Análisis crítico del RD 1543/2011, de 31 de octubre)". *Revista Actualidad Laboral,* número 6, Tomo I.
- Ministerio de Sanidad y Consumo. (2006). *Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud*. Madrid: Editado por el propio Ministerio. Obra citada por AA.VV., Fernández, C. (Coord.). *Guía de Productos de Apoyo para personas con trastorno mental,* versión electrónica accesible en: http://www.fundacionmanantial.org/guia/guia.html
- Muñoz López, M., Pérez Santos, E. y Guillén, A. I. (2010). "El estigma de la enfermedad mental: definición e intervención", Pastor, A., Blanco, A. y Navarro, D. (Coords.). *Manual de rehabilitación del trastorno mental grave* (pp. 687-711). Madrid:Editorial Síntesis.
- OIT. (2002). *Gestión de las Discapacidades en el lugar de trabajo. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Accesible en: http://www.ilo.org.
- Parlamento Europeo. (2009). Informe sobre la salud mental [2008/2209 (INI)], de 28 de enero de 2009 (considerando "S").
- Valdés Alonso, A. (2009). *Despido y protección social del enfermo bipolar (Una contribución al estudio del impacto de la enfermedad mental en la relación de trabajo)* (pp. 9, 76-84). Madrid: Editorial Reus.
- World Health Organization. (2011). *Mental Health Atlas 2011*, Department of Mental Health and Substance Abuse. Accesible en: http://www.who.int/mediacentre/multimedia/podcasts/2011/mental_health_17102011/en/
- World Health Organization. (2005). *Mental Health: facing the challenges, building solutions*. Accesible en: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/96452/E87301.pdf

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11 DISCAPACIDAD

LA UNIVERSIDAD Y SU ROL EN LA INTEGRACIÓN LABORAL. VISIÓN GLOBAL Y EXPERIENCIAS LOCALES EN LA UPV

Miralles Insa, Cristóbal
cmiralles@omp.upv.es

Puchades Pla, Rosa
vrsce@upv.es

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

RESÚMEN

La creación de pautas y comportamientos que promuevan la integración laboral de personas con discapacidad/diversidad funcional es un tema tan amplio como importante para la sociedad en su conjunto. En este sentido, el rol que la Universidad puede ejercer para cambiar estereotipos y fomentar una visión capacitadora es fundamental; pudiendo combinar estrategias directas y explícitas, con otras tácitas y más transversales cuando se trata de impactar en los futuros egresados.

Esta comunicación analiza dos iniciativas emergentes que están comenzando a generar resultados en el contexto universitario en general y en el de la Universitat Politècnica de València (UPV) en particular. La primera de ellas la lidera el Vicerrectorado de Responsabilidad Social que, además de coordinar las actividades de apoyo a los estudiantes con diversidad funcional a través de la Fundación CEDAT, impulsa actividades de un Centro Especial de Empleo en el propio campus. Dicho centro ofrece oportunidades laborales a varias personas con discapacidad, pero siempre tratando de priorizar su visibilidad dentro del Campus para así generar concienciación. Se describirá más en detalle la última de estas iniciativas: la CISTELLA RESPONSABLE UPV.

La segunda iniciativa local, que en la UPV ya lleva tiempo funcionando, es la vinculación de los Trabajos fin de Grado y Máster (antes Proyectos Fin de Carrera), y de las prácticas en su caso, a Centros Especiales de Empleo valencianos; donde los alumnos añaden valor y normalizan e integran en sus trabajos la existencia de diversidad en los trabajadores. Del desafío adicional que ello les supone y de los múltiples casos de éxito que se han ido dando, han surgido muchas oportunidades de estudio y lecciones que luego son transferidas al aula como parte de las competencias básicas y también transversales. Esta comunicación finaliza resumiendo algunas de estas buenas prácticas que hacen ver la integración laboral a futuros egresados, potenciales gerentes y empresarios, no tanto como una imposición legal o un ahorro fiscal, sino como una oportunidad de mejora e incluso como una ventaja competitiva.

Palabras clave: Integración laboral, Discapacidad, Universidad, ApS

1. Introducción

El empleo es, en sí mismo, el punto clave de la integración y de la autonomía de las personas con discapacidad. De hecho, la asignación de roles que el empleo proporciona se convierte en la forma más eficaz de rehabilitación, por lo que un objetivo prioritario de la sociedad debe ser la creación, apoyo y defensa de roles sociales para las personas con discapacidad (Wolfensberger, 1983).

Desde el punto de vista laboral se entiende por persona con discapacidad toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo quedan sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida. El contexto social también es importante y así, mientras en algunas sociedades las

personas con discapacidad no son consideradas aptas para el empleo, en otras son miembros valiosos de la población activa. En todo caso, e independientemente de estos factores culturales, las personas con discapacidad siguen teniendo muchos obstáculos para su plena participación en la vida social, económica, política y cultural de modo que, más que la propia discapacidad, frecuentemente es un entorno excesivamente estandarizado y poco flexible el generador real de muchas barreras para la integración.

Este importante mensaje de fondo debe trabajarse desde múltiples instituciones pero, antes de abordar la aportación que la universidad puede hacer al respecto, conviene contextualizar la situación de las personas con discapacidad, así como establecer algunos antecedentes.

1.1 La integración laboral dentro de la Responsabilidad Social Corporativa

Aunque ya venía auspiciada por normas internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta Social Europea de 1981, o el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas, sólo en las últimas décadas se han modificado de forma apreciable los marcos jurídicos y normativos en torno a la integración social y laboral de las personas con discapacidad. Así, desde 1990 se han desarrollado legislaciones y recomendaciones institucionales en torno a la Responsabilidad Social Corporativa, reconociendo el rol que ésta puede jugar para dicha integración.

En el segundo informe global sobre la discriminación relativa a principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT (Organización Internacional del trabajo), así como en OIT (2009) se propugna que los gobiernos y las empresas adopten políticas activas en el mercado de trabajo para combatir la discriminación de los trabajadores con discapacidad de tres maneras:

a) Mediante la formulación de políticas completas contra la discriminación en el lugar de trabajo: por ejemplo en Austria, las empresas deben emplear al menos una persona con discapacidad por cada 25 trabajadores (Eurofound-Au, 2009); en España, las empresas con más de 50 trabajadores deben disponer de un 2% de puestos para personas con discapacidad (LISMI 1982); en Francia, las empresas con 20 o más trabajadores deben ofertar al menos un 6% (Eurofound-Fr, 2009).

b) Mediante una mejora del proceso de colocación en los sectores público y privado: como en Australia, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido (DIRECTGOV, 2011) donde utilizan asistentes especializados “Job brokers” que han resultado eficaces para coadyuvar a la integración directa de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo; o en Alemania, donde la ley establece que exista un órgano encargado de acoger a las personas con discapacidad en empresas privadas y públicas (Eurofound-De, 2009).

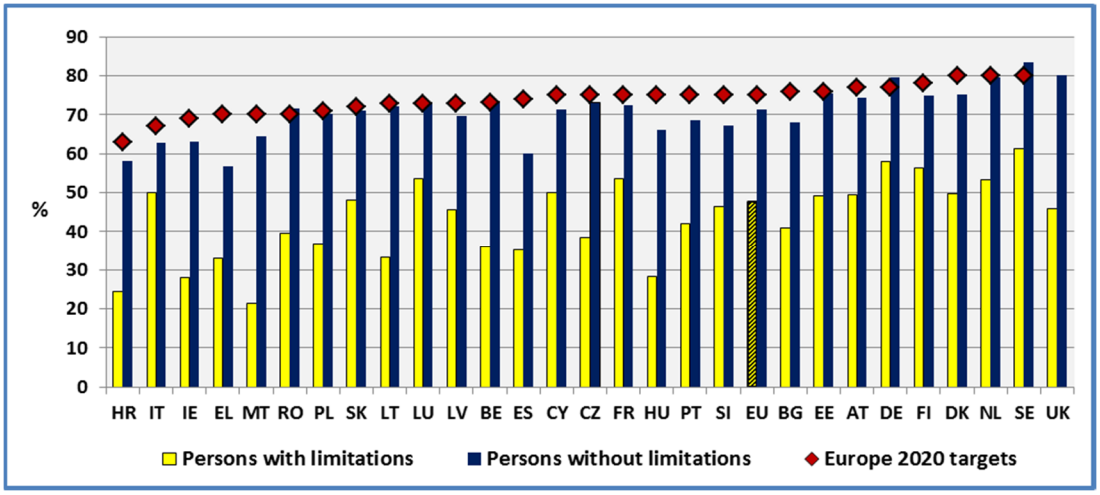
c) Mediante el aumento de las probabilidades de encontrar empleo de las personas expuestas a la discriminación: entrenando a las personas con discapacidad antes de entrar en el mercado de trabajo abierto como ocurre en Luxemburgo (Eurofound-Lux, 2009); o por ejemplo, aplicando principios de Diseño Universal al diseño de los puestos de trabajo (Miralles et al. 2011) de manera que se minimice o incluso se haga invisible la discapacidad.

Asimismo, la Comisión Europea viene reforzando el principio de inclusión de todos los ciudadanos, independientemente de sus características, edad o habilidades como responsabilidad social clave, otorgándole cada vez mayor importancia. De hecho, en la comunicación de la Comisión Europea "A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility", ya empezó a reconocerse el carácter multidimensional de la Responsabilidad Social Corporativa dando prioridad literalmente a "los derechos humanos, el empleo y las prácticas laborales, el medioambiente, el combate de la corrupción, el desarrollo y la implicación de las comunidades, la integración de colectivos discapacitados y los intereses de los consumidores".

En el caso español es de destacar la posición crítica del CERMI - Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad que en el trámite de consulta pública abierto por la Comisión Europea en relación con la Estrategia sobre RSE 2011-2014 ya planteaba, entre otras consideraciones, la necesidad de reforzar la discapacidad como un aspecto capital en la divulgación de información no financiera de las empresas. Asimismo, pedía la incorporación del *Diseño para Todas las Personas* (DpTP) y la Accesibilidad a bienes, servicios y entornos como un área de máxima relevancia en los ámbitos del consumo y los mercados, tanto desde el punto de vista de la inclusión social como en relación con las nuevas oportunidades de negocio.

1.2 Situación laboral de las personas con discapacidad

Una de cada siete personas sufre algún tipo de discapacidad y, de ellas, 785 millones están en edad de trabajar; dándose el caso de que en todos los países las tasas de actividad de las personas con discapacidad siempre son muy inferiores a la media. Según la OMS - Organización Mundial de la Salud (2011) en los países de la OCDE la tasa de empleo para las personas con discapacidad (44%) ascendió a poco más de la mitad de la correspondiente a las personas sin discapacidad (75%). La Figura 1 a continuación ilustra esta diferencia para los países europeos:



Belgium	(BE)	Greece	(EL)	Lithuania	(LT)	Portugal	(PT)
Bulgaria	(BG)	Spain	(ES)	Luxembourg	(LU)	Romania	(RO)
Czech Republic	(CZ)	France	(FR)	Hungary	(HU)	Slovenia	(SI)
Denmark	(DK)	Croatia	(HR)	Malta	(MT)	Slovakia	(SK)
Germany	(DE)	Italy	(IT)	Netherlands	(NL)	Finland	(FI)
Estonia	(EE)	Cyprus	(CY)	Austria	(AT)	Sweden	(SE)
Ireland	(IE)	Latvia	(LV)	Poland	(PL)	United Kingdom	(UK)

Figura 1: Comparativa diferencia en las tasas de actividad en países europeos (Fuente: ANED (2015)

El caso de España puede ser ilustrativo donde, con un sistema que se puede considerar incluso garantista respecto a otros países, las personas con discapacidad en edad laboral tienen unas tasas de actividad muy bajas como se muestra claramente en el dato del INE (2015) de la figura 2, cuya misma fuente indica que a medida que aumenta la edad, las diferencias son más acusadas y se acentúa la brecha de participación en el mercado de trabajo:

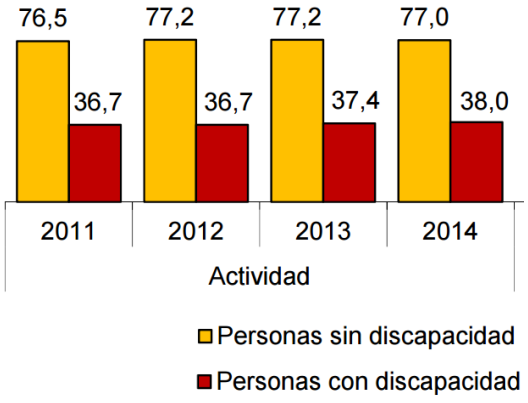


Figura 2: Evolución de la tasa de actividad en España (Fuente: INE - Instituto Nacional de Estadística (2015))

Sólo con estos datos podemos concluir que, a pesar del gran esfuerzo legislador descrito en el apartado 1.1 y de los grandes avances habidos en materia de accesibilidad, el problema de integración socio-laboral de las personas con discapacidad sigue lejos de solucionarse. Este hecho confirma la sensación de que, para acabar con las actuales barreras a la integración laboral, la solución debe venir no tanto (que también) por medidas gubernamentales, sino por:

- la superación de muchos prejuicios, de manera que se produzca una verdadera implicación de los empresarios;
- el desarrollo y puesta en común de herramientas de gestión que ayuden a integrar a estas personas en sus procesos de negocio de manera sencilla y eficiente.

Sólo así los potenciales empleadores, presentes y futuros, podrán empezar a percibir el modelo integrador como una OPORTUNIDAD, en vez de como una imposición; y en este empeño las universidades juegan un papel crucial.

1.3 Responsabilidad Social Universitaria (RSU) y discapacidad

Aunque la aplicación al ámbito español de la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) tiene lugar con la Ley Orgánica de universidades 6/2001, de 21 de diciembre, y modificada posteriormente y por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sólo en los últimos años ha habido ciertos avances para que las universidades españolas integren la RSU en su planificación estratégica; asentando así los fundamentos del compromiso de la Universidad con la sociedad y con sus grupos de interés más importantes como son: el alumnado, el personal docente y de administración, los proveedores, los egresados, las empresas, otras universidades, comunidades locales…Así, aunque se ha generado mucha literatura al respecto, la definición dada por Vallaeys *et al* (2009) es la más comúnmente aceptada y sintetiza que la RSU repercute transversalmente sobre sus tres misiones principales (docencia, investigación y transferencia) agrupada en torno a 4 ejes básicos: a) Gestión responsable y ejemplar; b) Enseñanza profesional y de valores; c) Gestión Social del conocimiento; y d) Participación Social.

Estos cuatro ejes son traducidos al ámbito concreto de la discapacidad en la comunicación del Observatorio Universidad y Discapacidad (2012) titulada “La Responsabilidad Social Universitaria y Discapacidad (RSU-D)”, donde se especifican las acciones que deberían adoptarse para cada uno de ellos:

a) Institución responsable-D: implica garantizar la igualdad de trato y la no discriminación por razón de discapacidad a todo el personal de la Universidad, a su estudiantado, clientes, proveedores, etc.
b) Enseñanza-D profesional y de valores: implica la incorporación de la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal en la gestión de la docencia, tanto en su diseño, en la organización curricular, temática y en su metodología.
c) Gestión social del conocimiento-D: implica la producción y difusión de conocimiento que contribuya a la mejora de la autonomía de las personas con discapacidad o en situación de dependencia.

d) Participación-D social: implica la gestión socialmente responsable de la participación de la Universidad en la comunidad, en la sociedad, incluyendo también los colectivos de personas con discapacidad o en situación de dependencia.

1.4 Antecedentes

De acuerdo a la filosofía expuesta y siguiendo la tendencia internacional y estatal, la Universitat Politècnica de València (UPV) ha venido trabajando en la última década en estos cuatro ejes, incluso destacando en alguna de las dimensiones expuestas. Así por ejemplo, fue la primera universidad española en obtener la certificación de accesibilidad universal de la norma UNE 170001 por parte de la Agencia Española de Normalización y Certificación (AENOR) donde, además de la eliminación de barreras físicas y arquitectónicas, se han realizado actuaciones de mejora en cuanto a la accesibilidad tanto de los accesos e instalaciones como en los aspectos relacionados con la comunicación sensorial. También se ha elaborado un manual de gestión de la accesibilidad y se asegura el acompañamiento y ayudas técnicas adecuadas para el alumnado con diversidad funcional a través de la Fundación CEDAT de la UPV; fundación que también se encarga de coordinar las ofertas laborales para egresados con discapacidad a través del Servicio Integrado de Empleo de la UPV. Asimismo, y coordinado con dicha fundación, está el Centro Especial de Empleo CEDAT A.G. que, además de ofrecer oportunidades laborales para personas con discapacidades, realiza diversas tareas en el campus que suponen visibilidad e impacto positivo en alumnos que son potenciales empleadores futuros.

Del abanico de acciones confluyentes que la UPV ha puesto en marcha en los últimos años, este artículo se centrará en dos iniciativas concretas por su especial importancia a la hora de crear una mayor conciencia y progresiva normalización en los futuros egresados, con el foco puesto en que la diversidad sea vista como algo natural e implícito tanto a nivel laboral y de integración social, como de diseño propiamente de sistemas, productos y procesos.

Por un lado, en el siguiente apartado, se introduce primero la finalidad y actividades diversas que el Centro Especial de Empleo CEDAT A.G. realiza en el campus de Vera de la UPV, para luego describir en detalle una de ellas como un caso de estudio de especial éxito: la *Cistella Responsable* (cesta responsable). Por otro lado, se aborda el concepto de Aprendizaje-Servicio (ApS), para luego describir de manera detallada ciertas experiencias ApS vinculadas a Trabajos Fin de Grado (TFG) y Fin de Máster (TFM) donde el alumnado UPV, principalmente de Ingenierías y Administración de Empresas, colabora con distintos Centros Especiales de Empleo (CEE) valencianos.

2. El proyecto "Cistella Responsable UPV"

2.1 El CEDAT y sus actividades en el campus

El Centro Especial de empleo CEDAT A.G, fue constituido en 1996 y desde 1998 tiene su sede dentro del campus UPV en el Mas del Noi, antigua casa de labranza (1880) que da testimonio de cómo eran las típicas alquerías de huerta antes de erigirse la Universitat Politècnica de València. Dicha alquería fue restaurada con máximo criterio de accesibilidad y permite hoy en día albergar las actividades tanto del CEE como de la Fundación CEDAT de la UPV, que se encarga de apoyar y diseñar los itinerarios curriculares y de inserción laboral de los estudiantes con diversidad funcional.

El objetivo principal del Centro Especial de Empleo CEDAT A.G. es la integración socio-laboral de personas con discapacidades, siendo un 90% de su plantilla constituida por personas con diversidad funcional de diferentes tipos y grados. Su actividad se orienta, principalmente, a la prestación de servicios a la universidad como personal externo, y siempre con preferencia hacia actividades que le den visibilidad dentro del campus. Dichos servicios, que se han ido adaptando a las demandas de la UPV pasan, entre otros, por tareas de imprenta, mensajería interna, cuidado de plantas o atención en servicios como la floristería que son supervisados por el Vicerrectorado de Responsabilidad Social, Cooperación y Deporte (VRSCE). Asimismo, la fundación CEDAT es también referente obligado en formación, investigación y ayudas técnicas en el campo de la accesibilidad.

2.2 Génesis del proyecto "Cistella Responsable UPV"

En 2015, a partir de la disminución de algunos de los servicios tanto internos como externos a la universidad, y de la voluntad del VRSCE de poder ofrecer oportunidades laborales a más personas en riesgo de exclusión, surgió la idea de lanzar un proyecto que pudiera ser complementario con las actividades en curso y que además añadiera un componente sostenible y de vida saludable.

Se realizó un análisis de las posibilidades y revisión de experiencias anteriores que llevaron a contactar con el Grup Consum Responsable Vera UPV, cuyo local de reparto, cedido por la UPV, era compartido con la fundación CEDAT, facilitando la comunicación directa y las sinergias entre ambos colectivos. El Grup de Consum Vera es una asociación de estudiantes y personas vinculadas a la UPV que se organizan de forma autogestionada para apostar por un consumo responsable y local. En ese momento estaba compuesto por 30 unidades familiares y sus objetivos principales son:

- Proveer a sus miembros de alimentos y productos de uso cotidiano, que se acercan al máximo a una calidad biológica y ecológica (provenientes de ecosistemas agrarios sostenibles y territorialmente cercanos).

- Potenciar formas sostenibles de trabajar y consumir: sostenibilidad en el proceso de producción, elaboración, envasado y cadena de comercialización.
- Establecer y mantener relaciones de cercanía entre los actores del proceso según los principios de transparencia y complementariedad de intereses.
- Contribuir a cambiar las dinámicas sociales concibiendo la asociación como una herramienta de consumo consciente y transformador. Se favorecen las iniciativas productivas que se asocien en colectivos de participación social y agroecología, y aquellas otras que tengan como objetivo la distribución local y a pequeña escala.
- Sensibilizar, educar y formar a la población mediante el impulso de una cultura participativa, cohesión social y compromiso ciudadano, en la construcción del desarrollo armónico con el medio natural.
- Fortalecer, apoyar y/o crear experiencias y actividades que supongan un avance de la Soberanía Alimentaria en nuestro entorno.

Así, tras un primer contacto y propuesta de colaboración mutua, se formó un grupo de trabajo integrado por representantes del Grup Consum Vera, la fundación CEDAT y el VRSCE. La puesta en común de los objetivos y experiencias de cada una de las partes implicadas llevó a determinar las bases del nuevo proyecto: Ofrecer a la comunidad universitaria productos ecológicos de calidad, provenientes de las huertas del entorno, con reparto al personal del campus de Vera por parte de los trabajadores del CEE CEDAT AG.

Establecido el contenido esencial del proyecto, al grupo de trabajo se incorporaron productores de agricultura ecológica pertenecientes a la asociación local *Ecollaures* que apuestan por una agricultura sostenible y que son impulsores del sistema participativo de garantía que avala el cumplimiento de los parámetros de *IFOAM Organics International*.

2.3 Implantación y efectos colaterales positivos

Tras diferentes reuniones se convocó a varias personas del campus con perfiles diversos a un *Focus Group* con el que se pudo establecer el mejor formato, frecuencia y requerimientos a cubrir por el servicio. Se decidió realizar una difusión en dos formatos para dar a conocer la dimensión del proyecto al conjunto de la comunidad universitaria UPV. Por un lado, se realizó un envío masivo de correo electrónico con inclusión de un video explicativo sobre el contenido del proyecto. Por otro, se contó con el apoyo y soporte de la TV de la universidad para el pase de la noticia en los medios de comunicación propios así como en la página principal de la UPV.

El mensaje se centró en el valor de la producción ecológica como contribución a una dieta saludable y un entorno sostenible, así como en el carácter social que incrementa la calidad del

proyecto, al aunar la dimensión de la seguridad alimentaria con la protección del empleo de un colectivo en alto riesgo de exclusión social. También se incidía en los puntos de reparto en el campus y en la comodidad de poder recibir la cesta en el propio despacho sin coste adicional por los propios trabajadores del CEE CEDAT A.G.

Tras una fase inicial de prueba, y gracias a una dotación de recursos por parte del Ayuntamiento de Valencia, se desarrolló una plataforma web que hasta ahora está permitiendo a los usuarios realizar los pedidos de cestas de manera segura, cómoda y sostenible (ya que se ahorra todo tipo de papel y burocracia innecesaria). De este modo, para acceder al servicio de CISTELLA RESPONSABLE UPV simplemente hay que realizar la correspondiente inscripción en el portal web CISTEMÀTIC. La imagen del portal web se muestra a continuación en la figura 3:

Figura 3: Pantalla de bienvenida del portal web CISTEMÀTIC para pedidos de cestas

Una vez confirmada el alta, el proceso de compra empieza con el formulario de la Figura 4, en que consta el contenido semanal (variable al ser productos de temporada) para los dos posibles tamaños de cesta establecidos: cesta mediana, de unos 6 Kg, o cesta grande de 9 Kg.

En la plataforma online se hace constar también si el usuario recogerá la cesta en los puntos de entrega o se prefiere le sea repartida al propio despacho. Se estableció el miércoles como día de reparto semanal pudiendo hacer pedidos entre jueves y domingo para facilitar la coordinación entre los productores, la preparación de las cajas y la organización del trabajo del CEE CEDAT AG. De este modo se han venido sirviendo cestas casi dos años en el campus y en las propias oficinas de profesores y personal de la UPV.

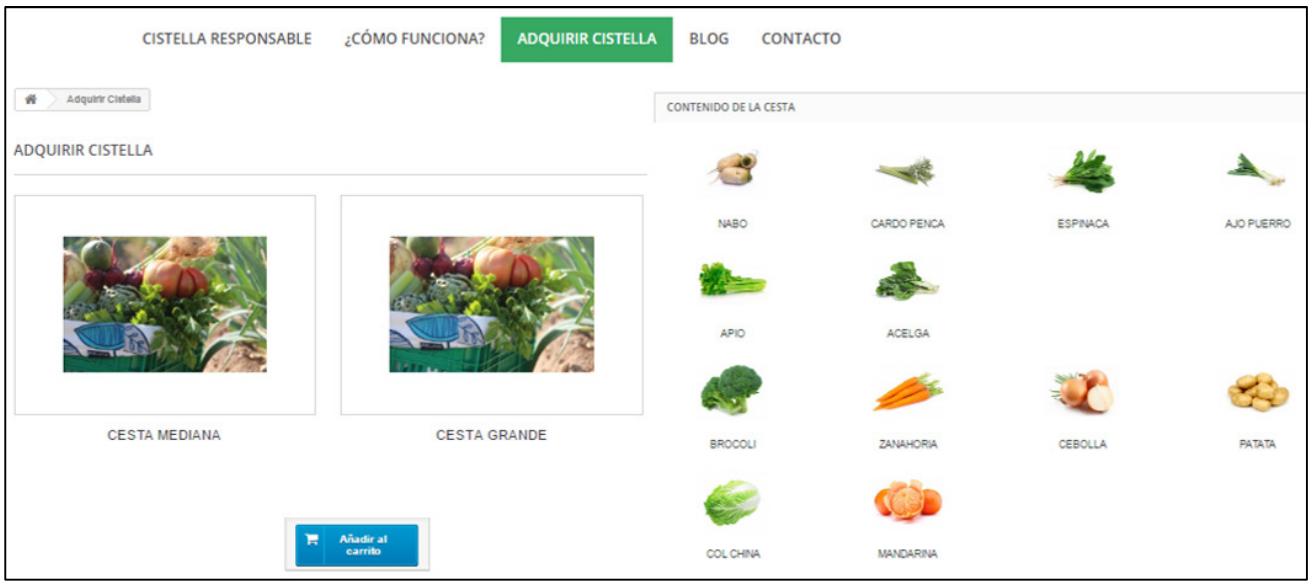


Figura 4: Aspecto del proceso de compra con despliegue del contenido de la cesta grande como ejemplo

La renovación de los productos según la disponibilidad natural del ciclo de cultivos facilita que los consumidores mantengan una interacción con el productor, tal y como sucede en las compras presenciales y retomen el hábito saludable de adaptarse a los productos de temporada. A su vez, las variaciones en el número de pedidos y en el tamaño y contenido de las cestas facilitan información a los productores sobre la tendencia de consumo que pueden considerar como indicadores fiables para la planificación de sus siembras y preferencias en cuanto al calibre del producto y variedad.

Cabe señalar que las bolsas de tela en las que se sirven los productos han sido confeccionadas a base de retales sobrantes de fábricas textiles alicantinas, por la Fundación INTRA dedicada a la inserción socio-laboral de mujeres maltratadas.

Por último destacar que la UPV es miembro de diferentes redes de universidades saludables (SVUPS, REUS, RIUS), por lo que se ha creado una página en Facebook donde se añade información adicional sobre hábitos saludables, recetas con productos de temporada, dieta mediterránea, así como información general de los servicios y actividades de CEDAT AG con el fin de fidelizar a los miembros de la comunidad universitaria participantes en el proyecto.

En resumen este proyecto nació con el objetivo de contribuir a mantener la huerta valenciana y los cultivos tradicionales de sus pequeños productores; a consolidar una nueva incubadora de empleo para personas con diversidad funcional mediante su profesionalización en la distribución de productos; y a una doble concienciación de la comunidad universitaria sobre la importancia de la inclusión social, y la de mantener una dieta y hábitos saludables a base de productos locales y de temporada.

2.4 Objetivos alcanzados

Una vez cumplidos casi dos años del inicio del proyecto *Cistella Responsable UPV* se puede afirmar que está satisfaciendo con creces el objetivo propuesto. Todo el esfuerzo de génesis e implantación del proyecto descritos mereció la pena ya que éste tuvo desde sus inicios una desbordante acogida por parte de la comunidad universitaria, que obligó incluso a escalonar la incorporación de nuevos socios para no desvirtuar el sentido de la iniciativa. Además se han alcanzado una serie de objetivos específicos complementarios muy importantes como:

1- Incrementar las competencias, habilidades y aptitudes laborales del personal en situación de diversidad funcional, visibilizando su potencial en el ejercicio profesional de sus servicios.

2- Difundir los beneficios de la agricultura ecológica como garantía de la soberanía y seguridad alimentaria.

3- Potenciar el consumo de alimentos cultivados según estándares de la agricultura ecológica y sostenible como contribución a una dieta equilibrada y saludable. Uno de los objetivos a alcanzar como universidad saludable.

4- Dinamizar el diálogo entre productores y consumidores a través las redes de consumo responsable, ajustando oferta y demanda desde los parámetros del comercio justo.

5- Fomentar el consumo local y de temporada que permite actuar de manera responsable y favoreciendo el consumo de variedades locales y la adopción de dietas saludables.

6- Promocionar una Huerta Valenciana viva reforzando el tejido empresarial de los pequeños agricultores y favoreciendo la sostenibilidad de las parcelas agrícolas del entorno.

7- Contribuir a la integración laboral no sólo en el campus UPV sino también en las propias huertas de *Ecollaures*, ya que han podido aumentar el número de personas en riesgo de exclusión a los que forman como agricultores e insertan laboralmente.

8- Incluir también una perspectiva de género al encargar la confección de las bolsas de reparto a una asociación de mujeres maltratadas cercana a Valencia, ofreciéndoles visibilidad además de trabajo.

9- Implicar al alumnado de la UPV a través TFG y TFM de Ingeniería que contribuyeron a diseñar entre otros el portal web, rutas y asignación de trabajos, carros de reparto ergonómicos (a partir de sillas de ruedas en desuso, en sintonía con la filosofía del proyecto)…todo ello como una de las varias experiencias de Aprendizaje-Servicio que serán detalladas en el siguiente apartado.

3. Experiencias de aprendizaje-servicio para la accesibilidad laboral

3.1 Introducción

El Aprendizaje-Servicio es un método por el que los estudiantes aprenden y se desarrollan a través de la activa participación en un servicio cuidadosamente organizado que atiende las necesidades de una comunidad o colectivo. Se realiza de forma coordinada con los agentes que intervienen en el mismo y está integrado en el currículo de los estudiantes, de manera que estos pueden aplicar las competencias básicas adquiridas mientras ofrecen un servicio a la sociedad, a la vez que desarrollan competencias sociales y ciudadanas.

Partiendo de los mencionados por Furco y Billig (2002), podemos ampliar a todos estos los impactos positivos que sufren los distintos agentes involucrados en experiencias ApS.

En los estudiantes:

- Mayor dominio sobre el contenido de asignaturas y desarrollo de habilidades de resolución de problemas y pensamiento crítico
- Mayor habilidad para sintetizar la información
- Actitud positiva y realista en torno al trabajo
- Ayuda en el desarrollo personal en aspectos como autoestima, resiliencia, liderazgo, autonomía, capacidad de control…
- Participación en la vida cívica y en la comunidad
- Desarrollo de valores éticos y solidarios, así como habilidad para trabajar productivamente en equipo
- Reconocimiento de habilidades propias y cuestionamiento sobre las propias actitudes, valores y perspectivas futuras con mayor criterio propio
- Desarrollo de empatía y mayor responsabilidad y compromiso con la comunidad

En los docentes:

- Mayor motivación y satisfacción personal
- Mayor conexión entre los contenidos curriculares y sus aplicaciones
- Conocimiento de la realidad del entorno local de la universidad
- Posibilidad de establecer líneas de trabajo de investigación-acción
- Enriquecimiento posterior de asignaturas con las experiencias previas
- Incentivo para el uso de nuevas herramientas pedagógicas
- Relaciones más cercanas con los estudiantes, con todo el feedback que ello supone.

En la institución y la comunidad:

- Activación de redes entre entidades, instituciones, centros educativos…
- Permite enfocar mejor las necesidades a cubrir
- Fortalecimiento de las relaciones entre universidad y comunidades locales

Con este enfoque la solidaridad y la participación ciudadana, además de ser contenidos de aprendizaje, pueden ser en sí mismas una manera innovadora de aprender contenidos, adquirir competencias y habilidades y modificar actitudes. El ApS permite aunar la intencionalidad pedagógica y solidaria, conformando una propuesta que va más allá de los contenidos curriculares, promoviendo valores éticos y ciudadanos, estimulando además la proactividad, el emprendimiento, el trabajo en equipo, la capacidad asociativa, la conciencia cívica y el aprendizaje (Aristizabal y Arranz, 2015).

3.2 ApS en la Universitat Politècnica de València

El ApS es una metodología que lleva una larga trayectoria en diferentes países de Latinoamérica y Estados Unidos (nace en 1903 en la Universidad de Cincinnati como un movimiento de educación cooperativa donde se integraban trabajo, servicio y aprendizaje), pero en nuestro país su introducción ha sido tardía y muy paulatina. No es hasta el año 2002 cuando encontramos documentadas las primeras acciones formativas basadas en esta metodología en Cataluña y Euskadi, mismo año en que en la UPV se vincula un primer Proyecto Fin de Carrera (PFC) al Centro Especial de Empleo ADAPTA, proyecto que soluciona algunos de sus problemas técnicos y organizativos con tal éxito que posteriormente fue premiado por la *Conselleria de Benestar Social de la Generalitat Valenciana.*

A pesar de no mencionar el término explícitamente, aquella experiencia pionera en ADAPTA fue claramente una actividad de Aprendizaje-Servicio, y también el embrión de toda una serie posterior de trabajos en multitud de centros especiales de empleo valencianos (PFC's entonces, TFG's y TFM's ahora) dirigidos por profesores del grupo de investigación ROGLE del Depto. de Organización de Empresas de la UPV. En dichas experiencias colaborativas los alumnos de la UPV desarrollan tanto sus valores y competencias sociales como sus capacidades técnicas, que ponen al servicio de la correspondiente contraparte; priorizando y orientando los contenidos de su proyecto hacia las herramientas que ofrecen mejor solución a los problemas detectados en cada caso.

Aunque el siguiente apartado ampliará detalles sobre el tipo de experiencias colaborativas que ROGLE en concreto ha venido realizando estos años, ha habido muchas más iniciativas de ApS en la UPV realizadas por el alumnado en colaboración con entidades locales; incluso como actividades propias del currículo de asignaturas en los planes de estudio. Estas experiencias, que surgían como iniciativas personales de profesores comprometidos con el rol social de la universidad, han sido lenta

pero progresivamente apoyadas por la UPV que, actualmente, se puede decir que está promoviendo el ApS ya de manera institucional. Es de destacar en este sentido la gran labor de la *Red Utopika* que en la UPV integra a profesores y alumnos comprometidos con planteamientos de investigación-acción y cuyas actividades, indudablemente, también conllevan un gran componente de ApS y han ayudado a crear sinergias para el actual impulso institucional. Así, en los últimos dos años el VRSCE de la UPV está promoviendo cursos de formación a docentes organizados por el Centro de Cooperación al Desarrollo (CCD) que despiertan mucho interés por esta propuesta pedagógica, e incluso se ha creado un grupo de innovación docente reconocido por el Instituto de Ciencias de la Educación (ICE).

3.3 Experiencias de ApS sobre integración laboral y accesibilidad

Se puede afirmar que el mundo académico-investigador, que para entornos productivos ordinarios está constantemente proponiendo nuevas formas eficientes de gestión, no ha dedicado suficiente atención a la complejidad añadida que supone la heterogeneidad de capacidades, habilidades e intereses de los trabajadores. En este sentido, el grupo de investigación ROGLE de la UPV viene trabajando intensamente en los últimos años en la línea de experimentar y analizar la aplicabilidad de ciertas herramientas de Ingeniería de Organización a entornos donde existen trabajadores con discapacidad; evaluando además como su correcta implantación no sólo ayuda a minimizar muchas barreras de accesibilidad para las personas, sino que también han supuesto muchos efectos colaterales beneficiosos para las empresas.

La idea-fuerza es que, al asumir su responsabilidad respecto a este grupo de interés, las empresas tomen este desafío de integración como lo que es: una OPORTUNIDAD PARA LA MEJORA, al obligar a implantar y mantener buenas prácticas empresariales. El conjunto de herramientas y utilidades disponibles con potencial de aplicación e impacto real es amplio y alcanzaría todos los niveles, siendo algunas de ellas no sólo herramientas en el sentido clásico sino también técnicas, sistemas y/o metodologías.

Dado que el listado sería muy extenso, a continuación se citan algunos títulos representativos de experiencias ApS piloto que los miembros de ROGLE han dirigido como PFC's, TFG's y TFM en distintos CEE valencianos. En principio las líneas de trabajo que surgieron de forma más clara y supusieron diversas colaboraciones iniciales fueron:

- La Reingeniería de Procesos adaptada
- El diseño de Poka Yokes para evitar errores y facilitar el trabajo
- La metodología de las 5S como medio de integración
- El *Kitting* como sistema de aprovisionamiento de líneas adoptable como enclave laboral
- El Diseño (o rediseño) Universal de puestos de trabajo adaptado

- El uso de la Simulación para asignación de personas con distintos ritmos

Por otro lado hay herramientas que ayudarían en la mejora en la gestión de procesos clave y que, debido a la variabilidad en los tiempos de ejecución, se consideró interesante revisar para poder ser adaptables a entornos heterogéneos:

- La Programación y Control de la Producción considerando diversidad de tiempos
- La planificación de requerimiento de materiales
- El estudio de rentabilidad de productos servidos, en términos económicos pero también de otros como el nº trabajadores ocupados, factibilidad, ratio de operarios implicados…
- Las técnicas de medición de rendimiento adaptadas
- El uso de técnicas de previsión adecuadas para definir plazos de entrega realistas
- La implantación de ERP's comerciales y su correcta parametrización de la heterogeneidad

Entre las técnicas que mejoran la dimensión de trabajo en grupo y la asignación de personal de manera coherente con su discapacidad, las que se vislumbran como altamente beneficiosas después de algunas experiencias ApS de éxito (algunas de ellas publicadas como casos de estudio; ver por ejemplo Miralles et al.(2003, 2005, 2007 y 2011) o Canos et al. (2010)) serían, entre otras:

- Los programas de Factoría Visual para generar entornos accesibles
- La adopción de líneas de montaje como medio de integración socio-laboral
- La asignación de puestos según perfil de discapacidad
- La implicación de los operarios y el trabajo en equipo
- Los sistemas de motivación mediante incentivos no económicos
- La rotación en los puestos de trabajo
- La dinámica de grupos y el rol de los compañeros sin discapacidad a la hora de integrar

Y finalmente ha habido otras experiencias colaborativas donde se ha visto conveniente aplicar técnicas que mejoran la dimensión de accesibilidad física. Entre ellas:

- Las técnicas clásicas de redistribución en planta SLP
- El diseño de rutas de reparto heterogéneas en función del paso del operario
- El diseño de planes efectivos de protección contra incendios que contemple las limitaciones del personal don discapacidades
- Los programas de aseguramiento de calidad ISO 9000

3.4 Metodología y objetivos alcanzados

La filosofía de actuación ha sido mayormente la de escucha activa, estableciendo los objetivos de cada PFC o Trabajo dirigido a partir de las necesidades del propio Centro Especial de Empleo. Esta aproximación "bottom-up" permite identificar en cada caso qué herramienta/s era/n potencialmente más adecuada/s para solucionar según qué requerimientos. Así, aunque el objetivo inicial con que fueron creadas en su día todas estas herramientas era mejorar la eficiencia y la productividad de la empresa, gracias a todas estas colaboraciones con Centros Especiales de Empleo se ha constatado cómo, con una adecuada adaptación, consiguen también facilitar y mejorar la accesibilidad. De este modo nuestros resultados sugieren que, implantándolas adecuadamente, se puede ofrecer nuevos puestos de trabajo accesibles, o mejorar la situación de los actuales potenciando su flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevos perfiles de trabajadores.

Los resultados de investigación que han ido surgiendo de estas colaboraciones suponen otro gran impacto positivo que se suma a los ya expuestos en el apartado 3.1, dado que los experimentos piloto y múltiples experiencias ApS paralelas permiten llegar a conclusiones generalizables con mayor rigor. Dichas conclusiones luego son realimentadas y reportadas a casos de estudio muy ricos en casuísticas, que se emplean en clase para explicar los mismos contenidos curriculares, pero con el añadido de considerar la diversidad de capacidades y habilidades de los trabajadores. Estos casos por un lado dan visibilidad al grave problema de integración laboral descrito en el apartado 1.2 y por otro crean conciencia en los que serán futuros gerentes de empresas e instituciones y, por tanto, potenciales empleadores.

Colateralmente, al ser empleados estos casos en varias de asignaturas de último curso, resultan inspiradores para ciertos alumnos de nuevas cohortes que se siente motivados a poner sus conocimientos y su ingenio a disposición para realizar su TFG o TFM también como experiencia ApS. De este modo, supervisados por sus directores, los Centros Especiales de Empleo reciben un diagnóstico y asesoramiento de calidad que les permite mejorar su gestión y, en muchas ocasiones, crecer aumentando su plantilla y las oportunidades laborales ofrecidas; exigiendo por otro lado al alumno una actitud responsable y una autonomía en sus decisiones que suelen ser muy instructivas.

4. Conclusiones

Con todo lo expuesto se puede concluir, respecto a las experiencias ApS expuestas, que suponen una relación *win-win-win* en que todas las partes se ven beneficiadas. Sería deseable por ello que se fortalezca el impulso dado por el Vicerrectorado de Responsabilidad Social, Cooperación y

Deporte para ampliar más las áreas de colaboración ApS con entidades y comunidades locales vinculadas a la discapacidad, claros grupos de interés para una institución pública como es la UPV.

Lo mismo puede decirse del proyecto *Cistella Responsable UPV* expuesto en el apartado 2. Dados los numerosos objetivos alcanzados (ver apdo. 2.4) y la gran cantidad de efectos beneficiosos en múltiples grupos de interés, sería deseable no sólo su potenciación interna en la UPV sino también su extrapolación a otros campus de universidades que, eventualmente, puedan colaborar con algún Centro Especial de Empleo local ofreciendo con ello nuevas oportunidades laborales. Una vez documentado dicho proyecto en la presente comunicación, queda claro que se trata de una experiencia replicable, escalable y con alta probabilidad de respuesta positiva por parte de la correspondiente comunidad universitaria.

5. Bibliografía

ANED – Academic Network of European Disability experts (2015). European comparative data on Europe 2020 & People with disabilities. Final report prepared by Stefanos Grammenos from Centre for European Social and Economic Policy (CESEP ASBL). Bruselas.

Aristizábal, D., Arranz P. (2016). Aportaciones del Aprendizaje-Servicio al trabajo por proyectos para desarrollar las inteligencias múltiples en el aula. Actas VII Congreso Nacional y II Internacional de Aprendizaje Servicio. Universidade Santiago de Compostela Publicacións. Santiago de Compostela.

Canos L.; Miralles, C.; Santandreu-Mascarell C.; Marin-Garcia J.A. (2010). Can people be measured? Performance and disabled employees. 3rd International Conference on Value Chain Sustainability – ICOVACS 2010. Valencia.

DIRECTGOV (2011) - Central Office of UK Government Information-DIRECTGOV (2007), programa New Deal for Disabled People http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Employmentsupport/WorkSchemesAndProgrammes/DG_4001963

Eurofound-Au (2009) - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions "Austria: Disabled persons" http://www.eurofound.europa.eu/emire/AUSTRIA/ANCHOR-BEHINDERTE-AT.html)

Eurofound-De (2009) - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions "Germany: representative body for disabled employees" http://www.eurofound.europa.eu/emire/GERMANY/REPRESENTATIVEBODYFORDISABLEDEMPLOYEES-DE.html

Eurofound-Fr (2009) - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions "France: Disabled person" http://www.eurofound.europa.eu/emire/FRANCE/DISABLEDPERSON-FR.html

Eurofound-Lux 2007 - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions "Luxembourg: Disabled worker" http://www.eurofound.europa.eu/emire/LUXEMBOURG/DISABLEDWORKER-LX.html

Furco, A., Billig, S. H. (2002). Service-learning: The essence of the pedagogy. Greenwich, CT, Information Age Publishing.

García-Sabater J.P., Andrés C., Miralles C., García J.J. (2004) Un modelo de referencia para el incremento de la accesibilidad en centros especiales de empleo a través del uso de herramientas de Organización Industrial, VIII Congreso Ingeniería de Organización, Leganés.

INE – Instituto Nacional de Estadística (2015). El Empleo de las Personas con Discapacidad. Explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas con Discapacidad. Año 2014. Madrid.

Miralles C., García-Sabater J.P., Andres C. (2003). Aplicación de técnicas de Factoría Visual y 5S a Centros Especiales de Empleo para personas discapacitadas. V Congreso de Ingeniería de Organización. Valladolid-Burgos.

Miralles C., García-Sabater J.P., Andres C., Cardos M (2007). Advantages of assembly lines in sheltered work centres for disabled. A case study. IJPE -International Journal of Production Economics 110, 187-197

Miralles C., García-Sabater J.P., Andres C., Cardos M. (2005). Diseño de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo bajo criterios de Diseño Universal: antecedentes y aplicación. IX Congreso de Ingeniería de Organización. Gijón.

Miralles, C., Holt R., Marin-Garcia J.A., Canós L. (2011). Universal design of workplaces through the use of Poka-yokes: case study and implications. Journal of Industrial Engineering and Management. 4(3), 436-452.

Observatorio Universidad y Discapacidad (2012). La Responsabilidad Social Universitaria y Discapacidad (RSU-D). Barcelona, diciembre 2012. ISBN: 978-84-695-7123-1

OIT – Oficina International del Trabajo (2009). Informe sobre “Empleo para la justicia social y una globalización equitativa”. Ed. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

OMS – Organización Mundial de la Salud (2011). Informe mundial sobre la discapacidad. Ginebra ISBN 978 92 4 356418 0.

Vallaeys, F., Cruz, C., Sasia, Pedro M. (2009). Responsabilidad social universitaria: manual de primeros pasos. Mexico: McGraw-Hill Interamericana.

Wolfensberger, W. (1983). Social Role Valorization: A proposed new term for the principle of Normalization. Mental Retardation, 21(6), 234-239.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11 DISCAPACIDAD

PERCEPCIÓN DEL ALUMNADO HACIA SUS IGUALES CON DIVERSIDAD FUNCIONAL. INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

Moneo Estany, Berta Alba
b.a.moneoestany@hotmail.com

Anaut Bravo, Sagrario
sanaut@unavarra.es

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

PERCEPCIÓN DEL ALUMNADO HACIA SUS IGUALES CON DIVERSIDAD FUNCIONAL. INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

Resumen

Actualmente, la educación es uno de los elementos clave para el desarrollo de la inclusión social en nuestro país. Su protagonismo es innegable para el desarrollo de la ciudadanía, pero adquiere especial relevancia cuando se trata de personas con diversidad funcional. Se cuenta con múltiples evidencias que muestran las dificultades de este colectivo para concluir los niveles obligatorios del sistema educativo, además de su limitada presencia en el nivel universitario.

La inclusión socioeducativa no finaliza cuando una persona con diversidad funcional accede y concluye sus estudios universitarios. No basta con "estar" y tener "éxito académico". La inclusión requiere aceptación de la diversidad y reconocimiento de la dignidad plena por parte de toda la comunidad universitaria (estudiantes, docentes, personal de administración y servicios), así como el desarrollo integral de la persona.

Para conocer el nivel de inclusión socioeducativa de estudiantes universitarios con diversidad funcional se desarrolló una investigación en la Universidad Pública de Navarra[1] atendiendo a las ideas y actitudes del alumnado universitario general. Después de una primera aproximación al objeto de estudio llevada a cabo en 2014 (Carbonero et al., 2016), se amplía la investigación con nuevos resultados realizados en 2015. Éstos, aunque esperanzadores al mostrar una aceptación positiva hacia este colectivo, no esclarecen si estas relaciones se mantienen más allá de compartir espacios dentro de la Universidad.

Palabras clave: diversidad funcional, inclusión socioeducativa, Educación Superior, actitudes, ideas.

Abstract

Education is nowadays one of the key aspects for social inclusion development in our country. It is undeniable its importance for citizenship progress and gains great relevance when regarding people presenting functional diversity. There exist multiple evidences showing the difficulties suffered by this collective to conclude mandatory levels required by the educational system in addition to their limited presence at university level.

[1] A partir de ahora, UPNa.

Socio-educational inclusion does not come to an end when a given individual with diverse functionality gains admission and concludes superior education. “To be” and “to academically succeed” it is insufficient. Inclusion requires acceptance and acknowledgement of full dignity by the entire college community (Students, teachers, management staff and services) as well as person’s complete development.

In order to recognize the socio-educational inclusion level of college students presenting diverse functionality a research project was developed. This research promoted by the Public University of Navarra consisted on the assessment of the ideas and attitudes showed by college students towards the collective with functional diversity. After the first approximation to the aim of the study carried out on 2014 (Carbonero et al., 2016) the research is widen with new data obtained in 2015. Such given results although encouraging showing a positive acceptance towards this collective do not clarify whether these relationships remain beyond sharing common spaces within University.

Keywords: disability, socio-educational inclusion, Higher Education, attitudes, ideas.

PERCEPCIÓN DEL ALUMNADO HACIA SUS IGUALES CON DIVERSIDAD FUNCIONAL. INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

1. Introducción

En la actualidad, el término "diversidad funcional" se está conformando como expresión de avance hacia el reconocimiento y la aplicación de la dignidad y la igualdad de oportunidades de la ciudadanía. Desde los años 80 se ha avanzado considerablemente en materia de diversidad funcional, aunque este colectivo ha sido y continúa siendo en muchas ocasiones excluido socialmente a causa de las normas actuales que regulan la condición individual de las personas. Esto implica de forma automática un sentimiento de culpa y, con ello, un déficit moral y estético que se traduce en el no reconocimiento de la condición de individuo con unos derechos y deberes inherentes como ciudadano (Ferreira, 2008a, 2008b). La sociedad que hemos creado no contempla la posibilidad de integrar plenamente la diversidad en la construcción del entorno físico, social y mental, lo que ha hecho primar la discriminación de toda persona considerada diferente o que está fuera de los parámetros establecidos como "normales" (Romañach y Lobato, 2005). Un hito fundamental para mejorar esta situación fue la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*[2] (2006), necesaria y fundamental para modificar la realidad social, aunque no suficiente (De Lorenzo y Palacios, 2016).

Uno de los pilares proclamados por la Convención en 2006 fue el ámbito educativo, reconocido como un instrumento fundamental para lograr la integración plena de las personas con diversidad funcional, entendiéndose no solo como un derecho a garantizar, sino también como un medio de conocimiento y sensibilización social por parte de la ciudadanía (Cabeza, 2013; Sánchez y Solar, 2016). España, al ratificar la Convención, se comprometió a no excluir a las personas con diversidad funcional del sistema educativo por motivos de diversidad, a garantizar el acceso a este colectivo en todos los niveles educativos, sin discriminación y en igualdad de condiciones y a respaldar los ajustes necesarios en función de las necesidades individuales mediante medidas de apoyo que fomenten el desarrollo académico y social basándose en el principio de inclusión (Comisión Europea, 2010; García-Santesmases y Herrero, 2012).

Para el sistema educativo español, la educación inclusiva continúa siendo uno de sus retos. El término "inclusión" acoge a todas las personas como sujetos con derechos, pero hace especial énfasis en los sujetos y colectivos que son privados de ellos (Escudero y Martínez, 2011). En este

[2] A partir de ahora, la Convención.

sentido, la educación inclusiva es aquella en la que, cualquier contexto, situación o hecho en el que las personas aprenden, debe tener en cuenta la singularidad de las mismas y adaptarse para que puedan desarrollarse plenamente, participando de forma activa, desde las posibilidades individuales, en aquellas decisiones que les afectan, dentro y fuera del aula (Valcarce, 2011). Por lo tanto, desde esta perspectiva, todo el alumnado puede aprender siempre y cuando el entorno educativo en el que se encuentra ofrezca condiciones de accesibilidad, en términos curriculares, sistemas de apoyo y métodos de educación (Martín-Padilla et al., 2013).

Atendiendo a la educación superior, existen evidencias que demuestran la falta de inclusión de las personas con diversidad funcional, sobre todo en base a su ingreso y permanencia (Moreno et al., 2006; Martínez, 2010; Suriá et al., 2011; Guasch, 2012; González y Roses, 2016). Según Martín-Padilla et al. (2013), los estudios superiores están poco avanzados debido a que el nivel educativo de las personas con diversidad funcional es mucho menor que el del resto de estudiantes. Estos índices están estrechamente vinculados con los prejuicios y barreras existentes en el imaginario cultural de la ciudadanía en torno a la diversidad funcional, realidad que magnifica erróneamente los posibles obstáculos para afrontar el acceso y persistencia en la universidad. Autores como Palacios (2008), Valcarce (2011), Cano (2012) o Martín-Padilla et al. (2013), afirman que no siempre se han tenido en cuenta las necesidades de este colectivo en los estudios superiores a la hora de diseñar el currículo de una titulación, los sistemas de apoyo, las condiciones de accesibilidad, la metodología docente o la formación de profesionales. En este sentido, la Fundación ONCE inició una línea de trabajo a través del IMSERSO (García de Sola, 2006) y, actualmente con la CRUE, se pretenden subsanar estas deficiencias a través del *Proyecto Curricular en Diseño para Todas las Personas*. El fin último de este conjunto de instrumentos que engloba el *Diseño para Todas las Personas* es conseguir que estas puedan desenvolverse con autonomía y libertad, siendo partícipes con igualdad de oportunidades en la sociedad. En definitiva, formar parte activa en las actividades económicas, sociales, culturales y de ocio (Aragall, 2008).

Una de las variables más importantes que puede determinar la inclusión de las personas con diversidad funcional en la sociedad, son las actitudes hacia estas en los procesos de integración y socialización en los contextos familiar, educativo, social y laboral (Martínez, 2010). En esta línea, la existencia de actitudes positivas hacia esta realidad en los estudios superiores es uno de los pilares básicos para generar entornos inclusivos favorables, promover la integración y participación del alumnado con diversidad funcional y producir un cambio de mentalidad por parte de la comunidad universitaria (Suriá et al., 2011). La convivencia, según un estudio basado en la Teoría de Acción Razonada, es vital para mejorar las actitudes e ideas hacia el alumnado con diversidad funcional, dándose una relación directa entre ésta y la promoción de un grado mayor de

sensibilización (Novo y Muñoz, 2012). En esta línea, la existencia de relaciones positivas entre el alumnado con y sin diversidad funcional, además de sentimientos de apoyo y compañerismo, favorece la integración educativa, la incorporación y adaptación de este colectivo a la universidad y es garantía de una autoestima más alta y un mayor grado de aceptación de sí mismos (Moreno et al., 2006; Martínez, 2010; González y Roses, 2016).

Para avanzar en la inclusión es fundamental promover actitudes positivas en el alumnado, pero también es necesario implicar al resto de la comunidad universitaria: docentes, personal de administración y servicios y personal investigador (De la Fuente, 2014). Con este objetivo, es necesario que se amplíe la labor de sensibilización, formación y praxis en esta materia, pilares fundamentales para avanzar hacia la inclusión social evitando el desconocimiento e invisibilidad de este colectivo (Guasch, 2012; Martín-Padilla, 2013). Con esta finalidad, la Fundación ONCE afirma que el alumnado universitario que, actualmente, se está formando como profesional, necesita tener también la concienciación y sensibilización necesaria en el futuro para hacer de la práctica de su desarrollo profesional una oportunidad y no una nueva barrera (De la Fuente, 2014).

Con el objeto de detectar la participación e integración de estudiantes con diversidad funcional en los estudios superiores, en la presente comunicación se ha tomado como unidad de estudio la UPNa. El objetivo es conocer cuáles son las ideas y actitudes del alumnado universitario hacia sus iguales con diversidad funcional y si la percepción hacia éstos es positiva o negativa.

2. Metodología

La elaboración de este estudio sobre la percepción, ideas y actitudes del alumnado universitario hacia sus iguales con diversidad funcional reconocida se ha llevado a cabo a través de la información obtenida con la participación de estudiantes de dos facultades de la UPNa: la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales y la Facultad de Ciencias Jurídicas. Los criterios adoptados fueron:

1. Preferencias formativas del alumnado con diversidad funcional por las ramas de Ciencias Sociales y Jurídicas (Martínez, 2010; Jiménez et al., 2013; Salinas, 2014; Moriano, 2015).
2. Facilidad de acceso a las aulas gracias a la colaboración del profesorado.

Las hipótesis sobre las que se ha estructurado esta investigación son las siguientes:

I. El alumnado general de la UPNa tiene una percepción positiva hacia sus iguales con diversidad funcional en los estudios superiores.

II. El alumnado universitario que convive en el aula con una persona con diversidad funcional tiene mayor sensibilización sobre esta realidad.

III. Las actitudes de discriminación hacia personas con diversidad funcional están basadas en prejuicios, estereotipos y desconocimiento de la situación.

IV. La aceptación del alumnado con discapacidad no es en términos de inclusión social y educativa.

2.1. Técnicas e instrumentos empleados

La estrategia de recogida de información seleccionada para llevar a cabo el trabajo de campo fue la encuesta de muestreo y para registrar la información proveniente de las personas participantes se utilizó como instrumento el cuestionario, compuesto por tres partes diferenciadas:

- Datos sociodemográficos relativos a cada persona encuestada (11 ítems).
- Escala tipo Likert (del 1 al 4) compuesta de 29 ítems sobre las ideas y actitudes en el ámbito educativo del alumnado universitario hacia sus iguales con diversidad funcional (Sánchez, 2009).
- "Escala de Actitudes hacia las Personas con Discapacidad" propuesta por Verdugo, Jenaro y Arias en 1994 (Martínez, 2010). Se trata de una escala tipo Likert (del 1 al 6) formada por 37 ítems divididos, para su estudio posterior, en base a cinco factores que evalúan las actitudes hacia personas con diversidad funcional en la sociedad general: valoración de capacidades y limitaciones, reconocimiento/negación de derechos, implicación personal, calificación genérica y asunción de roles.

Una vez recogidos los cuestionarios cumplimentados, se procedió a su sistematización y se creó una base estadística general a través del programa informático SPSS v. 23. Con la explotación de los datos se obtuvieron tres tipos de resultados:

- Principales características sociodemográficas del alumnado universitario encuestado entre los años 2014 y 2015.
- Conocer, mediante un análisis descriptivo, las ideas y actitudes más representativas hacia el colectivo de personas con diversidad funcional, tanto dentro del ámbito universitario como fuera de él.
- Establecer la existencia o no de relaciones significativas entre diversos pares y grupos de variables según las ideas y actitudes del alumnado universitario, atendiendo a cuatro variables independientes seleccionadas: sexo, edad, contacto con personas con diversidad funcional y niveles educativos en los que se ha compartido o se comparte aula con este colectivo. En relación con el estudio de relaciones, el objetivo fue valorar la incidencia de

dichas variables independientes en base al resto de variables propias del cuestionario. Para ello, se utilizó el estadístico *T-Student* para dos muestras independientes y la prueba *ANOVA* para variables con más de dos categorías.

2.2. Población participante

La muestra con la que se contó para la elaboración de este estudio estuvo compuesta por alumnado perteneciente a las titulaciones de Trabajo Social, Relaciones Laborales, Derecho y ADE y el Máster Universitario en Intervención Social con Individuos, Familias y Grupos (MU Intervención Social). A través de un muestreo no probabilístico, se recogieron 139 cuestionarios cumplimentados. El 32,4% de los mismos correspondieron a hombres y el 67,6% a mujeres (Tabla 1), perfil coincidente con el que presentan de forma general estas titulaciones[3]. Además del predominio femenino, destaca también el grupo de edad de 21 a 25 años, siendo la media de 22 años.

Tabla 1 *Perfil sociodemográfico del alumnado que compone la muestra*

Sexo	%
Hombres	32,4
Mujeres	67,6
Total	100

Edad	%
< 20	24,5
21 – 25	63,3
26 – 30	9,3
> 31	2,9
Total	100
Edad media	22 años

Curso y Titulación	%
2º Trabajo Social	43,2
3º Relaciones Laborales	25,9
4º Derecho y ADE	13,7
1º y 2º MU Intervención Social	17,3
Total	100

3. Resultados

Según la información obtenida, en primer lugar, sobresale la existencia de un nivel alto de contacto o relación con personas con diversidad funcional por parte del alumnado encuestado (81,3%). De éstas, un 46,3% señalaron tener o haber tenido contacto en el ámbito académico, sin diferenciar si

[3] La rama de conocimiento de Ciencias Sociales y Jurídicas de la UPNa está formada por las Facultades de Ciencias Sociales y Humanas, Ciencias Jurídicas y Ciencias Económicas y Empresariales. De 3865 estudiantes universitarios pertenecientes a estas Facultades y matriculados en los años 2014 y 2015, 2535 fueron mujeres y 1330 hombres.

las relaciones existentes eran cercanas o sólo estaban basadas en compartir espacios. De este casi 50% de personas, un 38,3 % indicaron tener o haber tenido compañeros y compañeras con diversidad funcional en la universidad. Estos datos señalan que la presencia de personas con diversidad funcional en la UPNa es escasa, pero no pasan inadvertidos para quienes comparten el aula con ellas. No obstante, es llamativo que sólo un 7,8% de las personas encuestadas tuviera compañeros/as en Bachiller y un 3,9% en Grados Superiores de Formación Profesional. En este sentido, no existen suficientes estudios sobre cómo este colectivo accede a los estudios superiores en relación a su escasa presencia a lo largo de los niveles educativos anteriores al universitario.

3.1. Ideas y actitudes en el ámbito educativo

Los resultados obtenidos a través del análisis de ideas y actitudes (Sánchez, 2009) muestran que la media de ambas en una escala del 1 al 4, es de 3,10, lo que supone una percepción positiva hacia el alumnado con diversidad funcional por parte de las personas matriculadas en estudios superiores. Este hecho puede favorecer la integración educativa de este colectivo, convirtiéndose en garantía de un grado más alto de aceptación de sí mismos.

En referencia a los resultados propios del factor teórico Ideas, la idea general del alumnado universitario encuestado registra valores positivos según su media (3,11). Por otro lado, es significativo que, de igual modo que ocurrió en el estudio preliminar de 2014 (Carbonero et al., 2016), existe un alto grado de desacuerdo entre el alumnado encuestado en referencia al ítem "La inclusión de las personas con diversidad funcional (discapacidad) está asumida por la comunidad universitaria", ya que mientras un 54,3% está de acuerdo con esta afirmación, un 45,7% no lo está. Como se ha señalado anteriormente, la existencia de una actitud positiva hacia esta realidad es la base para generar entornos inclusivos favorables en la comunidad educativa que supongan un cambio de mentalidad sobre este colectivo, siendo las actitudes del alumnado general uno de los elementos clave para la integración plena del mismo (Martínez, 2010; Suriá et al., 2011).

En base al factor teórico Actitudes, el cuál recoge conductas que indican un compromiso mayor que los elementos relativos a las ideas (Sánchez, 2009), existe un alto grado de compromiso hacia la integración, con una media de 3,09. Aunque se obtiene una afirmación positiva, el resultado obtenido es menor que el de la investigación preliminar, cuya media fue de 3,41 (Carbonero el al., 2016). Dicho compromiso se concreta en que el alumnado encuestado:

- Muestra alta receptividad por tener compañeros/as con diversidad funcional en clase.
- No le produce ansiedad compartir tareas con personas con diversidad funcional.
- Normalmente, no cree tener más dificultad para relacionarse con este colectivo en el aula.

- No siente pena ni compasión por este tipo de alumnado, ni tiende a ayudarles en exceso.
- Está dispuesto a formarse para facilitarles la estancia en la universidad.
- Se siente preparado para relacionarse con estudiantes con diversidad funcional.

3.2. Actitudes en la sociedad general

Como se ha mostrado antes, la variable actitud se analiza teniendo en cuenta, por un lado, la Actitud General (Martínez, 2010) del alumnado encuestado hacia el colectivo de estudiantes con diversidad funcional y, por otro, los cinco factores que componen dicha variable: Valoración de Capacidades y Limitaciones, Reconocimiento/negación de Derechos, Implicación Personal, Calificación Genérica y Asunción de Roles. Tal y como presenta la Tabla 2, la puntuación promedio del alumnado universitario encuestado en relación con la Actitud General, es de 4,8 (en una escala del 1 al 6). Esto supone una percepción positiva hacia este colectivo, aunque el resultado es menor que en 2014, cuya media fue de 5,18 (Carbonero et al., 2016). Si esta variable se analiza según cada uno de los factores que la componen se observa que, en todos, la media es positiva, aunque existen diferencias. El factor Implicación persona indica la media más alta (5,31), seguido de los factores Reconocimiento/Negación de derechos (4,98) y Valoración de capacidades y limitaciones (4,96). Por su parte, el factor Calificación Genérica y el de Asunción de Roles presentan medias más bajas que el resto, siendo de 4,63 y 4,09, respectivamente.

Tabla 2 *Actitud General hacia la diversidad funcional y sus factores específicos*

	Mín.	Máx.	$\bar{x}$	σ
Actitud General hacia la diversidad funcional			**4,80**	**1,31**
Valoración de capacidades y limitaciones	1	6	4,96	1,20
Reconocimiento/Negación de derechos	1	6	4,98	1,45
Implicación personal	1	6	5,31	1,23
Calificación genérica	1	6	4,63	1,19
Asunción de roles	1	6	4,09	1,43

3.3. Análisis de relaciones de los resultados del cuestionario

En relación con la existencia de posibles relaciones significativas entre las cuatro variables independientes seleccionadas (sexo, edad, contacto con personas con diversidad funcional y niveles educativos en los que se ha tenido/tiene relación con este colectivo) y las ideas y actitudes que conforman la Segunda y Tercera parte del cuestionario, los resultados quedan concretados en cuatro.

En primer lugar, las mujeres tienen una percepción más positiva que los hombres hacia las personas con diversidad funcional. Como muestra la Tabla 3, la prueba *T–Student* confirma la existencia de relaciones significativas asociadas al sexo, lo que apunta a que esta variable es significativa.

Tabla 3 *Resultados descriptivos y prueba T-Student atendiendo a la variable independiente sexo*

					Prueba *T-Student*		
		N	$\bar{x}$	σ	t	gl	Sig.(bilateral)
Ideas y Actitudes	Hombre	45	2,99	0,41	-2,083	137	,039
	Mujer	94	3,16	0,45			
	Total	139	3,08	0,43			

En segundo lugar, tal y como se presenta en la Tabla 4, en relación con las ideas y actitudes del alumnado encuestado y la variable edad, se parte del predominio de la cohorte de edad 21 – 25 años. Aunque el alumnado de más de 31 años es el que tiene una percepción más negativa sobre las personas con diversidad funcional (2,73 de un total de 3,11), el alumnado entre 21 y 25 años es el segundo grupo con una percepción más negativa (3,05). La percepción del alumnado de menos de 20 años es la más positiva en términos inclusivos, con la media más alta (3,26). El resultado de la prueba *ANOVA* concluye que la edad del alumnado universitario afecta a la forma de percibir a las personas con diversidad funcional que estudian en la Universidad (p=0,033).

Tabla 4 *Resultados descriptivos y prueba ANOVA atendiendo a la variable independiente edad*

		N	$\bar{x}$	σ
Ideas y actitudes	Menos de 20	34	3,26	0,36
	De 21 a 25	88	3,05	0,47
	De 26 a 30	13	3,18	0,35
	Más de 31	4	2,73	0,46
	Total	139	3,11	0,45

Prueba *ANOVA*	
F	Sig.
3,004	,033

En tercer lugar, la media de las personas que respondieron afirmativamente a la variable mantener o haber mantenido contacto con personas con diversidad funcional, es mayor que aquellas que no lo tienen o tuvieron. A este respecto, la prueba *T-Student* que se presenta en la Tabla 5 permite comprobar la existencia de gran significatividad (p<0,001). Esto supone que el contacto entre el alumnado general y las personas con diversidad funcional influye en la percepción de los primeros

con respecto a los segundos (Salinas, 2014). Según diversos autores, aquellas personas que conocen o mantienen contacto con alguna persona con diversidad funcional, conservan una actitud más positiva que las que no la tienen, aunque la frecuencia de dicho contacto y el motivo del mismo no influyen en las mismas (Moreno et al., 2006; Suriá et al., 2011; Novo et al., 2012, Salinas, 2014; González y Roses, 2016).

Tabla 5 *Resultados descriptivos y prueba T-Student atendiendo a la variable independiente contacto con personas con diversidad funcional*

					Prueba *T-Student*		
		N	$\bar{x}$	σ	t	gl	Sig.(bilateral)
Ideas y Actitudes	Sí	113	3,18	0,39	3,696	31,19	,001
	No	26	2,77	0,54			
	Total	139	2,98	0,47			

Finalmente, la variable relacionada con el alumnado que comparte o ha compartido aula con estudiantes con diversidad funcional según niveles educativos, divide los resultados según dichos niveles: Primaria, Secundaria, Bachiller, Ciclos Formativos de Grado Superior y Universidad. Únicamente el ámbito universitario presenta resultados llamativos. La media de estudiantes que comparten o han compartido aula con alumnado con diversidad funcional en sus estudios superiores es de 3,29, superior a las personas que no han vivido esta experiencia (2,97). Después de realizar la prueba *T-Student*, tal y como se refleja en la Tabla 6, se observa que únicamente en este caso sí que existen diferencias significativas entre el alumnado encuestado ($p<0,000$), lo que supone la existencia de una influencia clara en la percepción de éste hacia dicho colectivo.

Tabla 6 *Resultados descriptivos y prueba T-Student atendiendo a la variable independiente compartir/haber compartido clases con compañeros/as con diversidad funcional en la Universidad*

					Prueba *T-Student*		
		N	$\bar{x}$	σ	t	gl	Sig.(bilateral)
Ideas y Actitudes	Sí	60	3,29	0,32	4,708	133,309	,000
	No	78	2,97	0,48			
	Total	138	3,13	0,4			

4. Discusión

La existencia de estudios sobre las actitudes e ideas del alumnado hacia sus iguales con diversidad funcional es una oportunidad indiscutible para valorar en qué medida se está avanzando en la

inclusión socioeducativa de este colectivo en su acceso y permanencia en la Universidad. Los resultados expuestos en esta investigación indican que la percepción hacia estas personas es positiva, lo que favorece su integración socioeducativa (Novo y Muñoz, 2012). Esta conclusión es similar a la obtenida en diversas investigaciones, como las llevadas a cabo por Sánchez (2009) en la Universidad de Almería; por Martínez (2010) en la Universidad de Burgos; o por Salinas (2014) en la Pontifica Universidad Católica de Chile.

A este respecto, se está dando un avance en la inclusión de las personas con diversidad funcional, pero todavía hay un menor acceso de estas en comparación con el resto de estudiantes (Anaut et al., 2010; Observatorio Estatal de la Discapacidad, 2012). Una mayor presencia en este ámbito es clave para mejorar la inclusión de este colectivo no sólo durante sus años formativos, sino en relación con todas las áreas de su vida en el resto de etapas vitales. En esta línea, es lógico afirmar que todavía queda pendiente mejorar el grado de inclusión socioeducativa (García-Santesmases y Herrero, 2012), para lo cual se han producido avances en materia legislativa desde la LIONDAU (2003) y en la atención hacia el alumnado con necesidades educativas especiales en los niveles educativos obligatorios. Atendiendo al marco normativo, ésta incluye a las personas con diversidad funcional en los estudios superiores en términos de acceso, igualdad de oportunidades, recursos y adaptaciones, pero no valora como esenciales aquellos elementos propios del plano relacional.

Los resultados obtenidos en este estudio señalan relaciones significativas tanto en la segunda como en la tercera parte del cuestionario en relación a las cuatro variables independientes seleccionadas: sexo, edad, contacto con el colectivo y el tener o haber tenido compañeros/as con diversidad funcional, en este caso, en los estudios superiores. Estos resultados confirman los datos obtenidos en los trabajos de Sánchez (2009) y Martínez (2010), así como la primera de las hipótesis planteadas para el caso de la UPNa.

Por un lado, la universidad es el ámbito en el que mayor contacto tiene el alumnado con el colectivo con diversidad funcional según los resultados obtenidos. Tal y como se ha observado, más de un 80% de estudiantes tienen o han tenido contacto con personas con diversidad funcional, habiendo un 38% que señalan que dicho contacto se ha dado en el ámbito universitario. Es probable que, por ello, el alumnado universitario con diversidad funcional, en general, dice no sentir discriminación por su situación (Guasch, 2012; Moreno et al., 2006; Martínez, 2010; Suriá et al, 2011). Aunque pueden parecer unos datos muy positivos, de este porcentaje sería preciso determinar cuántas personas mantienen una relación cercana con compañeros/as con diversidad funcional, ya que el que estas personas se encuentren en la misma aula no significa que se relacionen con el resto en términos de amistad o afinidad.

Este estudio ha permitido comprobar que aquellas personas que comparten espacios con estudiantes con diversidad funcional tienen un nivel más alto de sensibilización que el resto. Estos datos, semejantes a los resultados obtenidos para 2014 (Carboneto et al., 2016) reafirman la idea de que la convivencia con estas personas puede ser el motor de la igualdad de oportunidades y la normalización de las personas con diversidad funcional en la sociedad general. Tal y como aparece en los estudios de Martínez (2010) y Guasch (2012), el desconocimiento de la realidad de la diversidad funcional por parte del alumnado universitario favorece a la falta de acercamiento y mantenimiento de relaciones de afinidad con este colectivo.

El futuro parece prometedor, pero además de contar con la colaboración del alumnado universitario con y sin diversidad funcional, es inevitable que, en este proceso hacia la inclusión, también participe la propia institución universitaria y todas las personas que la conforman. Tal y como se ha señalado, la formación y sensibilización del profesorado en esta materia es vital para mejorar la situación de estas personas (Guasch, 2012). En esta línea, Moreno et al. (2006) indican que una forma de propiciar actitudes positivas ante las personas con diversidad funcional es facilitando el contacto directo y la interacción con las mismas.

En conclusión, los resultados obtenidos gracias a la elaboración de este estudio muestran la existencia de actitudes positivas hacia el alumnado con diversidad funcional, pero no es posible conocer si se dan relaciones de amistad o afinidad entre estudiantes, puesto que cabe la posibilidad de que solo compartan espacios dentro de la universidad. Atendiendo a ello, es preciso motivar al alumnado en general para que vivan experiencias directas relacionadas con la diversidad funcional a través de acciones de formación y sensibilización y no únicamente programas de acompañamiento en los que participan personas ya sensibilizadas con el tema. Así pues, a nivel teórico y según los resultados de la investigación, el desconocimiento y la falta de motivación entre otras causas, estimulan que la inclusión social y educativa todavía dista mucho de verse cumplida. Por ello, es un reto por el que debemos continuar apostando, tanto dentro como fuera del ámbito educativo.

5. Referencias bibliográficas

Anaut, S., Álvarez, M. J., Astrain, J. J., Sevilla, J., y Alonso, C. (2010) “El impacto de la crisis económica sobre los hogares con personas con discapacidad” en Laparra, M. y Pérez, B. (coords.) El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España, Madrid, Fundación FOESSA, 32, Cáritas Española, pp. 221 – 255.

Aragall, F. (2008) “Diseño para Todos: un conjunto de instrumentos” disponible en http://bit.ly/2jQDEiI

Cabeza, L. F. (2013) "Estudio longitudinal sobre los estudiantes con discapacidad de la Universidad de Castilla – La Mancha" (Tesis inédita), Universidad de Castilla – La Mancha, Departamento de Pedagogía, ES.

Cano, I. (2012) "Discapacidad, educación y universidad: especial referencia a la Universidad de Alcalá" en Anuario Facultad de Derecho, 5, pp. 183-202.

Carbonero, D.; Raya, E.; Caparrós, N. y Gimeno, C. (Coords.) (2016) "Respuestas transdisciplinares en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social", Logroño, Universidad de La Rioja.

Comisión Europea (2010) Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras (COM (2010) 636 final), Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2010) Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras (COM (2010) 636 final), Bruselas, Comisión Europea.

De la Fuente, Y. M. (coord.) (2014) "Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas en Trabajo Social", Madrid, CRUE.

De Lorenzo, R. y Palacios, A. (2016) "La convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad: balance de una década de vigencia" en Pérez, L. y de Lorenzo, R. (Dir.) La convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, Madrid, CERMI y Fundación Derecho y Discapacidad, pp. 13 – 62.

Escudero, J. y Martínez, B. (2011) "Educación inclusiva y cambio escolar" en Revista Iberoamericana de educación, 55, pp. 85 – 105.

Ferreira, A.V. (2008) "Discapacidad, individuo y normalidad: la "axiomática" de la marginación" Actas de las V Jornadas nacionales "Universidad y Discapacidad". Argentina.

Ferreira, A.V. (2008) "Modernidad, Individuo y Diversidad Funcional: una infundamentación ética" en Revista Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, 2 (2), pp. 3 – 13.

García de Sola, M. (coord.) (2006) "Libro Blanco del Diseño para todos en la universidad" (1ª ed.), Madrid, Fundación ONCE, IMSERSO.

García-Santesmases A. y Herrero C. (2012) "Análisis de las causas que dificultan el acceso del alumnado con discapacidad a la universidad y a la formación profesional", Madrid, Real Patronato sobre Discapacidad, pp. 1 – 86.

González, E. y Roses, S. (2016) "¿Barreras invisibles? Actitudes de los estudiantes universitarios ante sus compañeros con discapacidad" en Revista Complutense de Educación, 27 (1), pp. 219 – 235.

Guasch, D. (coord.) (2012) "Guía de Responsabilidad Social Universitaria y Discapacidad: RSU-D" (1ª ed.), Barcelona, Cátedra de Accesibilidad.

Martín-Padilla, E., Sarmiento, P. J. y Coy, L. Y. (2013) "Educación inclusiva y diversidad funcional en la Universidad" en Revista Facultad de Medicina, 61 (2), pp. 195 – 204.

Martínez, M. A. (2010) "Los estudiantes con discapacidad en la Universidad de Burgos" (Tesis doctoral inédita), Facultad de Humanidades y Educación, Departamento de Ciencias de la Educación, Burgos, Universidad de Burgos.

Martínez, M.A. (1997) "Pobreza y exclusión social como formas de violencia estructural: la lucha contra la pobreza y la exclusión social es la lucha por la paz" en Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, 5, pp. 17 – 36.

Moreno, F.J., Rodríguez, I., Saldaña, D. y Aguilera, A. (2006) "Actitudes ante la discapacidad en el alumnado universitario matriculado en materias afines" en Revista Iberoamericana de Educación, 40 (5), pp. 1 – 12.

Novo, I. y Muñoz, J. M. (2012) "Los estudiantes universitarios ante la inclusión de sus compañeros con discapacidad: indicadores basados en la Teoría de la Acción Razonada para los estudios de Economía y Empresa en la Universidad de A Coruña (España)" en Revista Española de Orientación y Pedagogía, 23 (2), pp. 105 – 122.

Observatorio Estatal de la Discapacidad (2012) Censo de alumnos universitarios con discapacidad. Avance de resultados. Actas del I Congreso Internacional Universidad y Discapacidad, Madrid, Fundación ONCE.

Palacios, A. (2008) "El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" (1ª ed.), Madrid, CERMI.

Romañach, J. y Lobato, M. (2005) "Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano" disponible en http://bit.ly/2jQbrsp

Salinas, M. (2014) "Actitudes de estudiantes sin discapacidad hacia la inclusión de estudiantes con discapacidad en la Educación Superior" (Tesis doctoral inédita), Departament de Psicologia Bàsica, Evolutiva i de L'educació, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.

Sánchez, A. (coord.) (2009) "Integración educativa y social de los estudiantes con discapacidad en la Universidad de Almería", Almería, Universidad de Almería.

Sánchez, M. O. y Solar, J. I. (2016) "El impacto de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en los territorios: el caso de Cantabria" en Pérez, L. y de Lorenzo, R. (Dir.) La convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, Madrid, CERMI y Fundación Derecho y Discapacidad, pp. 13 – 62.

Suriá, R., Bueno, A. y Rosser, A. M. (2011) "Prejuicios entre los estudiantes hacia las personas con discapacidad: reflexiones a partir del caso de la Universidad de Alicante" en Alternativas: cuadernos de Trabajo Social, 18, pp. 75 – 90.

Valcarce, M. (2011) "De la escuela integradora a la escuela inclusiva" en Innovación educativa, 21, pp. 119–131.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

ASISTENCIA SEXUAL. NUEVA FIGURA DE APOYO PARA UNA PLENA CULTURA DE VIDA INDEPENDIENTE

Arnau Ripollés, Mª. Soledad
soledadarnau@uaimanuellobato.org

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen/Abstract

La sexualidad es una de las más humanas expresiones de comunicación y de encuentro entre las personas. Por eso mismo, quienes necesitan apoyos de manera generalizada y permanente, confían en que se pueda desarrollar la figura laboral de Asistente Sexual para poder, definitivamente, acceder al propio cuerpo y al autoerotismo.

En este trabajo nos adentramos en una serie de reflexiones que ponen de manifiesto que es importante abrir un debate en este terreno.

Sexuality is one of the most human expressions of communication and meeting people. For this reason, those who need support generalized and permanently trust that can develop working figure of Sexual Assistant to definitely enter the body and the auto-eroticism.

In this paper we move into a series of reflections that show that it is important to open a debate in this field.

Palabras clave/keywords

Diversidad funcional, sexualidad, asistente sexual, erotismo, cuerpo.

Functional diversity, sexuality, sexual assistant, eroticism, body.

1. Introducción

El trabajo **« Asistencia Sexual. Nueva figura de apoyo para una plena Cultura de Vida Independiente»**, se adentra en una serie de reflexiones y supuestos que, la autora de este trabajo, confía en que puedan ser de utilidad para analizar, desde una postura crítica, la situación de las personas con diversidad funcional, en especial, de las mujeres, cuando tiene necesidad de apoyos humanos generalizados y permanentes.

Desde 2008 nuestro ordenamiento jurídico español dispone de una normativa que presenta la realidad de la "discapacidad", desde un enfoque de Derechos Humanos. La implementación de este enfoque supone todo un desafío para la sociedad, las instituciones públicas y políticas, así como las privadas, o el tercer sector, a fin de desarrollar adecuadamente dicha postura ante el hecho humano específico de la "discapacidad" o, mejor dicho, la diversidad funcional, así como la inclusión específica de las mujeres con diversidad funcional.

De hecho, es interesante tener presente que este enfoque, promovido por la ***Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad*** **(CDPD)** (ONU, 2006) en los artículos 23 y, 25, habla del respeto a los Derechos Sexuales, incluidos los Reproductivos. Por ello mismo, es de gran importancia el abordaje de la sexualidad de las personas con diversidad funcional,

en este caso, mediante la apuesta de creación de una figura laboral específica, la Asistencia Sexual, para centrarnos principalmente en la dimensión autoerótica.

1. 1. La población con diversidad funcional

De acuerdo a la CDPD, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, durante el sexagésimo primer periodo de sesiones de la Asamblea General, por la Resolución 61/106, define a las "Personas con discapacidad" del siguiente modo:

Artículo 1. Propósito

- Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan **deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás**.

En distintos documentos elaborados por organismos internacionales de Naciones Unidas, se determina que el 10% de la población mundial se encuentra en situación de diversidad funcional por un motivo u otro. Tal y como se expresa en el Informe de la ONU, del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH) de Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria (2007: 1), sabemos que las personas con diversidad funcional viven sus vidas en importantes cotas de desigualdad estructural:

> En el mundo hay más de 650 millones de personas que viven con alguna discapacidad. Si a esa cifra se agregan los familiares cercanos que conviven con ellos se pasa a la asombrosa cifra de 2 mil millones de habitantes que, de una forma u otra, viven a diario con discapacidad. En todas las regiones del mundo, en cada uno de los países del mundo, las personas con discapacidad ven con frecuencia al margen de la sociedad, privadas de algunas de las experiencias fundamentales de la vida. Tienen escasas esperanzas de asistir a la escuela, obtener empleo, poseer su propio hogar, fundar una familia y criar a sus hijos, disfrutar de la vida social o votar. Para la inmensa mayoría de las personas con discapacidad del mundo, las tiendas, los servicios y/o los transportes públicos, y hasta la información, están en gran medida fuera de su alcance.
>
> Las personas con discapacidad constituyen la minoría más numerosa y más desfavorecida del mundo. Las cifras son condenatorias: se calcula que entre las personas más pobres del mundo, el 20% está constituido por las que tienen discapacidad; el 98% de los niños con discapacidad de los países en desarrollo no asisten a la escuela; el 30% de los niños de la calle en todo el mundo viven con discapacidad, y la tasa de alfabetización de los adultos con discapacidad llega tan sólo al 3%, y en algunos países baja hasta el 1% en el caso de las mujeres con discapacidad.

En este mismo sentido el Banco Mundial comenta que:

> Más de 400 millones de personas, aproximadamente el 10% de la población mundial, viven con alguna forma de discapacidad en los países en desarrollo y, como resultado de ello, muchas se ven excluidas del lugar que les corresponde dentro de sus propias comunidades. Imposibilitadas de desempeñarse en trabajos con un sueldo digno y excluidas de los procesos políticos, las personas discapacitadas tienden a ser las más pobres entre los pobres dentro de una población mundial de 1, 3 mil millones de personas que subsisten con menos de un dólar diario[1].

De acuerdo a la encuesta ***Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de dependencia*** (EDAD) (INE, 2008), nos recuerda que el porcentaje de mujeres con diversidad funcional es significativo y que, muchas de ellas, tienen necesidad de apoyos humanos generalizados y permanentes (recordemos, igualmente, que dicha estadística ha sido elaborada desde el sistema (binario) sexo-género). Veamos el siguiente esquema:

1 Para mayor información, recomiendo visitar la web: http://www.bancomundial.org/temas/resenas/discapacidad.htm

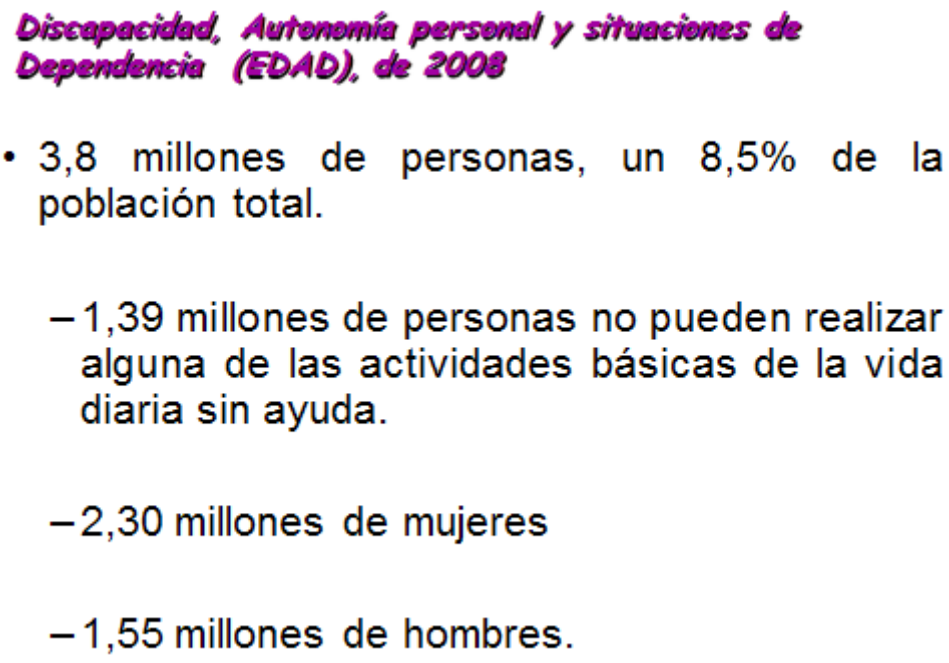


Figura 1. De elaboración propia. Datos estadísticos de la población con diversidad funcional en España.

2. Mujer y diversidad funcional

Nos detenemos en este apartado, por un momento, para expresar las mayores dificultades que sufre una mujer con diversidad funcional, a todos los niveles, respecto de sus compañeros varones y de las otras mujeres en general. De acuerdo a Iglesias Padrón (2002) en el mundo existe una cantidad significativa de mujeres con diversidad funcional. Dice así (109): *«[…] alrededor de 250 millones de mujeres con algún tipo de discapacidad*».

Si ello es así, significa que el porcentaje de personas con diversidad funcional que se encuentra en situaciones enormemente desventajosas, está fuertemente sesgado por el género, sociocultural y políticamente devaluado: las mujeres. En consecuencia, si la inmensa mayoría de mujeres, sobre todo, cuando tienen necesidades de apoyo generalizados y permanentes, sufren una desigualdad estructural considerable, indiscutiblemente, también va a ser así en su ámbito sexual y afectivo.

El 22 de febrero de 1997, el European Disability Forum (EDF), gracias al Grupo de Trabajo sobre la Mujer frente a la Discapacidad del EDF, adopta en Bruselas el ***Manifiesto de las mujeres con discapacidad de Europa*** (1997). Este documento se constituye en una herramienta básica para comenzar a trabajar por los Derechos de las niñas y mujeres con diversidad funcional, promoviendo su plena capacitación mediante propuestas de crear normativa, acciones políticas y planes de acción, que contribuyan a mejorar la situación de este grupo de mujeres en todos los ámbitos de sus vidas.

Dicho documento define a este grupo de mujeres de acuerdo al «Sistema (biomédico/clínico) deficiencia-discapacidad». Dice así:

> El concepto de mujeres y niñas con discapacidad incluye a mujeres con cualquier clase de discapacidad,

> mujeres con deficiencias físicas, auditivas, visuales o mentales, sean estas visibles o no, incluidas mujeres con enfermedades mentales o problemas de salud mental, dificultades de aprendizaje o enfermedades crónicas tales como la diabetes, enfermedades renales y cardiacas, epilepsia, VIH/sida, o enfermedades que afectan sobre todo a la mujer tales como el cáncer de mama, la artritis, el lupus, la fibromialgia y la osteoporosis.
>
> El término también incluye a las niñas y mujeres con discapacidad de cualquier edad, residentes en áreas rurales o urbanas, sin importar la gravedad de su discapacidad, ni sus preferencias sexuales o su entorno cultural, y ya vivan integradas en la comunidad o en instituciones.

Si hacemos un recorrido por la literatura existente en relación a esta población de mujeres, todo indica que su situación es peor que la de los varones con diversidad funcional o que la de las mujeres en general. En palabras de la Activista en el Movimiento (mundial) de Vida Independiente y especialista en violencia de género contra las mujeres con diversidad funcional, Iglesias Padrón, así como en palabras de una de las principales representantes en los temas de mujer y discapacidad del Comité Español de Representantes de las Personas con discapacidad (CERMI), Peláez Narváez, indican un panorama general de la situación de las mujeres con diversidad funcional un tanto preocupante. Veamos el siguiente esquema:

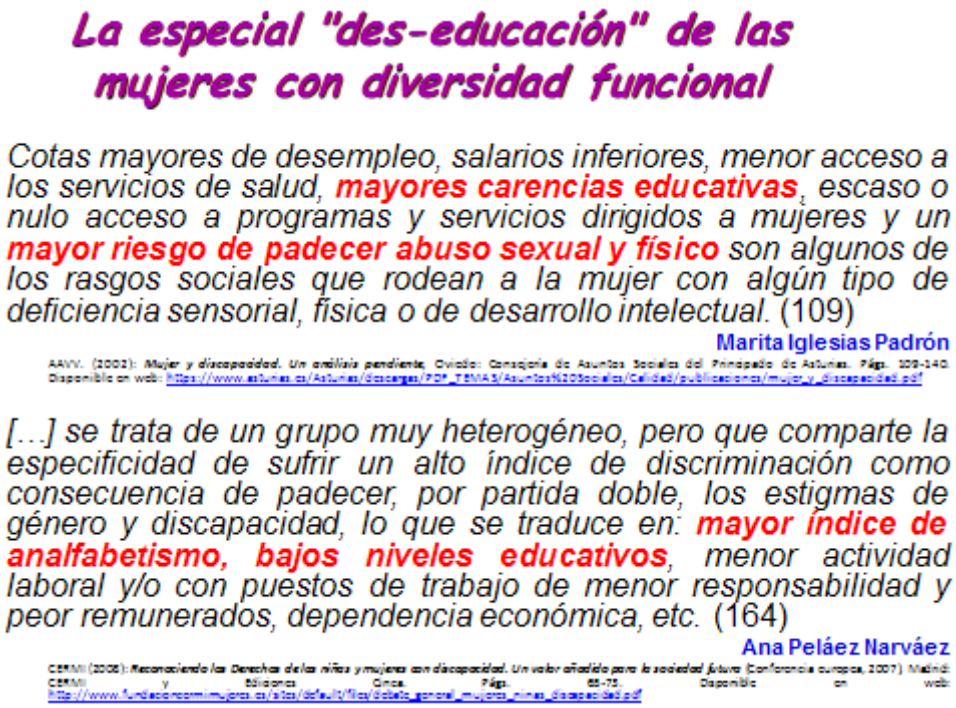


Figura 2. De elaboración propia. Explicación de las condiciones peores de las mujeres con diversidad funcional.

Así también lo explica la Fundación Universia y el CERMI (2014). Veamos el siguiente esquema:

Figura 3. De elaboración propia. Explicación la situación peor de las mujeres con diversidad funcional en el ámbito universitario.

Según Fernández Rodríguez (2002:194) en la ***Encuesta de Discapacidad, Deficiencias y Estado de Salud*** (EDDES) realizada por el Instituto Nacional de Estadística en 1999, se nos explica que la población femenina con diversidad funcional tiene índices bajos en lo que se refiere a actividad laboral. Dice así:

> En España existen más de tres millones y medio de personas con discapacidad, es decir un 9,13% de la población, y de éstas el **58,25% son mujeres**. El porcentaje de personas con discapacidad en edad laboral, entre 16 y 65 años, es del 3%. Según el sexo y la relación con la actividad nos encontramos con que, […], la mayoría de las **mujeres con discapacidad están inactivas (76,31%), es decir, ni trabajan ni buscan trabajo, que sólo un 15,86% trabajan y un 7,72% figuran como paradas**.

El Estudio llevado a cabo por la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE) para conocer la ***Situación de las Mujeres Sordas ante la Violencia de Género*** (2010), constituye un ejemplo más donde se explica que existe una correlación, hasta cierto punto directa, entre niveles educativos bajos y/o la falta de educación y mayores cotas de vulnerabilidad que, en ocasiones, desembocan en violencia de género (incluida, la violencia sexual).

Otro apunte importante es el tema de la sobreprotección familiar. En 2012, el Comité Español de Representantes de las Personas con discapacidad (CERMI) celebraba la *Conferencia Internacional: «Los desafíos del Nuevo Milenio para las Mujeres con discapacidad»* (Madrid, 27-29/06/2012), donde Marina Martín Rodríguez, en representación de la Asociación de Sordociegos de España (ASOCIDE), nos explica que el nivel educativo de una mujer con sordoceguera es muy bajo. Dice así:

> Centrándonos en la mujer podemos entender fácilmente que ya desde sus orígenes está sometida al control familiar, quien, en la mayoría de los casos, con la mejor de las intenciones pero no con la mejor de la formación, es quien toma decisiones por ella. La mujer con sordoceguera digamos que ya desde la cuna está predestinada a no ejercer su autodeterminación, será la familia, los tutores, los profesionales que intervengan en las distintas etapas de su formación y desarrollo, niña-adolescente-mujer quienes decidan qué tiene que aprender, cuando y para qué.

El Comité Español de Representantes de Personas con discapacidad (CERMI), en 2008, nos da a conocer un panorama europeo, ya que reúne a distintos países (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia y Suecia), bastante desolador de lo que tiene que ver con la plena igualdad de oportunidades y de no discriminación hacia la población con diversidad funcional, en especial, al grupo de mujeres.

Al hilo de todo ello, cabe hacer hincapié en que todos esos informes que se reunieron para la elaboración de la publicación de 2008, sigue teniendo el fuerte sesgo de quedarnos prácticamente en ese «**Sistema (binario) sexo-género**», motivo por el que voces como pueden ser las de mujeres trans (transexuales y/o transgéneros) no tienen presencia. Sólo de manera marginal conocemos las voces de mujeres con diversidad funcional lesbianas.

Desde este panorama, la sobreprotección y la falta de una vida independiente de las mujeres con diversidad funcional, con necesidades de apoyos generalizados y permanentes, puede que al igual que tienen grandes dificultades en todos los aspectos de su vida, de manera más significativa que sus compañeros varones, también lo pueden tener en lo que concierne a su ámbito sexual.

2. 1. Violencia de Género y Mujeres con diversidad funcional

En ocasiones, abordar la "violencia de género" implica aproximarnos a vivencias y experiencias sexuales "de mal gusto". Las múltiples formas de violencia, golpean los cuerpos, la autoestima, el desarrollo pleno de la personalidad y, por supuesto, también, su sexualidad. La violencia de género, aunque no siempre es estrictamente "violencia sexual", lo que sí queda claro es que se desarrolla sin respeto, sin dignidad, sin consentimiento de las acciones sexuales que se puedan practicar, sin empoderamiento entre las partes implicadas, y donde se establece una relación asimétrica de poder que deriva en la dicotomía: dominación/sumisión.

Apenas existe literatura específica que *visibilice "este tipo de violencia" cuando se aplica a una mujer con diversidad funcional* precisamente por la dificultad que ello puede llegar a conllevar. Uno de los documentos más relevantes en esta temática hasta el momento presente, sigue siendo el Informe sobre *Violencia y Mujer con discapacidad* (1998), elaborado por 5 Expertas: Iglesias, M.; Gil, G.; Joneken, A.; Mickler, B.; Knudsen, J.S., quienes nos muestran la cruda realidad de muchas mujeres con diversidad funcional en relación a la situación de violencia de género.

Aunque, ciertamente, en dicho informe no existen cifras precisas que avalen los planteamientos teóricos que apuntan a que muchas mujeres con diversidad funcional, cuanto mayor es su situación de necesidad de apoyos generalizados y permanentes, más alta es su probabilidad de padecer algún tipo de abuso o maltrato de todo tipo, sí se confirma que todo ello sucede, y que ocurre más a menudo de lo que comúnmente se piensa. Así, y aunque resulte paradójico, puesto que la mujer con diversidad funcional se encuentra tradicionalmente en una gran invisibilidad, al mismo tiempo, que bajo una situación de enorme sobreprotección familiar y/o institucional, en este caso, no se libra de la violencia (incluida, la violencia sexual).

Este trabajo es el resultado del Proyecto METIS (1997-1998), en el marco de la Iniciativa DAPHNE de la Unión Europea, que tuvo como objetivo detectar y denunciar la situación de injusticia social y vulneración de los derechos más básicos sufridos en situaciones cotidianas por las mujeres con diversidad funcional.

La "Iniciativa DAPHNE" es el nombre del I Plan contra la Violencia hacia Mujeres y Niños (1997-9) que promovió la Comisión Europea, tras el Tratado de Ámsterdam (1997). Dentro del "Programa

DAPHNE", durante el II Plan para combatir la Violencia contra las Mujeres y Niños (2000-3), nació el Proyecto "medidas preventivas para la lucha contra la violencia en niños, jóvenes y mujeres"; Y, de ahí, surge el trabajo titulado *« Violence means death of the soul»*[2] ("violencia significa muerte del alma"), y, realizado en 2000-1, por Radtke, Barbuto, Napolitano, e Iglesias Padrón.

Aunque efectivamente los escasos estudios que trabajan sobre esta realidad tan sólo son aproximaciones estimativas que carecen de datos estadísticos precisos, todos ellos apuntan cifras escalofriantes. Como ejemplo, tal y como se pone de manifiesto en el ***Informe[3] sobre la situación de las mujeres de los grupos minoritarios en la Unión Europea (2003/2109(INI))***, aprobado el 24 de febrero de 2004, de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (FEMM) del Parlamento Europeo:

> Casi el 80% de las mujeres con discapacidad es víctima de la violencia y tiene un riesgo cuatro veces mayor que el resto de mujeres de sufrir violencia sexual. Así como las mujeres sin discapacidad son objeto de una violencia mayoritariamente causada por su pareja o ex pareja, las mujeres con discapacidad, el 68% de las cuales vive en instituciones, están expuestas a la violencia de personas de su entorno, ya sea personal sanitario, de servicio o cuidadores.
>
> La violencia no sólo es una realidad frecuente en el caso de las mujeres con discapacidad, sino que en muchas ocasiones es la causa misma de la discapacidad. A escala mundial, se estima que la violencia doméstica es la principal causa de muerte y de discapacidad, antes que el cáncer, los accidentes de tráfico o incluso la guerra, para las mujeres de entre 16 y 45 años.

El Estudio de la CNSE (2010), nos recuerda que la población con diversidad funcional auditiva, sobre todo, signante, tiende a ser un grupo social considerablemente "encerrado" consigo mismo. Dice así (CNSE, 2010:50):

> La comunidad sorda es una comunidad relativamente pequeña, constituye un colectivo fuertemente cohesionado, en el que la afinidad lingüística y cultural motiva un elevado grado de endogamia (la mayoría de sus miembros se casan o se emparejan con otros miembros del mismo colectivo) […].

Y, dos mujeres entrevistadas expresaron la dificultad que tienen a la hora de denunciar las agresiones que puedan sufrir. Dicen así (51):

> (Una mujer) El tema de la violencia de género en la comunidad sorda es muy tabú dentro de la comunidad sorda.
>
> (Otra mujer) Es que es un colectivo muy pequeño, un colectivo en el que todos nos conocemos, y entonces, una problemática así, fácilmente se difunde en nuestra comunidad. Eso también hace pues que las mujeres se callen. Se callen y aguanten. Surge el problema de que, como somos del mismo colectivo y de la misma comunidad, las medidas de protección que para nuestra comunidad es casi imposible; por ejemplo: cuando se produce una orden de alejamiento… porque entonces estamos excluyendo a uno de los dos.

3. La "Cultura de Vida Independiente". La posibilidad para desarrollar la orientación sexual, la identidad y/o expresión de género

> Debemos aprender a aceptar la realidad de la diferencia de los otros y la realidad es que son poco susceptibles de cambiar sólo para complacernos. Aprender a vivir junto con los otros implica el reconocimiento del derecho de los otros a seguir siendo "otros".
>
> John Daniel
>
> Subdirector General de Educación, UNESCO (2003: 37)

[2] Se encuentra disponible en http://www.dpitalia.org/donne/kit0sp.htm

[3] Este Informe habla de tres grupos minoritarios: las mujeres con discapacidad; las mujeres migrantes; y, las mujeres romaníes. Este documento está disponible en www.elistas.net/lista/generourban/ficheros/3/verFichero/2/

La autora de este trabajo, interpreta que es crucial abordar la Filosofía de Vida Independiente en sentido amplio, es decir, interpretando que la lucha política y pública que se desarrolla desde el Movimiento (mundial) de Vida Independiente, debe tener su eje clave en la dignidad de la persona. La demanda mundial por parte de activistas del movimiento de vida independiente se centra en la implementación de políticas públicas que abordan la inclusión comunitaria mediante la figura laboral de "asistente personal".

3. 1. La "Vida Independiente": Filosofía y praxis.

A fin de comprender mejor esta necesaria «Pedagogía de la Vida Independiente», es importante ahondar en su recorrido histórico. Entre los años 60 y 70, nace en los Estados Unidos, un nuevo movimiento social, esta vez, de personas con diversidad funcional que, sin lugar a dudas, marca un antes y un después en la historia socio-política y cultural de este grupo humano, y de los acontecimientos históricos en general.

Tal es así que, el nuevo Movimiento de Vida Independiente (*Independent Living Movement, ILM*), y con el paso del tiempo, se ha constituido de carácter mundial. Este movimiento ha sabido transformar la visión que se tiene del hecho humano específico de la diversidad funcional, y de la propia concepción de la persona en general.

Sin embargo, y aun teniendo un importante papel social, es relevante destacar que ha quedado excluido de multitud de manuales sobre "nuevos movimientos sociales". En este caso, sería una omisión educativo-curricular, y de planes de estudios, fundamentalmente. Este hecho podría tener una lectura en cuanto a que los aspectos de la categoría "diversidad funcional", habitualmente, no se conciben de carácter transversal.

La autora de este trabajo interpreta que es crucial abordar la implementación y el desarrollo de una verdadera «Cultura de Vida Independiente» como mejor política pública para resolver armoniosamente uno de los conflictos históricos de los últimos tiempos: el cuidado y la atención de las personas cuando, por un motivo u otro, necesitamos ser atendidas de manera permanente. Es, por tanto, imprescindible generar y desarrollar una "*pedagogía* de Vida Independiente" capaz de enseñar y transmitir nuevos valores que contribuyan a contextualizar la realidad humana de la diversidad funcional, desde esos otros horizontes normativos o puntos de partida. Tal y como lo expresa Juan José Maraña (2004: 23):

> Vida Independiente es un paradigma, un modelo desde el que la persona con discapacidad ejerce su plena capacidad de elección como ser humano y ciudadano en plenitud de condiciones, en libertad, de modo individual, controlando todos y cada uno de los aspectos de su vida para acceder al mismo rango de igualdad de derechos y deberes que sus conciudadanos sin discapacidad.

Frances Hasler (2003:55) comenta al respecto que: *«vida independiente es la filosofía de la emancipación y la práctica que fortalece a las personas con discapacidad y les permite influir, elegir y controlar cada aspecto de su vida»*. John Evans (ex-Presidente de la Red Europea sobre Vida Independiente), por su parte, destaca en la propia definición el aspecto de la libertad, tal y como

Hasler continúa contándonos:

> La esencia de la vida independiente es la libertad de tomar decisiones sobre tu propia vida y de participar plenamente en su comunidad.

El Paradigma o Modelo de Vida Independiente, desarrollado por Gerben DeJong (1979) a finales de los años 70, propone un "modelo alternativo" al tradicional modelo médico-rehabilitador, biomédico-clínico, del que procede la «Educación Especial». Este nuevo enfoque, a fin de cuentas, implica un cambio ontológico y epistemológico profundo sobre la realidad humana en sí, y sobre el hecho humano particular de la diversidad funcional. Por este motivo, también repercute en el ámbito afectivo-sexual… y, este nuevo modelo, proporciona los primeros pasos hacia la plena Normalización de las personas con diversidad funcional.

3. 2. La "Vida Independiente": Una oportunidad para el despertar afectivo sexual

La autora de este trabajo es una mujer con diversidad funcional física, en este caso, desde el nacimiento. En calidad de miembra de la comunidad virtual Foro de Vida Independiente (nacida a mediados de 2001), impulsa la filosofía del movimiento de vida independiente en España, coordinando desde sus inicios, julio de 2006, a enero de 2012, la primera Oficina de Vida Independiente (OVI) de nuestro país, ubicada en la comunidad de Madrid.

Cierto es que internacionalmente el movimiento de vida independiente nunca se ha pronunciado abiertamente en torno a la temática afectivo-sexual de la persona con diversidad funcional, con necesidad de apoyos humanos generalizados y permanentes. La filosofía de vida independiente, de algún modo, expresa que si disponemos de esos apoyos humanos, asistentes personales y, por tanto, tenemos las riendas de los servicios que se nos prestan, vamos a poder alcanzar cotas enormemente significativas a la hora de ser y constituirnos como "Ciudadanía de primera".

Necesitamos vida independiente para poder estar en condiciones de igualdad respecto de la demás ciudadanía, sin diversidad funcional, y también, en relación al resto de personas con diversidad funcional que disponen de una cierta autonomía biofísica y mecánica.

La Vida Independiente, es un enfoque que necesita "ir haciendo cultura". Las políticas públicas, la sociedad en general, las instituciones, las propias personas con diversidad funcional, las personas que giran en torno a estos grupos…, necesitamos una Cultura de Vida Independiente (Arnau Ripollés, 2010) que nos facilite esos apoyos humanos (asistentes personales, intérpretes de lengua de signos, guía intérpretes,…), utilizados y enmarcados en la filosofía de vida independiente, para que, en función de nuestros ritmos de vida, pudiéramos disponer de las horas suficientes. Las personas con diversidad funcional necesitamos aprender a ser libres, desarrollarnos personal/emocional/social/profesional/laboralmente con importantes cotas de igualdad (por supuesto, también en el ámbito sexual).

Cuando una persona con diversidad funcional, que necesita habitualmente apoyos humanos generalizados, dispone de ellos, en función de la cantidad de horas que necesite, y por tanto, tiene

opción a crecer emocional y madurativamente, en ese supuesto, es cuando verdaderamente puede plantearse desde la serenidad su condición de persona sexuada, de su orientación e identidad sexual y/o de género. De no ser así, las propuestas pueden ser un tanto perversas (no tiene mucho sentido apostar por la sexualidad de las personas con diversidad funcional si no existe una intencionalidad abierta y explícita por transformar los servicios y recursos existentes a fin que sean respetuosos con los derechos humanos).

A finales de 2004, nace en el seno del Foro de Vida Independiente y Divertad, el **Subforo de Mujer**[4], desde donde se analiza si la Filosofía (mundial) de Vida Independiente ha tenido en cuenta a lo largo de su recorrido el *Principio de Igualdad de Género*. Y, sobre todo, tiene como cometido principal dar visibilidad a la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentra la inmensa mayoría de mujeres, en concreto, cuando tienen necesidades de apoyos humanos generalizados y permanentes. Tal y como expresan las autoras Agulló, Arnau, Díaz, Gil y Ojeda (2008: 2):

> Si, así lo deseamos, queremos tener la posibilidad de **emanciparnos, tener pareja, ser madres, disfrutar de nuestra sexualidad, adquirir responsabilidades personales y/o profesionales**… En definitiva, **queremos crearnos a nosotras mismas, y desarrollar nuestras feminidades, a través de nuestras identidades específicas**: ciclos vitales distintos (niñez, adolescencia, juventud… mayores); otras realidades, etc. Todo ello, es posible si existe para nosotras una "Vida Independiente", la cual, ya está probada y demostrada en diferentes países y culturas, así como en la propia Comunidad de Madrid.

Ha sido relevante el trabajo realizado por Activistas del Movimiento de Vida Independiente español, Marita Iglesias Padrón o Soledad Arnau Ripollés (autora de este trabajo), a la hora de interconectar la violencia que se perpetra contra las mujeres con diversidad funcional cuando carecen de autonomía moral; es decir, cuando no tienen oportunidad de tomar las riendas de sus propias vidas porque la política social que las acoge no es respetuosa con la Filosofía de Vida Independiente.

3. 3. Apoyos humanos para la Vida Independiente

En términos de la CDPD (2006) dispone de distintos artículos que, de un modo u otro, nos hablan de esas figuras de apoyo tan esenciales para poder vivir de manera independiente.

El Artículo 3 "Principios generales" dice claramente que:

> **Artículo 3. Principios generales**
>
> a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
>
> d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
>
> g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

Por ello mismo, en el Artículo 9. "Accesibilidad" nombra a las personas profesionales intérpretes de lengua de signos y guía intérpretes, y en el Art. 19. "Derecho a vivir en forma independiente y a estar incluido/a en la comunidad", promueve, justo, la plena inclusión de las personas con necesidades

[4] http://es.groups.yahoo.com/group/vidaindependiente_mujeres/

de apoyos generalizados y permanentes en los ámbitos ordinarios y, promueve la asistencia personal. Veamos el siguiente esquema:

Todas estas figuras de apoyo, deben ser figuras laborales que dispongan de una regulación laboral y jurídica. Si es posible, la propia persona con diversidad funcional debe poder remunerar directamente; mediante el «Sistema de Pago Directo», y de no ser así, es importante la creación de Oficinas de Vida Independiente, que sean respetuosas con la filosofía de vida independiente, para que gestionen adecuadamente esos casos de personas que por edad u otras condiciones personales no se pueden representar a sí mismas (siendo, estas oficinas un buen apoyo, también, para las personas representantes legales a la hora de tomar decisiones, así como también para que las personas trabajadoras como asistentes personales tengan garantizados sus derechos y deberes, dentro del ámbito laboral). A modo de ejemplo, podemos conocer la experiencia de la Oficina de Vida Independiente de la Comunidad de Madrid (de julio 2006 a enero 2012, la autora de este informe ha sido la Coordinadora de dicha oficina). Es importante, en este punto, recordar que una persona con diversidad funcional, por sus necesidades de apoyo, puede requerir de varias personas trabajadoras (incluso, al mismo tiempo, como por ejemplo, puede ser el caso de las personas intérpretes de lengua de signos; o, una mujer con diversidad física que necesita apoyos para ella misma, al mismo tiempo que para su bebé…). Veamos el siguiente esquema:

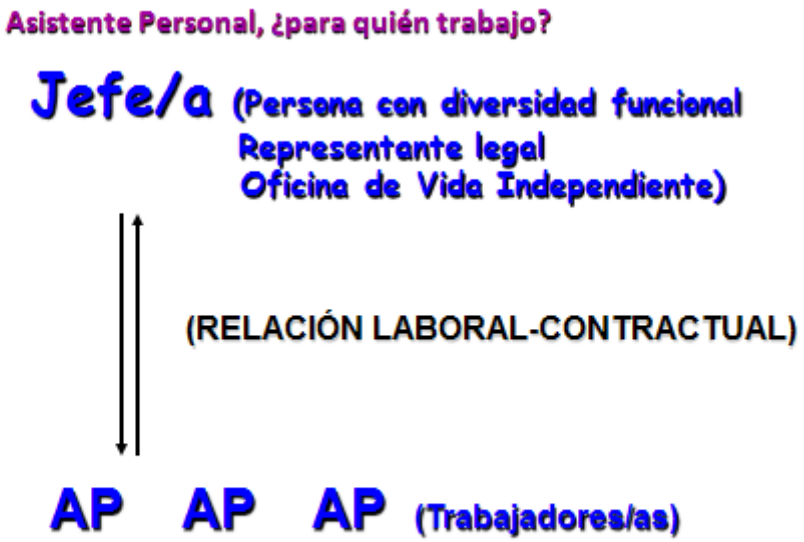


Figura 6. De elaboración propia. Explicación de la relación contractual entre personas con diversidad funcional y sus apoyos humanos..

4. El "Sexo" como una cuestión de Cuidado

Las políticas sociales, públicas y políticas, destinadas tradicionalmente a la población con diversidad funcional que tiene necesidad de apoyos humanos generalizados, de manera permanente, han obviado la dimensión sexual de estas personas.

Históricamente, procedemos de una cultura que promueve la sumisión de las personas "necesitadas". Tanto desde la tradición judeocristiana, de ofrecer caridad, a "los desamparados" o "desvalidos"; como desde una cierta posición "laico-científica", fundamentada en la inferioridad de las personas cuando se consideran "enfermos", desde una perspectiva social y cultural, se ha apostado por apartar de la sociedad a estos casos, de ahí que existe una larga y amplia tradición en institucionalizar en centros especiales (de vivienda, educativos, de empleo, la realización de actividades…).

Si, esto ha sido y, hasta cierto punto, sigue siendo así. También es cierto que sociopolítica y culturalmente el sexo es un tema enormemente controvertido. La tradición judeocristiana, por su parte, ha mostrado una realidad "sexual" bastante negativa, en la medida en que todo lo que queda fuera de un matrimonio y del deseo de la reproducción, es pecaminoso; así como también, se reafirma la mirada tradicional y clasista contra las mujeres, interpretando que son ellas el "símbolo del pecado".

4. 1. Derechos Sexuales

El hecho de empezar a hablar del sexo en términos de Derechos Humanos ha sido todo un desafío. Reconocer que las personas deben relacionarse, también desde un plano sexual (incluido, el reproductivo),

desde el respeto, el consentimiento y la libre autodeterminación, es un paso hacia un modo de "cuidado colectivo" (es decir, el cuidado es individual, pero también es colectivo, en la medida en que es compartido).

En el art. 16 de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos[5], celebrada en Teherán, en 1968, se declaró por primera vez el derecho de elegir de manera libre y responsable el tener un hijo; no obstante, las mujeres continuaron siendo excluidas de la toma de esta decisión al delegarse en la familia o la pareja el ejercicio pleno de este derecho. Dice así:

> 16. La comunidad internacional debe seguir velando por la familia y el niño. Los padres tienen el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de sus hijos y los intervalos entre los nacimientos;

Si hacemos un recorrido por la documentación internacional elaborada por Naciones Unidas en torno a lo que son los "Derechos Sexuales", observamos que tradicionalmente se utiliza la expresión de "Derechos Sexuales y Reproductivos", cuando los "derechos de reproducción" son derechos sexuales. Sin embargo, a lo largo del tiempo cabe reconocer que no es nada fácil separar la sexualidad de la reproducción. Siguiendo en esta línea, tal y como comenta Cruz Pérez (2004:151) se trata de que las mujeres no estén condicionadas por sus cuerpos, por ello:

> A finales de los ochenta, […] se construye y promueve el **concepto de derechos sexuales y reproductivos**, con el fin de favorecer el desarrollo de una lucha mucho más clara por el reconocimiento del derecho de las mujeres a decidir de manera libre su maternidad y el momento para ello, la anticoncepción segura, eficaz y sin coacciones, así como un aborto sin riesgos. Este concepto, reconocido en las Conferencias Internacionales de Desarrollo, Derechos Humanos y Población, ha significado un avance importante para prevenir y tratar las consecuencias de la coerción y discriminación que muchas mujeres continúan viviendo en materia del control de su reproducción y del disfrute de una sexualidad saludable.

La Sexualidad, por tanto, engloba a la reproducción, pero se entiende que la primera es mucho más que "reproducción". Históricamente la interrelación, supuestamente "intrínseca", entre una dimensión y otra procede del pensamiento judeocristiano, muy arraigado en nuestra cultura occidental. Sin embargo, uno de los principales hitos históricos de los movimientos feministas y de homosexualidad, ha sido precisamente el hecho de separar ambas dimensiones. Es decir, que la sexualidad puede conllevar procreación, pero no necesariamente y, por tanto, no en todos los casos en los que se practiquen relaciones sexuales (en una práctica sexual, se puede establecer la "intencionalidad" de no buscar la reproducción).

Los derechos sexuales, incluidos los reproductivos, se encuentran protegidos por la legislación internacional referente a derechos humanos y por otros documentos de las Naciones Unidas. Se ha dicho que esta modalidad de derechos, sexuales y reproductivos, son *los más humanos de todos los derechos*. Es importante tener presente que cuando hablamos de los Derechos Sexuales, solemos hacerlo centrándonos en aquellos que son "negativos", sin valorar adecuadamente los "positivos".

1) Los derechos sexuales: incluye el Derecho Humano de toda persona a tener control respecto de su sexualidad, atendiendo a los denominados "Derechos Sexuales positivos", sin verse sometida a coerción, discriminación o cualquier otro tipo de violencia.

Supone unas relaciones sexuales igualitarias entre mujeres y hombres, que garanticen el pleno respeto a la integridad de la persona y el consentimiento mutuo, asumiendo de forma

[5] http://hrlibrary.umn.edu/instree/spanish/sl2ptichr.html

compartida las responsabilidades y consecuencias de su comportamiento sexual. Ahora bien, estos derechos también deben ser válidos cuando las personas decidan estar fuera de ese «sistema binario sexo-género».

2) **Los derechos reproductivos:** son ciertos Derechos Humanos ya reconocidos en tratados y documentos internacionales y, otros todavía no reconocidos, entre ellos: El derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de descendientes y a disponer de la información, la educación y los medios para ello; el derecho alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva y el derecho a adoptar decisiones sobre la reproducción sin sufrir discriminación, coerción y cualquier tipo de violencia.

Ello, en la práctica, implica que estamos trabajando la sexualidad desde un sentido negativo, es decir, a modo de prevención y/o vulneración de la salud sexual y reproductiva, pero, cabe insistir en que la salud pública, cuando intenta prevenir enfermedades de transmisión sexual, o embarazos no deseados, por ejemplo, está tratando de "cuidar la salud pública". Los derechos sexuales, también cuidar la salud pública y personal, desde el mutuo acuerdo.

La propuesta de Educación Integral de la Sexualidad, también es una forma de cuidar la salud pública, en este caso, mediante la educación. Si formamos y educamos a las personas, supuestamente, después, ellas, es decir, todas nosotras y nosotros, vamos a poder actuar de forma serena, responsable y consecuente con nuestros actos y prácticas sexuales.

La UNESCO (2010) define la **Educación en Sexualidad** del siguiente modo:

Figura 7. De elaboración propia. Definición de educación en sexualidad por parte de Naciones Unidas.

Aunque es importante decir que en el caso de la UNESCO, la «Educación en Sexualidad» se encuentra dentro del ámbito de la salud, a modo de prevención contra el VIH/Sida, tanto en el documento de 2010 como en el de 2014, sienta unas bases mínimas imprescindibles para desarrollar una **«Educación Integral de la Sexualidad»**, donde expresa la necesidad de incluir la perspectiva de género, la interculturalidad o la intergeneracionalidad en el desarrollo formativo. Es decir, de lo que se trata es de reunir desde un profundo respeto por la multiplicidad de realidades humanas diferentes

que existen y, a partir de ahí, construir programas educativos sexuales que contemplen esas distintas singularidades, a fin de no marginarlas.

La Asociación Mundial para la Salud Sexual (WAS), en la última revisión hecha en 2014, nos ha presentado la reciente versión de la ***Declaración Universal de los Derechos Sexuales***[6]. El artículo 10 promueve el derecho a una educación y, ese derecho, incluye específicamente el «**Derecho a la Educación Integral de la Sexualidad**». Dice así:

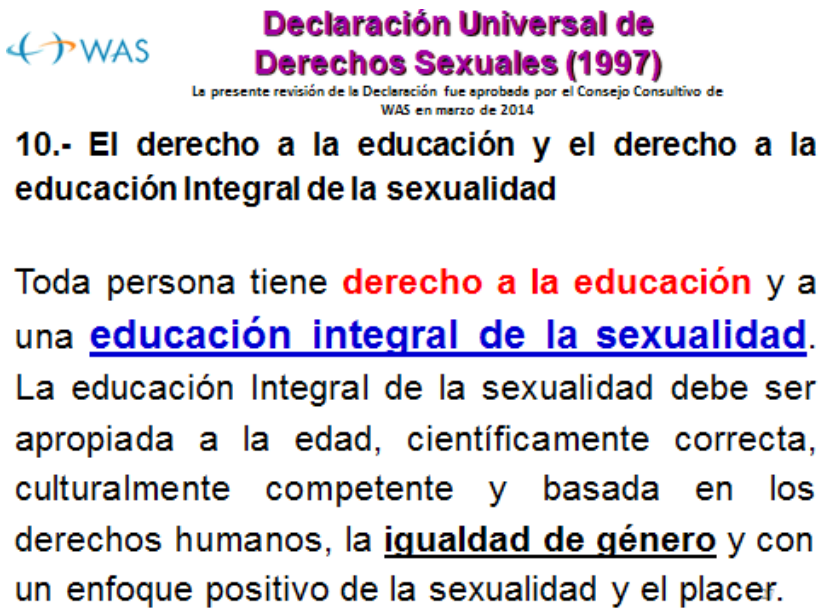


Figura 8. De elaboración propia. Derecho a la educación integral de la sexualidad por parte de la asociación mundial de salud sexual.

4. 2. Ausencia del plano sexual en los cuidados a las personas con diversidad funcional

Entre las medidas presentes en el ***Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*** (CIPD) (El Cairo, 5 -13/09/1994), se tiene en consideración a las personas con diversidad funcional. Dice así:

> Los gobiernos deberían examinar a todos los niveles las **necesidades de las personas con discapacidad en sus aspectos éticos y de derechos humanos**. Deben reconocer las necesidades relativas, entre otras cosas, a la **salud reproductiva, incluida la planificación de la familia y la salud sexual**, el VIH/sida, la información, la educación y las comunicaciones. Asimismo debe **eliminar las formas concretas de discriminación las que puedan ser objeto las personas con discapacidad en relación con los derechos reproductivos, la formación de hogares y familias** y la migración internacional, al mismo tiempo, tener en cuenta la salud y otras consideraciones pertinentes en relación con las normas nacionales de inmigración.

Referente a la temática que nos ocupa de los Derechos Sexuales y Reproductivos, cabe hacer mención que están presentes en CDPD (2006): el Artículo 23 "Respeto del hogar y de la familia", donde se reivindica el derecho a contraer matrimonio, formar una familia, ejercer la paternidad/ maternidad y la posibilidad de mantener relaciones personales; y, el Artículo 25 "Salud", donde nos recuerda que tenemos derecho a que se promuevan programas que atiendan nuestra salud, incluida la sexual y reproductiva. Dice así:

[6] http://www.diamundialsaludsexual.org/node/21

Artículo 23. Respeto del hogar y de la familia

1. Los Estados Partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el **matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales**, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás […].

Artículo 25. Salud

a) Proporcionarán a las personas con discapacidad **programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población**;

La WAS (2014), en el Artículo 1. "El derecho a la Igualdad y No discriminación" nos explica que todas las personas, sin excepción alguna, deben tener garantizados los derechos sexuales que presenta esta declaración. Ni la "discapacidad" ni la orientación sexual e identidad y/o expresión de género, pueden ser motivo de discriminación y de desigualdad. Dice así:

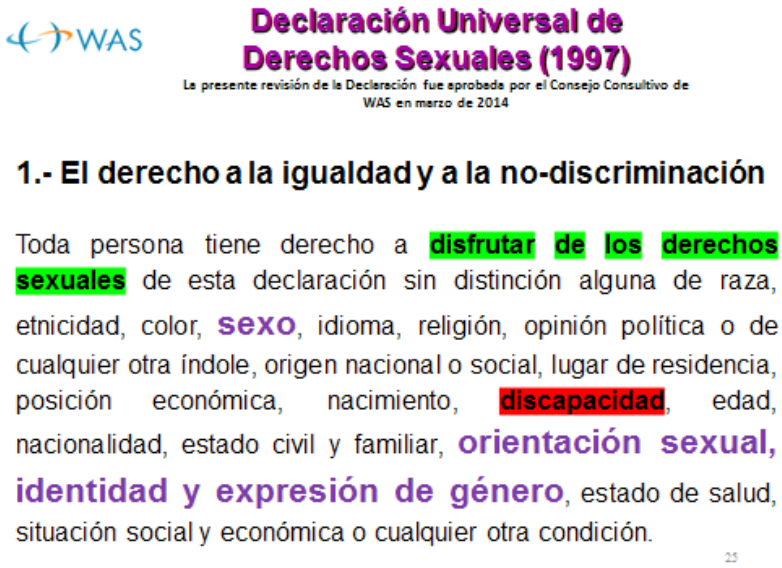


Figura 9. De elaboración propia. Derecho a la igualdad y no discriminación por parte de la asociación mundial de salud sexual..

De acuerdo a EDAD (INE, 2008) se indica que el 8,5% de la población total española tiene algún tipo de diversidad funcional (discapacidad), y que según la diferenciación por sexo:

> Por sexo, más de 2,30 millones de mujeres afirman tener una discapacidad, frente a 1,55 millones de hombres. Las tasas de discapacidad de las mujeres son más elevadas que las de los hombres en edades superiores a 45 años. En los tramos de edad inferiores a 44 años las tasas de los varones superan a las de las mujeres.

Según el ***I Plan de Acción para las Mujeres con discapacidad 2007***, aprobado por el Consejo de Ministros, el pasado 1 de diciembre de 2006, dice que (siguiendo la Encuesta EDDES -99):

> Entre los grupos de **gran dependencia o dependencia severa, el 63% de las personas dependientes son mujeres con discapacidad** frente al 37% de hombres.

Del total de personas de seis o más años con diversidad funcional, el 74,0% (2,8 millones) tiene dificultades para realizar las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD) por sí misma. La mitad de ellas no pueden realizar alguna de estas actividades si no reciben ayudas. Por sexo, el 80,3% de las mujeres con diversidad funcional presentan alguna restricción en las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) frente al 64,6% de los hombres.

Es interesante destacar que la Encuesta EDAD (INE, 2008), sigue con el sistema sexo-género, binarista (hombres y mujeres). En relación a la temática de la sexualidad de la persona con diversidad funcional, no la tiene muy en cuenta. Una muestra de ello se presenta en la definición de «*Discapacidad para las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD)*» (EDAD, 2008:11). Dice así:

> Se consideran ABVD: Lavarse, Cuidados de las partes del cuerpo, Higiene personal relacionada con la micción, Higiene personal relacionada con la defecación, Higiene personal relacionada con la menstruación, Vestirse y desvestirse, Comer y beber, Cuidado de la propia salud: cumplir las prescripciones médicas, Cuidado de la propia salud: evitar situaciones de peligro, Adquisición de bienes y servicios, Preparar comidas, Realizar las tareas del hogar, Cambiar las posturas corporales básicas, Mantener la posición del cuerpo, Desplazarse dentro del hogar, Desplazarse fuera del hogar, Uso intencionado de los sentidos (mirar, escuchar, …) y Realizar tareas sencillas.

De acuerdo a esa definición y, si nos centramos en el ámbito sexológico de la persona con diversidad funcional, cabe decir que realiza una omisión al respecto, en la medida en que detalla la necesidad de higiene personal para la micción, defecación y menstruación, pero, no expresa la necesidad de una higiene personal, consecuencia de un posible autoerotismo o heteroerotismo (por ejemplo, entre dos/o más personas con diversidad funcional). Asimismo, cabe recordar que el hecho de la micción, defecación o menstruación son tres actividades que, desde la mirada tradicional de los cuidados, han sido desexualizados y deserotizados, desde ese punto infantilizante, y médico.

Si echamos un vistazo a la información estadística que facilita el IMSERSO[7] (Instituto de Mayores y Servicios Sociales, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), vemos que hasta el mes de diciembre de 2016 las principales personas beneficiarias de la cartera de servicios y prestaciones facilitada por la ***Ley 39/2006, de 14 diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia*** («BOE» núm. 299, de 15/12/2006), son mayoritariamente mujeres (569,844), frente a los hombres (295,720). En este sentido, y aunque en la propia normativa, en el Artículo 3. "Principios de la Ley", hace referencia a la inclusión de la "perspectiva de género". Dice así:

> **Artículo 3. Principios de la Ley.**
> f) La personalización de la atención, teniendo en cuenta de manera especial la situación de quienes requieren de mayor acción positiva como consecuencia de tener mayor grado de discriminación o menor igualdad de oportunidades. (**Art. 8, LIONDAU**)
> h) La promoción de las condiciones precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible.
> p) La inclusión de la **perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres**.

Cierto es que si seguimos analizando todo su articulado, no existe un compromiso real por esa "inclusión de género" (cabe recordar en todo momento que esta normativa estatal debiera estar enfocada desde el género, puesto que las mujeres son las principales usuarias, tanto por ser atendidas como por ser las cuidadoras). Es más, dicha legislación debiera acoger la categoría género en sentido amplio, y no estrictamente como una cuestión del «Sistema (binario) Sexo-Género», puesto que las personas LGTBQI+, o quienes nos identifican con ningún género, también son en algún momento de sus vidas personas que necesitan ser atendidas, así como personas que son cuidadoras.

[7] http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/estsisaad20161231.pdf

A diciembre de 2016, España concede solamente 5779 prestaciones económicas de Asistencia Personal (Artículo 19, Ley 39/2006, de 14 diciembre) y que, dicha normativa estatal no hace ninguna mención a otras figuras laborales que también son herramientas humanas que sirven para garantizar la plena igualdad de oportunidades de las personas con diversidad funcional, cuando necesitan apoyos generalizados, como son: intérpretes de lengua de signos, guía intérprete, mediadores/as, asistentes sexuales…

Por todo ello, y tras este panorama no muy alentador, se puede deducir con bastante sencillez que la filosofía (mundial) de vida independiente todavía no se encuentra suficientemente implementada en nuestra política social pública destinada a la población con diversidad funcional, a las personas mayores y a sus familias y/o personas allegadas; con lo cual, sin cultura de vida independiente la sexualidad, el sexo, los sentires…, apenas tienen cabida en el espectro de la política social estatal española.

La autora de este trabajo, interpreta que es crucial recordar la sexualidad de las personas con diversidad funcional, si sólo si, se les da la oportunidad de que sean personas lo más libres posible, estando plenamente incluidas en la comunidad y, por tanto, alejadas de la perspectiva tradicional de institucionalización sistemática.

5. La Asistencia Sexual (AS). El abordaje de la sexualidad desde la autoerótica

Una de las cuestiones importantes que está sucediendo ahora mismo cuando se habla de Asistentes Sexuales, aunque sea sin conocer bien la definición de estas nuevas personas profesionales, es el hecho que de manera pública estamos reconociendo que existen personas que, al igual que para el resto del día y/o de la noche, y para distintas actividades de la vida diaria (en función del ritmo de vida de la persona con diversidad funcional), para actividades que tienen que ver con la dimensión sexual, muy en especial, aquellas que tienen que ver con una autoerótica, estas personas, para "saciarlas"/"realizarlas"/"ejecutarlas", también…, necesitan apoyos humanos (profesionales/ personas trabajadoras que puedan cubrir las necesidades de dichas personas diversas).

Sin embargo, "saciar" esas necesidades, en absoluto significa que la persona trabajadora, asistente sexual, tenga que "poner en juego" su propio cuerpo ni su sexualidad. Al igual que la figura laboral de Asistencia Personal (Arnau Ripollés, Rodríguez-Picavea Matilla y Romañach Cabrero, 2007), la Asistencia Sexual se constituye en una "herramienta humana" que se enmarca dentro de lo que es la Filosofía (mundial) de Vida Independiente (Arnau Ripollés, 2013, 2014. 2017). La Asistencia Sexual, por tanto, es un medio, importante/humano, que tiene como objetivo explícito favorecer el empoderamiento de la persona con diversidad funcional, con necesidad de apoyos generalizados permanentes, en su ámbito sexual, entiéndase, a lo largo de todo su ciclo vital, si así se necesitase, y, que es trabajo sexual, en absoluto es una modalidad de "prostitución especial, creada para gente especial".

La «Asistencia Sexual» (AS), en estos momentos actuales, desvela la situación en la que se encuentran muchas personas con diversidad funcional, en especial, cuando necesitan apoyos de manera generalizada y permanente, y es que su sexualidad nunca ha sido una cuestión relevante por parte de esa mirada tradicional de atención y cuidados, sumisos, asistencialistas y caritativos.

La solución no está en crear, una vez más, y como la tradición manda y nos recuerda continuamente, algo especial para gente diferente, y a quien nadie quiere (tampoco, en sentido erótico ni sexual). De lo que se trata es de hacer cultura para que las personas nos vayamos humanizando, para eso, es imprescindible apostar abiertamente por la plena desinstitucionalización de aquellas personas con necesidades de apoyos. Hay que educar en cultura de vida independiente, para que podamos tomar responsabilidades sobre nuestras vidas y sobre todo aquello que nos afecta, así como sobre los servicios que recibimos.

6. Bibliografía

- Arnau Ripollés, Mª. S. (2003), «La Universidad y la Mujer con Discapacidad», en Mesa Redonda "*Mujer con Discapacidad: experiencias y situaciones*" de la Jornada sobre Mujer con Discapacidad, organizada por la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos de la Comunidad de Madrid (FAMMA), en colaboración con el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid y la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, Madrid, 7 marzo de 2003.
- Arnau Ripollés, Mª. S. (2010), «Educación para una "Cultura de Vida Independiente": Nueva materia curricular para una Cultura de Paz», en Cuadernos de Educación y Desarrollo. Vol. 2, Nº 11 (enero). Disponible en: http://www.eumed.net/rev/ced/11/sar.htm
- Arnau Ripollés, Mª. S. (2013): «Asistencia Sexual. Otro medio, no un fin, para alcanzar el Derecho Humano a una Vida Independiente en materia de Sexualidad», Madrid: Universidad Abierta Iberoamericana Manuel Lobato (UAIML-IPADEVI) y Grupo online sobre Bioética de/desde la diversidad funcional (Bioética-FVID). Disponible en: http://www.slideshare.net/solearnau/asistencia-sexual-sept-2013
- Arnau Ripollés, Mª. S. (2014), «Educación Inclusiva y perspectiva de género en la Política Científica y de Investigación Universitaria», Comunicación presentada en el II Congreso Internacional *Universidad y Discapacidad* (CIUD) (Madrid, 27-28/11/2014).
- Arnau Ripollés, Mª. S. (2014): «La Asistencia Sexual a debate». DILEMATA. Revista Internacional de Éticas Aplicadas. Año 6- Especial Núm. 15. ISSN: 1989-7022. Págs. 7-14. Disponible en: http://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/285/306
- Arnau Ripollés, Mª. S. (2015), «Breve análisis sobre la Política Científica y de Investigación Universitaria, desde la demanda de Inclusión por parte de las personas con diversidad Funcional», en *Revista Inclusiones*. Vol. 2. Núm. 3. Julio-Septiembre. Págs. 233-249. Disponible en: http://www.revistainclusiones.cl/volumen-2-nb03/oficial-articulo-2015-lic.-soledad-arnau-ripolles.pdf
- Arnau Ripollés, Mª. S. (2015): «Hacia una perspectiva no androcéntrica de la Asistencia Sexual», en la Jornada "Asistencia Sexual: Una figura en construcción", organizada por Clínica Jurídica de Dret al Dret de la Fac. de Dret de la Universitat de Barcelona, Oficina de Vida Independent de Barcelona y Yes we fuck. Barcelona, 29 de junio 2015.
- Arnau Ripollés, Mª. S. (2016): «La Filosofía de la Inclusión. Un gran reto para el Sistema Educativo universitario español», Comunicación presentada en el III Congreso Internacional *Universidad y Discapacidad* (CIUD) (Madrid, 10-11/11/2016). Disponible en: http://es.slideshare.net/solearnau/filosofa-de-la-inclusin-y-el-sistema-universitario-espaol-soledad-arnau-ripolls-2016

– Arnau Ripollés, Mª. S. (2017): «El Modelo de Asistencia Sexual como Derecho Humano al Auto-Erotismo y el acceso al propio cuerpo. Un nuevo desafío para la plena implementación de la Filosofía de Vida Independiente». INTERSTICIOS. Revista sociológica de pensamiento crítico. VOL 11 Nº 1. ISSN 1887-3898. Págs. 19-37. Disponible en: http://www.intersticios.es/article/download/16468/11202

– Arnau Ripollés, Mª. S.; et al.. (2007): «Asistencia Personal para la Vida Independiente y la promoción de la autonomía de las personas con diversidad funcional (discapacidad) en España». Disponible en: http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/pdf/a_p_y_diversidad_funcional_en_espana.pdf

– Arnau Ripollés, Mª. S.; et al. (2009): «Guía práctica de la Asistencia Personal», Madrid: Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Dirección General de Servicios Sociales. ASPAYM-Madrid. Disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DGuia+CAM+15_12_09.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1220661168367&ssbinary=true

– CNSE (2010): *Situación de las mujeres sordas ante la violencia de género*, Madrid: Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE). Disponible en: http://www.cnse.es/uploaded/publicaciones/violencia_genero.pdf

– Cruz Pérez, Mª. del Pilar (2012): «Teoría feminista y discapacidad: Un complicado encuentro en torno al cuerpo», en Géneros. Revista de investigación y divulgación de los estudios de género. Número 12 / Época 2 / Año 19 / Septiembre de 2012 • Febrero de 2013, pp. 51-71. Disponible en: http://repositoriocdpd.net:8080/handle/123456789/602

– Fernández Rodríguez, M. (2002): «Formación y empleo en mujeres con discapacidad», en AAVV. (2002): *Mujer y discapacidad. Un análisis pendiente,* Oviedo: Consejería de Asuntos Sociales del Principado de Asturias. Págs. 193- 204. Disponible en web: https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Asuntos%20Sociales/Calidad/publicaciones/mujer_y_discapacidad.pdf

– Fundación Universia y CERMI (2014): *Universidad y Discapacidad. II Estudio sobre el grado de inclusión del sistema universitario español respecto de la realidad de la discapacidad*. Madrid: Fundación Universia y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Disponible en: www.fundacionuniversia.net/fichero?id=2471

– García Alonso, J. V. (Coord.). (2003): *El movimiento de vida independiente. Experiencias Internacionales.* Madrid: Fundación Luis Vives. Disponible en: www.independentliving.org/docs6/alonso2003.pdf

– Iglesias Padrón, M. (2002): «Violencia y mujer con discapacidad», en AAVV. (2002): *Mujer y discapacidad. Un análisis pendiente,* Oviedo: Consejería de Asuntos Sociales del Principado de Asturias. Págs. 109-140. Disponible en web: https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Asuntos%20Sociales/Calidad/publicaciones/mujer_y_discapacidad.pdf

– Iglesias, M.; et al., (1998): *Violencia y la Mujer con Discapacidad*, Proyecto METIS, iniciativa DAPHNE de la Unión Europea. Asociación Iniciativas y Estudios Sociales. Disponible en: http://www.asoc-ies.org/informe%20metis.pdf

– Maraña, J. J. (2004): *Vida Independiente. Nuevos modelos organizativos*. Santiago de Compostela: Editado por AIES. Disponible en: http://www.asoc-ies.org/docs/vinmo.pdf

– Martín Rodríguez, M. (2012): «Mesa 5: La Experiencia de las Mujeres con Discapacidad ante sus Derechos Sexuales y Reproductivos», en CERMI (2012): *Conferencia Internacional: "Los desafíos del Nuevo Milenio para las Mujeres con discapacidad"* (Madrid, 27 -29/06/2012). Disponible en: http://www.cermi.es/es-ES/MujeresDiscapacidad/conferencia_internacional_de_mujeres_con_discapacidad/Lists/ponencias/Attachments/13/Marina%20Mart%C3%ADn.doc

– Peláez Narváez, A. (2008): «Informe del Consejo Nacional de la discapacidad de España», en CERMI (2008): *Reconociendo los Derechos de las niñas y mujeres con discapacidad. Un valor*

añadido para la sociedad futura (Conferencia europea, 2007), Madrid: CERMI y Ediciones Cinca. Págs. 163-178. Disponible en: http://www.fundacioncermimujeres.es/sites/default/files/debate_general_mujeres_ninas_discapacidad.pdf

– Romañach Cabrero, J. y LOBATO, M. (2007): «Diversidad funcional. Nuevo término para la lucha por la dignidad de la diversidad del ser humano», en ÁLVAREZ POUSA, L. y otros (coord.) (2007): *Comunicación y discapacidades. Actas del Foro Internacional*, Galicia: Observatorio Gallego de Medios. Colegio profesional de Periodistas de Galicia. Págs. 321-330. Disponible en: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2393402

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

VIDA INDEPENDIENTE ¿DERECHO O PRIVILEGIO? UNA INVESTIGACIÓN CENTRADA EN LAS PERCEPCIONES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SUS FAMILIAS Y LOS PROFESIONALES

Pallisera Díaz, Maria
maria.pallisera@udg.edu

Puyalto Rovira, Carol
carolina.puyalto@udg.edu

Fullana Noell, Judit
judit.fullana@udg.edu

Díaz Garolera, Gemma
gemma.diaz@udg.edu

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen

El artículo 19 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2006) establece el derecho de todas las personas con discapacidad a decidir dónde quieren vivir y con quien, y a acceder a los apoyos que les permitan igualdad de acceso a los servicios de la comunidad. Aún así, en estos momentos las personas con discapacidad intelectual (DI) experimentan numerosas dificultades para poder ejercer su derecho a la vida independiente.

Con el objeto de analizar la situación actual que viven las personas con DI y plantear las acciones orientadas a garantizar el logro del artículo 19 de la Convención, se llevó a cabo una investigación organizada en las siguientes fases:

1. Estudio cualitativo sobre los puntos de vista de las personas con DI. Se realizaron 10 grupos focales y 22 entrevistas individuales.
2. Estudio cualitativo sobre las percepciones y puntos de vista de las familias. Se realizaron 5 grupos focales.
3. Estudio cualitativo sobre las perspectivas de los profesionales. Se realizaron 35 entrevistas en profundidad.

Se analizaron los datos mediante análisis de contenido temático y se triangularon las informaciones provenientes de los distintos grupos de informantes.

El método utilizado permite disponer de una visión general y comprensiva sobre los elementos que según los participantes obstruyen el derecho de la persona con DI a vivir de forma independiente y ser incluida en la comunidad. Con ello, se plantean acciones de mejora para avanzar en el logro del artículo19 de la Convención.

Palabras clave

Vida Independiente; Discapacidad Intelectual; Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; Inclusión Social; Políticas sociales

1. Introducción. Modelos de apoyo a la vida independiente.

En los últimos años se han conseguido importantes avances en la atención a las personas con discapacidad, como el reconocimiento del derecho al trabajo, el establecimiento de servicios de apoyo para su inclusión laboral y su participación social, y los apoyos a sus procesos de emancipación personal. A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad (CDPD) (Naciones Unidas, 2006) constituye un logro significativo en el cambio de visión de la discapacidad. Firmada por 158 países y ratificada por 138 (España lo hace el 2007), promueve la visión de la persona con discapacidad como sujeto de derechos, con capacidad de disfrutar y reclamar estos derechos, de tomar decisiones sobre su vida y participar activamente en la sociedad (Gómez y Arroyo, 2012; Navas et al., 2012). Como plantean Shogren y Turnbull (2014), la CDPD constituye un instrumento fundamental para avanzar en las políticas y prácticas sociales y educativas: a los agentes políticos les indica la dirección y objetivos de las políticas sociales y educativas; a los profesionales les orienta acerca del sentido y estrategias a seguir para diseñar, distribuir y gestionar los servicios de apoyo; a las personas con discapacidad y a sus familias les proporciona argumentos para defender y conseguir sus derechos; a los investigadores les proporciona estándares para evaluar los desarrollos y logros de las prácticas educativas y sociales y para plantear estrategias de mejora.

El artículo 19 de la Convención establece el derecho de todas las personas con discapacidad a decidir donde quieren vivir y con quien, y acceder a los apoyos que les permitan igualdad de acceso a los recursos de la comunidad. El derecho a la vida independiente desde el planteamiento de la Convención, supone cuestionar la tendencia generalizada de atención residencial a las personas con discapacidad intelectual (DI). Desde la segunda mitad del siglo XX, en los países occidentales dominaban las instituciones de gran tamaño en las que las personas con discapacidad pasaban gran parte de sus vidas (“modelo institucional”) (Mansell, 2006; Emerson y Ramcharan, 2010). En los años 70 y 80, en los EEUU, Canadá, Reino Unido y Australia, entre otros, se desarrolló un creciente movimiento de crítica a este modelo, basado en evidencias de conculcación de derechos de las personas atendidas (Kilbane y McLean, 2008; Barnes y Mercer, 2010), así como de despersonalización y exclusión social (European Commission, 2009; Mansell et al., 2010). Simultáneamente, en Escandinavia, Canadá, EEUU y Reino Unido se produce un crecimiento de las experiencias de autodefensa (self-advocacy) en que las propias personas con discapacidad se organizan para defender y reivindicar sus derechos (Goodley, 2005; Mitchell et al., 2006). Con ello, se configura una nueva perspectiva basada en la creencia de que las personas con DI deben poder ejercer el control de sus vidas. Se inicia así un proceso de transformación de las instituciones que lleva a la búsqueda de alternativas que conduce a un nuevo modelo de apoyo a la vida independiente basado en la comunidad.

En la mayoría de los países con servicios basados en la comunidad, éstos son proporcionados por parte de organizaciones que reciben fondos de la administración para su gestión. La forma dominante de provisión de servicios suele ser la vivienda tutelada (“group home”), en la que viven de 3 a 10 personas (o más) que reciben apoyo con cierta intensidad por parte de profesionales. Estas

alternativas han sido criticadas por el hecho de que con frecuencia reproducen el modelo institucional al restringir la toma de decisiones y el control de la propia vida de las personas con DI. Por ello, recientemente, la falta de satisfacción con las viviendas tuteladas ha llevado a desarrollar modelos de apoyo a la vida independiente personalizados ("supported living" o "personalized arrangements"), también basados en la comunidad, pero en los que las personas con DI escogen con quien vivir, en viviendas alquiladas por ellos, y reciben sólo el apoyo necesario por parte de profesionales. El desarrollo de estas alternativas suele estar relacionado con sistemas de financiación organizados en presupuestos individualizados ("direct payments" o pagos directos), que se asignan directamente a las personas, permitiéndoles adquirir los servicios que desean (Mansell *et al*. 2010).

Este último modelo es acorde con los planteamientos de la vida independiente formulados en la CDPD, aunque su adopción es particularmente compleja. Uno de los inhibidores más potentes en el proceso de transformación de los apoyos desde un modelo institucional a un modelo personalizado es la distancia entre las perspectivas de los usuarios y la percepción de sus necesidades que tienen los profesionales (Cambridge y Carnaby, 2005; Osgood, 2005). Avanzar hacia un modelo personalizado implica que las organizaciones transformen su modelo de intervención educativa desde un modelo esencialmente paternalista y asistencial hacia un modelo en el que las personas pueden avanzar en el control de sus vidas (Emerson y Ramcharan, 2010; Stevens, 2010).

2. Los apoyos a la vida independiente de personas con discapacidad intelectual en España.

En España, a causa del retraso en la configuración de los servicios sociales provocado por la Guerra Civil, fueron les asociaciones de padres y madres quienes crearon, en años 60, los centros educativos y sociales para personas con discapacidad. Con la LISMI (Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos) se establecieron por primera vez en nuestro contexto distintas medidas y estrategias relacionadas con la vida independiente que pretendían, por un lado, promover el acceso al mercado laboral ordinario y, por otro lado, ofrecer alternativas residenciales al hogar familiar a las personas con discapacidad. Sin embargo, autores como Vila y Trueta (2003) consideran que, a efectos prácticos de esta ley, los principios de inclusión y normalización se debilitaron debido a la tendencia de las organizaciones a especializar los servicios alejándolos de las dinámicas de la comunidad, y a supeditar los intereses de las personas con discapacidad a los de las propias organizaciones.

La atención a las personas con discapacidad en España se regula actualmente por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Se estructura teniendo en cuenta la Convención de las Naciones Unidas, y reconoce la vida independiente como uno de sus principios (art. 3), dedicándole un capítulo. Sin embargo, las medidas que establece para promover este derecho plantean importantes contradicciones. Aunque se declara que las personas con discapacidad deben vivir con igualdad de oportunidades que el resto de población en la comunidad, las fórmulas de alojamiento que se promueven son las vinculadas con el modelo institucional: las residencias y las viviendas tuteladas.

Aunque la legislación española establece un marco jurídico común que condiciona al conjunto de Estado en la atención a las personas con discapacidad, son las comunidades autónomas las responsables de diseñar e implementar los servicios acordes con este marco. En Cataluña, donde se desarrolla la investigación presentada, el Decreto 318/2006 de servicios de acogida de personas con discapacidad, establece las características de la "Llar Residència" (vivienda tutelada u hogar de grupo): El *hogar de grupo* se caracteriza por ser un hogar en el que conviven un máximo de 12 personas de 18 a 65 años, con necesidad de apoyo intermitente, limitado, extenso o generalizado[1].

Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado proyectos específicos de apoyo a la vida independiente en el propio hogar de la persona, como en Cataluña, Madrid y País Vasco. Es en este marco que Cataluña, existe desde el año 2002 el Programa de Apoyo a la Autonomía en el Propio Hogar, destinado a un máximo de 4 personas de 18 a 65 años con necesidad de apoyo intermitente que viven en un hogar que es alquilado o es de la propiedad de una de ellas. Este programa se regula periódicamente por la Generalitat de Cataluña, estableciendo tanto la cuantía de la ayuda como las condiciones que deben reunir los beneficiarios para poderla recibir. La cuantía actual, que es de 500 euros, la solicitan directamente las personas y es recibida por el Servicio que va a ofrecer el apoyo (que debe estar previamente acreditado para poderlo ofrecer).

En todos los casos, el acceso a estos servicios se formula en función de la valoración que hace la Administración de la necesidad de apoyo de la persona, de su edad, y de su capacidad económica para alquilar o comprar una vivienda.

[1] El Decreto 318/2006, en su artículo 3.2, establece los siguientes apoyos en función de su intensidad: el *apoyo intermitente* que se presta de forma esporádica u episódica y que se proporciona cuando se necesita; el *apoyo limitado* que se presta de forma ocasional y continuada durante un período de tiempo limitado, con una frecuencia regular, y en algunos de los entornos de la vida de la persona (hogar, trabajo, vida comunitaria, etc.); el *apoyo extenso* que se presta de forma continuada, sin límite de tiempo, con una frecuencia regular o alta, y en algunos de los entornos de la vida de la persona; y el *apoyo generalizado* que se presta de forma continuada, posiblemente durante toda la vida de la persona, con una frecuencia alta e intensa, y afecta a todas o casi todas las situaciones de vida de la persona.

El objetivo de este trabajo es analizar cuales son, según las propias personas con discapacidad intelectual, sus familias y profesionales que les apoyan, las principales barreras con las que se encuentran las personas con DI actualmente para poder llevar a cabo sus proyectos de vida independiente. A partir de las experiencias y opiniones de profesionales, personas con discapacidad y familias, se plantearán distintas propuestas para la mejora de la situación actual.

El texto se organiza como sigue: en primer lugar, se va a describir el método utilizado en la presente investigación; seguidamente, se dedicará un apartado a presentar los resultados de la investigación centrándonos en las barreras que perciben los participantes para, finalmente, plantear las principales propuestas de mejora derivadas de estos resultados.

3. Método

Con el objeto de analizar la situación actual que viven las personas con DI en relación a la Vida Independiente, y plantear las acciones orientadas a garantizar el logro del artículo 19 de la Convención, se llevó a cabo una investigación organizada en las siguientes fases:

1. Estudio cualitativo sobre los puntos de vista de las personas con DI. Se realizaron 10 grupos focales y 22 entrevistas individuales.
2. Estudio cualitativo sobre las percepciones y puntos de vista de las familias. Se realizaron 5 grupos focales.
3. Estudio cualitativo sobre las perspectivas de los profesionales expertos en los procesos de apoyo a las personas con DI. Se realizaron 35 entrevistas en profundidad.

En la tabla 1 se sintetizan los objetivos, participantes y métodos tratados en cada una de las fases de la investigación. A continuación, se expone el procedimiento seguido para llevar a cabo cada una de estas fases.

Tabla 1 *Síntesis de las fases de la investigación*

Fase	Objetivo	Participantes y métodos
1	Conocer los puntos de vista de las **personas con DI** sobre las dificultades y apoyos hallados en el desarrollo de proyectos hacia la vida independiente	**22 personas con DI** participaron en **entrevistas individuales en profundidad** **72 personas con DI** que formaban parte de grupos de autogestores participaron en **10 grupos focales.**
2	Conocer los puntos de vista de las **familias** de personas con DI acerca de las dificultades y apoyos que encuentran sus hijos e hijas para desarrollar proyectos hacia la vida independiente	**35 familiares** de personas con DI participaron en **5 grupos focales**
3	Conocer los puntos de vista los **profesionales** que trabajan en servicios de apoyo a las personas con DI acerca de las dificultades y apoyos que encuentran estas personas para desarrollar proyectos hacia la vida independiente	**35 profesionales** vinculados a la organización de servicios relacionados con el apoyo a personas adultas con DI participaron en **entrevistas individuales semiestructuradas** en profundidad

A continuación, se expone el procedimiento seguido para realizar cada una de las fases de la investigación.

Fase 1

Para conocer los puntos de vista de las personas con DI acerca de las dificultades y apoyos que encuentran en el desarrollo de sus proyectos de vida independiente se llevaron a cabo 10 grupos focales y 22 entrevistas individuales.

Tras seleccionar los participantes a través de distintas organizaciones del territorio proveedoras de servicios de apoyo a personas con DI, participan un total de 22 personas con DI. En concreto, participan 11 hombres y 11 mujeres de edades comprendidas entre los 21 y los 55 años. De las 22 personas, 5 viven en un hogar de grupo, 6 en un hogar propio o alquilado por ellas mismas con Servicio de Apoyo en el Propio Hogar, 9 en el hogar familiar, y 2 en un hogar propio o alquilado por ellas mismas sin ningún servicio de apoyo. A nivel laboral, 16 personas trabajan (9 en un centro especial de empleo y 7 en una empresa ordinaria con apoyo), 4 participan en un servicio de terapia

ocupacional, y 2 están en situación de desempleo. Las entrevistas se llevaron a cabo de febrero a septiembre de 2015.

En las entrevistas individuales se trataron los siguientes temas:

- La vivienda: situación actual y deseada, la toma de decisiones sobre la vivienda, barreras y apoyos recibidos y deseados con relación a la vivienda.
- La participación en la comunidad: participación actual y deseada, la toma de decisiones en cuanto a la participación en la comunidad, barreras y apoyos actuales y deseados.
- Las relaciones afectivas: situación actual, barreras y apoyos actuales y deseados para iniciar y mantener relaciones afectivas.
- Acciones que pueden contribuir a que las personas con DI vivan dónde quieran, cómo quieran y con quién quieran.
- Acciones que pueden contribuir a que las personas con DI participen en la comunidad.

En los *grupos focales* participaron 72 personas (38 hombres y 34 mujeres) miembros de distintos grupos de autogestión del territorio donde se llevó a cabo la investigación. A través de una federación de organizaciones dirigidas a las personas con DI, se contactó con los distintos grupos de autogestión del territorio. Fueron 10 los grupos que accedieron a participar en la investigación. Todos los grupos tenían más de un año de funcionamiento y estaban vinculados a alguna organización de atención a personas adultas con discapacidad. Los participantes tenían distintas situaciones en cuanto a la vivienda (con Servicio de Apoyo en el Propio Hogar, hogares de grupo, y/o viviendo en el hogar familiar). El objetivo del grupo focal era aportar reflexiones y opiniones sobre el papel de los profesionales en el apoyo a las personas con discapacidad en los procesos de emancipación y vida independiente a partir de las experiencias propias y de compañeros. No se aportaban datos personales y particulares de cada participante. Los grupos focales se realizaron entre noviembre de 2015 y junio de 2016.

Los grupos focales con personas con DI trataron los siguientes temas:

- Las opciones actuales de apoyo a la vida independiente.
- El papel de los profesionales, de las familias y de las propias personas con DI en la determinación y elección del proyecto de vida de la persona y de los apoyos necesarios para lograrlo.
- La actuación de las organizaciones proveedoras de servicios en la transición hacia un modelo de apoyo basado en la comunidad.
- Las redes de apoyo naturales.

Fase 2

El objetivo de la fase 2 era conocer los puntos de vista de las familias de personas con DI acerca de las dificultades y apoyos que encuentran sus hijos para desarrollar proyectos de vida independiente. A través de organizaciones que ofrecen servicios a personas adultas se invitó a las familias a participar. Accedieron a participar 35 personas, 12 hombres y 23 mujeres, que eran madres o padres de personas con DI. Se distribuyeron en 5 grupos focales. Los grupos focales con familias se llevaron a cabo entre los meses de abril a junio del 2016.

En los grupos focales con las familias se trataron los mismos temas que en los grupos focales dirigidos a personas con discapacidad.

Fase 3

Para conocer los puntos de vista de los profesionales que trabajan en servicios de apoyo a las personas con DI acerca de las dificultades y apoyos que encuentran estas personas para desarrollar proyectos hacia la vida independiente se recurrió también a entrevistas semiestructuradas en profundidad. Participaron 35 profesionales con más de 6 años de experiencia, en concreto, participaron 26 mujeres y 9 hombres, de los cuales 10 tenían entre 5 y 10 años de experiencia en procesos de apoyo a personas con DI; 10 entre 10 y 15, el 7 entre 15 y 25 años y el 8 tenían más de 25 años de experiencia.

Los temas que se trataron en las entrevistas con los profesionales fueron los mismos que se debatieron en los grupos focales con personas con DI y con familias. Las entrevistas se llevaron a cabo desde noviembre del 2015 a julio del 2016.

Las entrevistas y grupos de discusión fueron transcritos y, posteriormente, analizados mediante la técnica del análisis de contenido temático, combinando un proceso de codificación estructural con un proceso descriptivo (Saldaña, 2013). Se partió de una lista provisional de códigos basada en los temas tratados en las entrevistas y grupos focales, que se amplió con códigos descriptivos surgidos de la lectura de las transcripciones. Se analizaron independientemente los datos de cada grupo (personas con DI, familias y profesionales). Finalmente, se llevó a cabo un proceso de triangulación entre los distintos grupos de informantes.

4. Barreras para la vida independiente: opiniones de personas con discapacidad intelectual y profesionales.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se van a comentar los siguientes temas que tienen una incidencia significativa en las políticas educativas y sociales de nuestro contexto: la formación para la vida independiente; las relaciones con los profesionales; el modelo de organización de apoyos; los ingresos económicos; y el ámbito normativo. En cada apartado se indican las principales barreras y se aportan citas extraídas de las entrevistas o grupos focales con las personas con DI, las entrevistas a los profesionales, o los grupos focales con las familias.

Formación y preparación para la vida independiente

Una de las principales barreras para la vida independiente según las personas con DI es no sentirse lo suficientemente preparadas a la hora de emprender sus proyectos de vida como, por ejemplo, participar en actividades de la comunidad que son de su interés o emanciparse del hogar familiar.

> Pau: Más de una vez me lo he planteado *(emanciparme de casa de mis padres)*, pero quieras o no, sí que me lo planteo, pero me hace como cosa. O sea, me da miedo. No sé realmente como irá, si yo estaré viviendo solo o con un compañero o quién sea…
> Entrevistadora: ¿Qué es lo que te preocupa más? ¿Qué es lo que crees que te puede resultar más difícil viviendo solo?
> Pau: Pues vivir solo, hacer las cosas por mí mismo, que todavía veo que no sé mucho.
> (Pau, 25 años)

Sin embargo, adquirir aprendizajes que les permitan desarrollar su autonomía y ganar confianza en ellas mismas representa un apoyo importante para ellas. Entre estos aprendizajes destacan los relacionados con las tareas del hogar, como cocinar y limpiar, siendo las familias los principales agentes educativos para ello. Aun así, las personas con DI también valoran las experiencias vivenciales y apoyos que les permiten prepararse para afrontar distintas etapas de sus vidas como la emancipación, las relaciones de pareja y tener hijos.

En la misma línea, pese al reconocimiento de la utilidad de la formación que se ofrece desde las organizaciones proveedoras de servicios, algunos profesionales critican que ésta se realice en el contexto limitado de la propia organización, dificultando así su utilidad y aplicabilidad en el ámbito comunitario. Además, esta formación se diseña a menudo a partir de las demandas puntuales de las personas prescindiendo de una planificación previa por parte de los profesionales.

> "Yo creo que para la vida independiente no se les prepara, ni a la escuela ni nosotros tampoco realmente… Hacemos talleres de habilidades domésticas, de cocina… pero claro, se quedan dentro del servicio." (Profesional 1)

> "No tenemos un plan de formación para ellos (…), se trabajan temas de formación, temas que siempre se abordan y que además piden ellos, son temas de sexualidad, temas de higiene, habilidades sociales, se trabajan temas de comunicación para los que tienen dificultades… pero de forma informal, bien organizado no lo tenemos hecho…" (Profesional 2)

Las relaciones con los profesionales

Aunque las personas con DI valoran en general de forma positiva el apoyo emocional recibido, especialmente en los grupos de discusión realizados, no siempre se considera que el apoyo ofrecido sea el adecuado. En las entrevistas individuales, las personas con DI denuncian que en numerosas ocasiones los profesionales de apoyo les impiden llevar a cabo sus propios proyectos de vida por la forma en la que les atienden. En concreto, señalan la autoridad que ejercen algunos profesionales sobre ellas, la cual se traduce especialmente en órdenes y restricciones que impiden a la persona vivir su vida como desea, salir de casa cuando quiere, así como establecer relaciones íntimas con las personas que desea.

Además, las decisiones que toman los profesionales de apoyo que son tutores legales de la persona también son señaladas como fuente de conflicto cuando éstas no se basan en las necesidades y demandas de la persona.

> "A sus padres yo les dije que queríamos ir a vivir solos *(con mi pareja)*, pero su padre dijo: "los dos solos no puede ser". Claro, su sueldo y mi sueldo no llegaríamos. Y me dijeron si queríamos ir a vivir en su casa. Y claro, la tutela (*el profesional que la ejerce)* no quiere, es eso."
> (Teresa, 42 años)

No obstante, las personas con DI valoran el apoyo de los profesionales cuando estos priorizan a la persona centrándose en sus necesidades y demandas. En concreto, resaltan que es importante que el profesional escuche a la persona y que se establezca una relación basada en la confianza.

En cuanto a los ámbitos de apoyo, se considera positivo que el profesional, en función de las demandas de la propia persona, movilice los apoyos necesarios, ya sea para gestionar su propio

dinero o para aumentar sus relaciones sociales. Así mismo, las personas con DI valoran positivamente que los profesionales de apoyo garanticen y faciliten el acceso a los distintos servicios que promueven la salud de la persona.

En general, los profesionales ponen de manifiesto que, para llevar a cabo un apoyo personalizado, centrado en la persona, que vaya más allá del apoyo a las necesidades básicas de la vida diaria y que se ocupe de formar en autogestión y en la toma de decisiones propias, es necesario disponer de mayores recursos profesionales.

> "…este tipo de acompañamiento es muy limitado, porque sólo son unas horas limitadas, y seguramente para que la persona pueda llevar una vida independiente es necesario trabajar en otras áreas de su vida que, a lo mejor, desde el apoyo no se te permite porque no dispones de suficientes horas, desde trabajar la autogestión, el derecho a decidir (…). Tú ves a la persona y dices: ¿qué le falta a esta persona? Apoyo para ir a comprar, apoyo para cocinar… y priorizas estos hábitos del día a día, pero hay una segunda parte de la persona que debería trabajarse y que no se está trabajando" (Profesional 3)

Los autogestores han manifestado, en algunos de los grupos de discusión, que a menudo sienten que no tienen apoyo suficiente, y lo relacionan también con la falta de personal.

> "A mí me gustaría mucho que hubiera dos personas de apoyo en el hogar. Para que cuando una estuviera de vacaciones, pudiese venir la otra. O pudieran turnarse. Por ejemplo, la semana que viene, mi persona de apoyo en el hogar tiene vacaciones y no podrá acompañarme al psiquiatra, y me hubiera gustado, porque ahora se trata de un nuevo tratamiento, y a ver qué será. Que ya estaba cansada de ir sola a los médicos. Y me gustaría esto: dos personas que apoyo que no coincidieran en las épocas de vacaciones" (Autogestores, GF6)

El modelo de organización de los apoyos

Las personas con DI critican negativamente distintos aspectos del funcionamiento de los hogares de grupo y del servicio de apoyo en el propio hogar que les impiden vivir de forma independiente.

En concreto, de los *hogares de grupo*, las personas denuncian la rigidez de sus normativas, la falta de intimidad, convivir con muchas personas y la falta de atención individualizada.

> Entrevistadora: Pero ¿no os podéis encerrar en la habitación?
> Joanna: No, no tenemos pestillo.

Entrevistadora: Ah vale, entonces llaman antes de entrar.

Joanna: No, y tampoco en los lavabos.

Entrevistadora: ¿Ah no? Y ¿cómo lo hacéis?

Joanna: No, está prohibido tener pestillo en los lavabos (...). Yo, justamente por esto, en la primera asamblea que hicimos fue una de las cosas de las que me quejé, que yo cuando me ducho no quiero que entren porque no hay… Bueno. Ya sea porque llevas más tiempo y porque te conocen y tú te estabas duchando y te picaban a la puerta y tú les decías "¡No!" y entraban igualmente… Y dices… "¿No te he dicho que no? Entonces, ¿por qué entras?" Y te contestan… "Pero si tenemos lo mismo" y digo… "Bueno, pero es que yo no quiero que entres". O yo qué sé, en la habitación dices… "Si yo no te doy permiso, no se entra".

(Joanna, 27 años)

Por su parte, en algunas de las entrevistas, los profesionales aluden a la necesidad de respetar la privacidad de los residentes en los hogares de grupo, aunque es difícil compatibilizar este derecho con el funcionamiento del hogar:

"Sería ideal tener hogares de grupo de 6 a 8 personas, todos con habitación individual, que se respetara al máximo la privacidad, pero la realidad no es esta, tú tienes que hacer sostenible el servicio y debes tener una ratio funcional…" (Profesional 4)

"En los hogares de grupo hay un mínimo de normas internas de funcionamiento, como ir a dormir más o menos a la misma hora…claro, hay unos mínimos que se deben cumplir" (Profesional 5)

Las personas que reciben un *servicio de apoyo en su propio hogar* critican el desajuste que a menudo existe entre las horas de apoyo necesarias según la persona y las horas de apoyo establecidas por el servicio. Además, denuncian la falta de continuidad de los profesionales que les apoyan y cómo ello repercute en el bienestar y desarrollo de la persona.

En contrapartida, las personas con DI valoran disponer de alternativas al hogar familiar que les permitan emanciparse y disponer del apoyo que necesitan. Además, representa un elemento imprescindible que el servicio de apoyo les permita desarrollar sus habilidades y autonomía, tal y como ocurre de forma mayoritaria a las personas que reciben un servicio de apoyo en su propio hogar.

Por parte de los profesionales, la gestión del riesgo se plantea como un reto a abordar para potenciar el apoyo efectivo a los proyectos de vida personales.

Muchos de los profesionales entrevistados valoran que el modelo de apoyos residencial ofrecido por las organizaciones que trabajan con las personas con DI deriva claramente del modelo individual o médico y es, hoy en día, excesivamente rígido. Las críticas al modelo se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Los servicios de apoyo responden a las necesidades de las organizaciones, no de las personas con DI.

"Haría falta un cambio de visión y pensar más en las personas, por qué no está planificado desde las personas sino desde el servicio…" (Profesional 6)

- El sistema de apoyos se basa en los servicios, es rígido, y poco adaptado a la evolución de los proyectos personales, que evolucionan con la edad.

"Creo que se deberían poder introducir cambios en este modelo tan rígido que llevarían a que, a la larga, una persona que quizás está viviendo en un hogar de grupo, pueda plantear: pues quiero ir a vivir sola, o en pareja, o quiero… porque en la actualidad lo que pasa es que, como la persona ya está en el servicio, pues allí se queda, no avanza, ha conseguido salir de casa, y parece que ya es independiente, aunque hay muchas otras opciones…" (Profesional 7)

Los ingresos económicos

Independientemente del ámbito laboral en el que trabaja la persona (ordinario o protegido), los ingresos económicos representan una barrera importante a la hora de plantear posibles proyectos de vida. Este es un tema que plantean abiertamente tanto las personas con DI, como los profesionales y las familias participantes en la investigación. El sueldo de las personas con DI que trabajan en *Centros Especiales de Empleo* es equivalente al sueldo mínimo interprofesional y en el caso de las personas que trabajan en *empresas ordinarias*, la mayoría de ellas trabajan a media jornada (o menos), siendo éste el motivo por el que algunas de las personas entrevistadas han desistido de sus proyectos de emancipación.

"Nos encontramos que para muchas personas dar un paso adelante en el tema de vida independiente no es posible por la capacidad económica. Porque aunque estén trabajando, la vivienda es cara, y están muy lejos de esta posibilidad." (Profesional 8)

Los escasos ingresos económicos condicionan que, en ocasiones, no se puedan llevar a cabo los proyectos de emancipación que conducen a vivir solo o en pareja, sino que éstos se traduzcan en compartir la vivienda con otras personas que se hallan en la misma situación (en el programa de

apoyo al propio hogar las unidades de convivencia pueden ser de hasta 4 personas, todas beneficiarias del mismo programa).

Además, los bajos ingresos económicos de las personas con DI no sólo condicionan sus procesos de emancipación y decidir dónde y con quién vivir sino que, además, repercuten en sus posibilidades para acceder a formación y participar en actividades de la comunidad.

> "A mí me hubiera gustado (*estudiar*) educación infantil. (…) Pero claro, como no ha podido ser, he mirado de sacarme el diploma de monitora, pero como es muy caro, no puedo hacerlo." (Íngrid, 26 años)

> "Con el tema de los copagos en los servicios, están dejando a la gente que vive en residencias como las que viven en hogares tutelados: con un dinero de bolsillo que es insuficiente para cubrir las necesidades básicas" (Profesional 9)

Para superar esta barrera, las personas con DI consideran que su situación mejoraría si los precios en general y especialmente de las viviendas fueran más asequibles. También se reclama el acceso a vivienda social.

El ámbito normativo

Esta temática es abordada principalmente por los profesionales, planteándose las siguientes barreras:

- **Discrepancia entre la normativa relativa a las alternativas residenciales y su aplicación**.

El Decreto 318/2006 sobre los servicios de acogida en Cataluña reconoce que las personas pueden residir donde se les ofrezca el apoyo necesario, y se determina que deben ser valoradas en función de su necesidad de apoyo. Ahora bien, en la práctica, los Centros de Atención a la Discapacidad (CAD), que son los organismos de la Administración donde se realizan las valoraciones, asignan directamente las personas a residencia u hogar de grupo:

> "Una persona que necesita apoyo generalizado o extenso puede vivir según el decreto en un hogar o en una residencia, pero los CADs no lo entienden así, sino que catalogan a las personas según el tipo de servicio, y dicen que esta persona es de hogar de grupo o de residencia(…), te valoran en función de tus necesidades de apoyo, pero en realidad te encasillan en un tipo de servicio, con lo que si has tenido la mala suerte de que te hayan

encasillado en una residencia, entonces estarás allá 24 horas para siempre…" (Profesional 10)

- **Insuficiencia del programa de Apoyo a la Autonomía en el Propio Hogar.**

La **filosofía** de este programa se valora positivamente por parte de todos los profesionales entrevistados por ser inclusiva; por su **coste**, más económico que el hogar de grupo; y también por el hecho de que sea la **persona** quien deba solicitar la ayuda, puesto que ello la sitúa en una posición de control del apoyo que recibe:

"Este programa ideológicamente es muy potente, porque quien realiza la demanda a la Generalitat es la persona con discapacidad, y quien puede dejarlo cuando quiere, también es la propia persona." (Profesional 11)

Ahora bien, en la **normativa** de este programa, se plantean bastantes críticas:

- Las agrupaciones de 4 personas no responden a la filosofía de vida independiente. Más que una vivienda independiente, lo que se establece es una mini-residencia.

"Estas unidades de convivencia de 4 personas no son exactamente un servicio residencial, porque la estructura es diferente, pero la vida que hay dentro… es decir, cuando es la entidad quien alquila el piso, quien ofrece las plazas, y quien sustituye las que quedan vacantes… esto es un hogar de grupo." (Profesional 12)

- Los criterios de acceso son muy restrictivos: sólo pueden acceder a la ayuda las personas que, entre otros criterios, puedan necesitar un máximo de 10 horas de apoyo semanales. Ello deja fuera del programa a muchas personas que necesitarían, al menos al principio, más horas de apoyo.

"El programa como filosofía está muy bien, pienso que aporta muchas cosas buenas y otorga más autonomía a la propia persona, pero llega un momento que tantos criterios, tantos requisitos, temporalización… el programa está muy acotado, no hay flexibilización, el tope es 10 horas de apoyo por persona, ¿y el que necesita 15 horas? ¿O el que necesita menos? (…)." (Profesional 13)

"Se debería poder ofrecer el apoyo evidentemente a cualquier persona independientemente del nivel de apoyo, de la intensidad de nivel de apoyo que necesite…" (Profesional 14)

- El programa se convoca anualmente, desde su creación el año 2002, y la partida varía en función del presupuesto autonómico. En los últimos años los criterios de acceso se han restringido, y también el importe que se adjudica a la persona para el

apoyo. Los profesionales reclaman que el programa pase a ser un servicio que no dependa de la disponibilidad presupuestaria anual.

> "El programa surgió el 2002 y aún no ha pasado a ser un servicio… depende anualmente de que la Generalitat saque una partida presupuestaria para este programa. No hay el mismo dinero cada año, depende de lo que la Generalitat vaya sacando… hace muchos años que los profesionales estamos reclamando que pase a ser un servicio." (Profesional 11)

- **Limitaciones a la vida independiente que imponen los procesos de modificación de la capacidad (incapacitación legal).**

Estos procesos (y sus resultados) son contradictorios con los objetivos de los programas de apoyo personalizados, porque las decisiones las acaban tomando otros profesionales, y no las propias personas.

> "Somos muy contradictorios, nosotros *(los profesionales)* potenciamos al máximo que aquella persona pueda ser feliz con lo que tiene, y que pueda vivir como quiere y puede, pero claro, en residencias esto no es posible y a veces coincide con que incapacitan a alguien y no lo ven capaz de vivir solo, y lo meten en una residencia…" (Profesional 15)

5. Propuestas de mejora

La atención a las personas con DI en España se ha gestionado a partir de un modelo que ha combinado la atención institucional con los servicios basados en la comunidad, dominando en éste último caso el modelo de hogares de grupo/viviendas tuteladas. Sin embargo, estas iniciativas son aún minoritarias en la distribución de apoyos a la vida independiente. Como indican Verdugo et al., (2009) en su informe sobre el estado de las políticas de apoyo a la vida independiente de las personas con discapacidad, en España el énfasis se ha puesto en los apoyos residenciales en vez de aquéllos basados en la comunidad que fomenten la vida independiente y la inclusión social de las personas con discapacidad.

Los datos aportados por la investigación son especialmente importantes en momentos como el actual, en el que existe una clara voluntad de transformar el modelo de apoyos con el fin de promover con firmeza la inclusión social. Los datos obtenidos ofrecen posibles direcciones a seguir y señalan los obstáculos que deben ser eliminados para que las trayectorias personales de las personas con DI se configuren en base a sus deseos y sean coherentes con los planteamientos del artículo 19 de la CDPD.

Seguidamente se plantean, a partir de los resultados de la investigación, las principales propuestas a tener en cuenta para mejorar las oportunidades de las personas con DI de ejercer su derecho a la vida independiente. Estas propuestas se discuten a la luz de distintas aportaciones de la investigación internacional sobre esta temática.

- **Incorporar la vida independiente como un derecho, no como un privilegio de unos pocos, o una necesidad social.**

Como plantean McConkey et al., (2016), el grado o nivel de apoyo necesario para las personas con DI ha sido con frecuencia la base de las decisiones sobre las opciones de apoyo residencial, aunque la investigación demuestra que, con los apoyos necesarios, las personas con más necesidad de apoyo pueden acceder a modelos de vida inclusivos. En nuestra investigación se confirma que éste es también el criterio dominante. Aunque ello obedece a una lógica economicista, no responde a un sistema organizado según los derechos de las personas, puesto que restringe el acceso a la vida independiente a las personas que necesitan menos apoyo en su vida diaria. Por ello, una primera propuesta se orienta a incorporar, decididamente, el modelo de derechos (y con ello, el derecho a la vida independiente) en los planteamientos de los servicios que organizan los apoyos a las personas con discapacidad en nuestro país.

- **Transformar el sistema/modelo de provisión de servicios de nuestro país.**

De acuerdo con los planteamientos de derechos, el sistema de provisión de servicios para la vida independiente debe *reorientarse* acentuando los apoyos personalizados y permitiendo a todas las personas que lo deseen acceder a ellos. En el caso de la Comunidad Autónoma estudiada, ello implica universalizar el acceso al Programa de Apoyo a la Autonomía en el Propio Hogar a las personas con DI que lo soliciten, diseñando los apoyos sin tener en cuenta las restricciones actuales que limitan el tiempo de apoyo y con ello los posibles beneficiarios. Diversas investigaciones y experiencias (Klein, 2000; Tøssebro et al., 2012; McConkey et al., 2016) muestran que, con los apoyos personalizados adecuados, personas con DI que serían asignadas a residencias u hogares de grupo, pueden pasar a vivir en su propio hogar. También debe tener en cuenta y respetar las necesidades cambiantes de la persona a medida que ésta evoluciona.

- **Garantizar que el modelo de servicios responde a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual.**

Ello supone establecer un sistema de evaluación real de los servicios y de los procesos de distribución de los apoyos, promoviendo la implicación de las propias personas con discapacidad en el diseño y desarrollo de los servicios. Duggan y Linehan (2013) insisten en la necesidad de

plantear procesos de evaluación rigurosos de los servicios para garantizar que éstos respondan realmente a las necesidades de las personas, y no a las de las organizaciones y sus profesionales.

- **Abordar la gestión del riesgo y sus implicaciones tanto a nivel institucional como a nivel de políticas.**

El modelo social de la discapacidad y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad asumen la participación de las personas y su inclusión social plena; ello implica que tanto las personas con discapacidad como los profesionales y organizaciones que les dan apoyo deben estar preparados para asumir y dar respuesta a los retos que generan los riesgos con los que se pueden enfrentar. La administración debe dar apoyo a las instituciones, y éstas a los profesionales para poder ofrecer apoyos personalizados en entornos inclusivos. Como plantean Hawkins et al. (2011) el riesgo es un componente central de los servicios, y la relación entre riesgo y autonomía y sus implicaciones en la práctica del funcionamiento de los servicios deben debatirse a nivel internacional para clarificar los proyectos socioeducativos, las actuaciones profesionales y organizar apoyos realmente inclusivos. Por supuesto, ello lleva implícitas actuaciones de formación que tengan en cuenta estos planteamientos y que estén dirigidas tanto a los profesionales de atención directa como a los que se encargan de la gestión y organización de los servicios.

- **Establecer claramente un modelo de apoyos a la toma de decisiones (en vez de un modelo de substitución de toma de decisiones).**

La vida independiente está relacionada claramente con el derecho a tener el control sobre la propia vida. El artículo 12 de la Convención reconoce el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Sin embargo, las prácticas actuales están dominadas por la tendencia a sustituir los procesos de toma de decisiones de las personas con discapacidad, y no apoyarlas para que tomen sus propias decisiones (Bowey y McGlauglin, 2005; Bigby, et al., 2011). Los participantes en nuestra investigación han señalado cómo los procesos de modificación de la capacidad jurídica condicionan sus vidas impidiéndoles seguir los caminos que desean. Cambiar esta tendencia, que no se alinea con las orientaciones de la Convención, implica profundizar y desarrollar procesos de apoyo a la toma de decisiones que respeten los derechos de las personas y que garanticen por lo tanto su igualdad ante la ley y su derecho a tomar sus propias decisiones. Una vez concretado el modelo, deben plantearse acciones de formación para los profesionales de apoyo, pero también para los profesionales que actúan con las personas con discapacidad en los distintos ámbitos de la comunidad (socioeducativo, político, médico, judicial, etc.).

- **Mejorar el estatus profesional de los profesionales de apoyo.**

Las políticas de austeridad y los recortes que afectan el ámbito social incluyen entre sus perjudicados a los profesionales, que han visto afectados no sólo sus sueldos sino también su estabilidad laboral. Ello ha ocurrido en nuestro contexto, y también es señalado como un hecho constatable en otros países como Reino Unido (Hatton et al., 2009; Hastings, 2010; Hawkins et al., 2011). La precariedad de los profesionales afecta a la calidad de los apoyos ofrecidos y es un punto en el que incidir para mejorar las posibilidades de vida independiente de las personas con discapacidad.

- **Potenciar la formación de profesionales, dotándoles de competencias para asumir nuevos roles relacionados con el apoyo para la inclusión social.**

La vida independiente no supone únicamente desarrollar la autonomía personal en una vivienda individual, sino que plantea otros retos como establecer relaciones personales y sociales significativas, participar en los servicios culturales y de ocio de la comunidad, entre otros. Con ello, se abre una gama de posibilidades de apoyo, por parte de los profesionales, que hasta hace poco apenas se consideraban puesto que su trabajo se restringía en el ámbito dentro de los centros socioeducativos. Ello implica que los profesionales deben tener la capacidad de liderar proyectos innovadores basados en la comunidad, además de poder diseñar, aplicar y evaluar estrategias de apoyo centradas en la persona. Con ello se generan nuevos roles destinados a potenciar la conexión con los servicios de la comunidad (Duggan y Linehan, 2013) a los que los procesos formativos deben poder dar respuesta.

6. Bibliografía

Barnes, C. y Mercer, G. (2010) Exploring Disability (2nd Ed.), Cambridge, Polity Press.

Bigby, C., Bowers, B., y Webber, R. (2011) “Planning and decision making about the future care of older group home residents and transition to residential aged care” en Journal of Intellectual Disability Research, vol. 55, nº8, pp. 777-789.

Bowey, L., y McGlaughlin, A. (2005) “Assessing the Barriers to Achieving Genuine Housing Choice for Adults with a Learning Disability: The Views of Family Carers and Professionals” en British Journal of Social Work, vol. 35, nº1, pp. 139-148.

Cambridge, P. y Carnaby, S. (2005) "Considerations for Making PCP and Care Management Work" en Cambridge, P. y Carnaby, S. (Eds). Person Centred Planning and Care Management with People with Learning Disabilities. London, Jessica Kingsley, pp. 218-231.

Duggan, C., y Linehan, C. (2013) "The role of 'natural supports' in promoting independent living for people with disabilities; a review of existing literature" en British Journal of Learning Disabilities, vol. 41, nº3, pp. 199–207. https://doi.org/10.1111/bld.12040

Decreto 318/2006, de 25 de julio, de servicios de acogida de las personas con discapacidad. DOGC nº4685, 13.07.06. Disponible en: http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=405824&language=ca_ES&action=fitxa

Emerson, E. y Ramcharan, P. (2010) "Models of service delivery" en Grant, G., Ramcharan, P., Flynn, M. y Richardson, M. (Eds.) Learning Disability: A Life Cycle Approach (2nd Ed) Berkshire, Open University Press, pp. 59-72.

European Commission (2009) Report of the Ad Hoc Expert Group on the transition from institutional to community-based care. Disponible en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=614&furtherNews=yes

Goodley D. (2005) "Empowerment self-advocacy and resilience" en Journal of Intellectual Disabilities, vol. 9, nº3, pp. 333-343.

Gómez, N. y Arroyo, J. (2012) "Oficinas de Vida Independiente" en Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva, vol. 7, pp. 79-92.

Hastings, R. (2010) "Support staff working in intelectual disability services: The importance of relationships and positive experiences" en Journal of Intellectual & Developmental Disability, vol. 34, nº3, pp. 207-210.

Hatton, C., Wigham, S. y Craig, J. (2009) "Developing measures of job performance for support staff in housing services for people with intelectual disabilities" en Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities, vol. 22, nº1, pp. 54-64.

Hawkins, R., Redley, M., y Holland, A.J. (2011) "Duty of care and autonomy: how support workers managed the tension between protecting service users from risk and promoting their independence in a specialist group home" en Journal of Intellectual Disability Research, vol. 55. nº9, pp. 873-84.

Kilbane, J. y McLean, T. (2008) "Exploring the history of person centred practice" en Thompson, J., Kilbane, J. y Sanderson, H. (Eds.) Person Centred Practice for Professionals. England, Open University Press, pp 3-25.

Klein, J. (2000) Ayudar a las personas con discapacidad a vivir en un hogar propio, Barcelona, FCSD

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, BOE 103 S 9983 (1982).

Mansell, J. (2006) "Deinstitutionalisation and community living: progress, problems and priorities" en Journal of Intellectual and Developmental Disability, vol. 31, nº2, pp. 65-76.

Mansell, J., Beadle-Brown, J. with members of the Special Interest Research Group on Comparative Policy and Practice (2010) "Deinstitutionalisation and community living: position statement of the Comparative Policy and Practice Special Interest Research Group of the International Association for the Scientific Study of Intellectual Disabilities" en Journal of Intellectual Disability Research, vol. 54, nº2, pp. 104-112.

McConkey, R., Keogh, F., Bunting, B., Garcia Iriarte, E., y Watson, S. F. (2016) "Relocating people with intellectual disability to new accommodation and support settings: Contrasts between personalized arrangements and group home placements" en Journal of Intellectual Disabilities, vol. 20, nº2, pp. 109-120. doi:10.1177/1744629515624639

Mitchell, D., Traustadóttir, R., Chapman, R., Towson, L., Ingham, N. y Ledger, S. (2006) Exploring Experiences of Advocacy by People with Learning Disabilities. Testimonies of Resistance, London, Jessica Kingsley Publishers.

Naciones Unidas (2006) Convención de los derechos de las personas con discapacidad. Nueva York, Naciones Unidas.

Navas, P., Gómez, L., Verdugo, M.A y Schalock, R. (2012) "Derechos de las personas con discapacidad intellectual: implicaciones de la convención de naciones unidas" en Siglo Cero-Revista Española sobre Discapacidad Intelectual, vol. 43, nº3, pp. 7-28.

OMS- Organización Mundial de la Salud (2011) Informe Mundial de la Discapacidad, Ginebra, OMS.

Osgood, T. (2005) "Managing the tensions between the interests of organisations and service users" en Cambridge, P. y Carnaby, S. (Ed.) Person Centred Planning and Care Management with People with Learning Disabilities, London, Jessica Kingsley, pp. 51-64.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, BOE 289 S12632 (2013).

Saldaña, J. (2013) The Coding manual for Qualitative Researchers, Thousand Oaks, Sage.

Shogren, K.A y Turnbull, R. (2014) "Core concepts of disability policy, the convention on the rights of persons with disabilities, and public policy research with respect to developmental disabilities" en Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, vol. 11, nº1, 19-26.

Stevens, M. (2010) "Personalizing Learning Disability Services" en Grant, G., Ramcharan, P., Flynn, M. y Richardson, M. (Eds.) Learning Disability: A Life Cycle Approach (2nd ed.), Milton Keynes, Open University Press, pp. 293-305.

Tøssebro J., Bonfils I. S., Teittinen A., Tideman M., Traustadóttir R., y Vesala H. T. (2012) "Normalization fifty years beyond- Current trends in the Nordic countries" en Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, vol. 9, nº2, pp. 134-146. doi:10.1111/j.1741-1130.2012.00340.x

Verdugo, M. A.; Jenaro, C. y Campo, M. (2009) ANED country report on the implementation of policies supporting independent living for disabled people. Disponible en http://www.disability-europe.net/content/aned/media/ANED%20Independent%20Living%20report%20-%20Spain.pdf

Vila, A. y Trueta, M. (2003) "Estudio de la situación actual y derechos constitucionales de las personas con discapacidad" en Revista Médica Internacional Sobre el Síndrome de Down, vol.7, nº1, pp. 10-16.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

¿INTERDICCIÓN O TOMA DE DECISIONES CON APOYO? EL DILEMA DE LA CAPACIDAD JURÍDICA EN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL A LA LUZ DE LA CONFIGURACIÓN DE SU IDENTIDAD

Angela Maria Lopera Murcia
amaria.lopera@udea.edu.co

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

¿INTERDICCIÓN O TOMA DE DECISIONES CON APOYO? EL DILEMA DE LA CAPACIDAD JURÍDICA EN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL A LA LUZ DE LA CONFIGURACIÓN DE SU IDENTIDAD.

Resumen: Enmarcada en la investigación "Voces de la exclusión: configuración de la identidad en adolescentes categorizados con discapacidad intelectual" (2015-2016) emerge la necesidad de articular los hallazgos preliminares al creciente debate en Colombia en torno a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en particular, para aquellas con la categoría de "Intelectual". Se propone compartir algunas de las reflexiones emergentes del trabajo de campo, específicamente partir de la implementación de la estrategia para desarrollo del pensamiento libre "Colectivos Juveniles", donde se integraron adolescentes con y sin categorías de discapacidad. Dicha estrategia, junto con las demás acciones metodológicas del estudio, se han basado en el paradigma sociocrítico, haciendo uso de métodos narrativos y otros como la tesis de "las voces excluidas" (Booth, 1996). Dentro de los objetivos del estudio, el de "Conceptuar sobre la Discapacidad intelectual en tanto categoría construida socialmente, sus efectos y consecuencias en la vida individual y social de las personas categorizadas como tal", sirve como excusa para la reflexión sobre la condición legislativa dada a las personas con discapacidad, sus implicaciones en el desarrollo de su proyecto de vida y específicamente en el desarrollo de sus capacidades humanas (Nussbaum, 2012).

Palabras claves: Identidad, toma de decisiones, capacidades, discapacidad intelectual, capacidad jurídica.

1. Introducción

El Gobierno colombiano, siguiendo las miradas derivadas de la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad, ha avanzado en la elaboración de políticas y marcos importantes de referencia para promover y garantizar el respeto por los derechos de las personas con discapacidad, apostando a la transformación de prácticas en diferentes campos; uno de los campos en los que quizás más obstáculos y barreras aún persisten, es en el debate en torno a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en particular de aquellas personas clasificadas en el rótulo de la discapacidad intelectual.

Esta ponencia toma pues relevancia en el contexto de la Red Española de Políticas Sociales –REPS-, toda vez que busca mostrar desde otro contexto iberoamericano reflexiones, alternativas

y miradas posibles para avanzar en los consensos necesarios para mejorar el bienestar y condiciones generales de vida de las personas que son consideradas con discapacidad intelectual. "Pactar el Futuro: Debate para un nuevo consenso en torno al bienestar", es entonces el escenario perfecto para compartir ideas preliminares en torno a la capacidad jurídica y su relación con la identidad, como mecanismos para comprender y emprender acciones favorecedoras del bienestar integral de una persona. Este compartir en la REPS, se hace además como ejercicio previo a la publicación oficial de resultados de la investigación doctoral "Voces de la exclusión: configuración de la identidad en adolescentes categorizados con discapacidad intelectual", desarrollada en el período 2015 - 2016[1].

2. Contexto de la capacidad jurídica en Colombia: Logros y retos

El 31 agosto de 2016 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, resaltó en su informe de "Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia", la aprobación de normativas que favorecen el camino hacia la inclusión plena para las personas en Colombia: La ley estatutaria 1618 de 2013 sobre personas con discapacidad; La Política Nacional de Discapacidad e Inclusión social (CONPES Social 166); La ley 1752 de 2015 que define el tipo penal de discriminación por motivos de discapacidad; La ley 1448 de 2011 para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas de la violencia; y las normas que reconocen oficialmente la lengua de señas colombiana como idioma propio de las personas sordas y personas sordociegas. Sin embargo, estas medidas legislativas aún no logran subsanar muchos de los elementos fundamentales en la vida de las personas con discapacidad; en este sentido, el Comité resalta una serie de preocupaciones y recomendaciones, relativas a diferentes situaciones, entre las que más destacan aquellas relacionadas con el tema de la ponencia: La capacidad jurídica de las personas con discapacidad y especialmente, de aquellas categorizadas con discapacidad intelectual y psicosocial. Tal como se observa en la figura 1, de las preocupaciones reportadas en el informe catorce (14) corresponden a situaciones referidas con temas generales o transversales a la aplicación de la Convención (mecanismos para garantizar salud, educación, comités de seguimiento, etc.) y trece (13) a situaciones asociadas a la capacidad jurídica; Las preocupaciones restantes (8), se relacionan con temas de discriminación.

[1] A la fecha de la ponencia, los resultados se encuentran en proceso de publicación. Por motivos de originalidad del trabajo doctoral, en esta ponencia sólo se comparten reflexiones iniciales que nutrirán la tesis final. Nota de autora

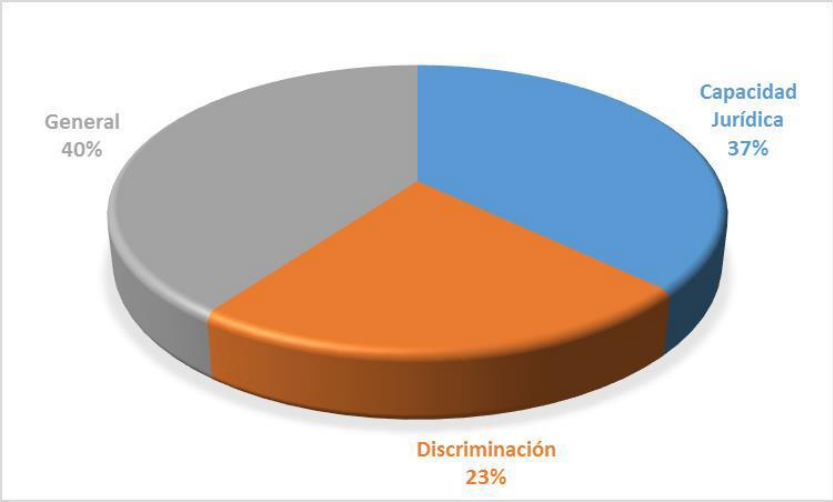


Figura 1. *Tipología de las preocupaciones reportadas por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Elaboración propia*

Siendo el tema prioritario de esta ponencia la Capacidad Jurídica, en la siguiente tabla se retoman algunas de las 13 anotaciones realizadas por el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad en su informe al Gobierno Colombiano:

Tabla 1. *Retos en torno a la capacidad jurídica y otros temas asociados, de las personas con discapacidad en Colombia*

PREOCUPACIONES	RECOMENDACIONES
La legislación y jurisprudencia sobre prácticas como: institucionalización por motivo de discapacidad, la esterilización forzada y los regímenes que limitan la capacidad jurídica, no está armonizada con la CDPD	Adoptar un plan para la revisión y modificación de toda la legislación, que incluya la derogación inmediata de disposiciones que restrinjan el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluyendo la ley 1306 (2009), No. 1412 (2010) del Código Civil, el Código Penal y leyes adjetivas.
Persistencia del uso de términos peyorativos para hacer referencia a personas con discapacidad, principalmente discapacidad psicosocial o intelectual, en la legislación, jurisprudencia, regulaciones y documentos oficiales	Eliminar toda terminología peyorativa en contra de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad
Continúan las restricciones al ejercicio de la capacidad jurídica a personas con discapacidad; en consecuencia de esto, prácticas como negar su acceso a la justicia, y al derecho a dar o negar su consentimiento libre e informado.	Derogar toda disposición que restrinja parcial o totalmente la capacidad jurídica de personas con discapacidad. Adoptar medidas para brindar apoyos que requieran las personas con discapacidad para ejercer plenamente el derecho a ***tomar decisiones*** en todos los ámbitos (salud, sexualidad, educación y otros)
Utilización de la figura de interdicción en los programas de atención al habitante de calle con discapacidad (Alcaldía de Medellín)	Derogar el decreto que reglamenta dicha práctica y se instauren programas para favorecer la vida independiente
Barreras para el Acceso a la justicia: Inhabilitación de las personas con discapacidad como testigos, falta de apoyos para la accesibilidad, falta de ajustes de procedimiento	Derogar artículos específicos (2010 del Código general del proceso); ajustar procedimientos judiciales; asegurar la accesibilidad; fortalecer programas de formación a personal judicial
Privación de la libertad a personas con discapacidad psicosocial con el argumento de "necesidad de tratamiento médico" sólo con autorización del representante legal	Prohibir explícitamente la institucionalización forzada por motivo de discapacidad; adoptar protocolos que garanticen el ejercicio del derecho al consentimiento libre e informado de las personas con discapacidad.
Persistencia de la declaratoria de "inimputabilidad por razón de discapacidad intelectual o psicosocial" y se apliquen medidas de privación de libertad sin garantías procesales	Modificar la legislación penal en concordancia con la CDPD; asegurando ajustes de procedimiento y razonables para las personas con discapacidad involucradas en procesos penales.

Nota: CDPD = Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad

Como puede observarse en la tabla, las preocupaciones desde Naciones Unidas respecto a la situación de las personas con discapacidad en el ámbito de la capacidad jurídica, muestran que el panorama en Colombia aún tiene muchos retos por superar, principalmente desde la perspectiva del acceso a la justicia y el reconocimiento como sujetos de derechos (Presidencia de la República de Colombia, 2016). Y es precisamente en estas miradas a la capacidad jurídica, en las que toma fuerza y sentido la reflexión por la configuración de la identidad.

2.1. Identidad y capacidades

La identidad, comprendida como un complejo multidimensional en el que interactúan diversos elementos tanto individuales como colectivos, en el que se entretejen la constitución y lugar de la persona en relación con sí misma y con un contexto determinado (Côté & Levine, 2002; Kroger & Marcia, 2011; Oyserman & James, 2011; Vera & Valenzuela, 2012), es puesta también en debate ante los mismos estereotipos que encubren la capacidad jurídica. Es decir, la identidad es un elemento central de la comprensión de la capacidad. Desde el reconocimiento de cómo es nombrado el Otro, se determinan elementos de la identidad y en el caso de las personas categorizadas con discapacidad, el peso de las nominaciones es aún mayor (Wehmeyer, 2013), principalmente cuando se hace referencia a la valoración de las capacidades: "si es X, entonces puede hacer Y". Pareciera que detrás del ser nombrado Persona con Discapacidad, inmediatamente se instaura una fórmula silogística que sentencia la capacidad.

El estudio de la identidad en adolescentes –sin ubicar aún subgrupos de categorías, tales como discapacidad- ha permitido evidenciar la importancia de los componentes de ésta en el desarrollo de las capacidades: el reconocimiento de los estilos (Berzonsky et al., 2013) por ejemplo, puede brindar claramente orientaciones respecto a la forma de las diferencias individuales, a las formas de procesamiento de información, de estilos cognitivos privilegiados por cada persona conforme a su estilo de identidad.

3. Presentación del estudio

La pregunta vital por ¿Quién soy yo?, se ve puesta a prueba cuando existen sobre la persona, estigmas y rótulos que determinan socialmente un lugar: "es como un niño, aunque tenga 20 años"; "ella no puede decidir por sí sola ¿acaso no ve que tiene síndrome de Down?". Expresiones como estas y otras más, que denotan la forma en la que otros ven y determinan el lugar de la persona, son analizadas en la investigación "Voces de la Exclusión", la cual fue

realizada con 42 adolescentes en tres ciudades de Colombia (figura 2), a través de metodologías socio-críticas y haciendo uso de la estrategia de trabajo con adolescentes denominada "Colectivos Juveniles para el pensamiento Libre". Los adolescentes participantes, fueron jóvenes entre 14 – 19 años de edad, invitados a participar de un espacio de encuentro colectivo, sin hacer referencia a categorías de discapacidad; es decir, no se realizó una invitación exclusiva en el campo de la atención a la discapacidad, sino que se centró la convocatoria en un espacio para el reconocimiento del ser adolescentes.

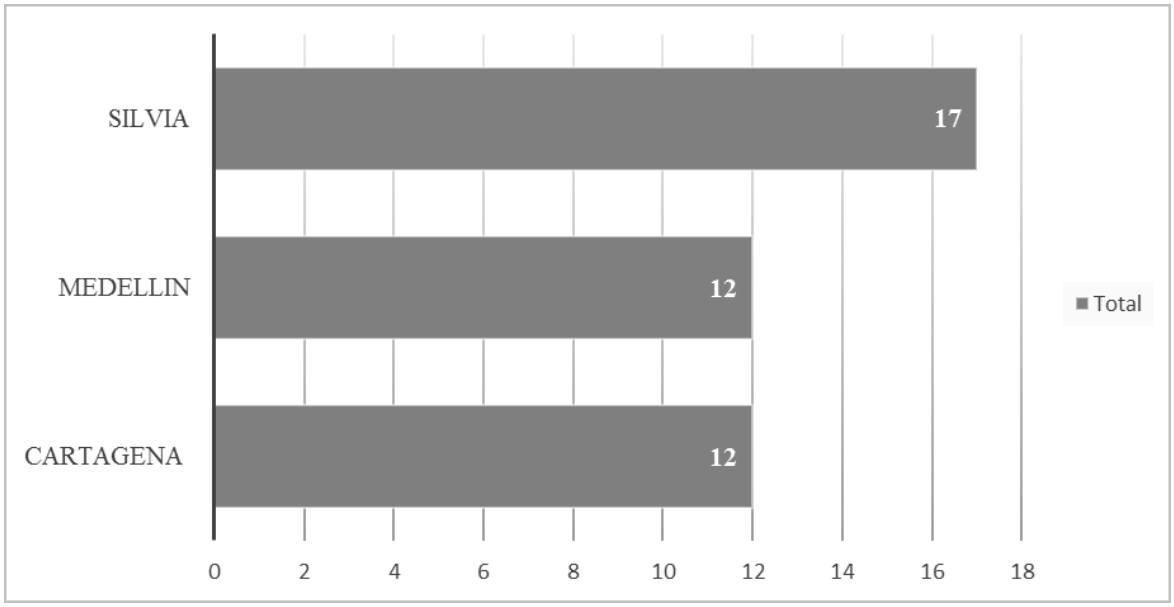


Figura 2. *Adolescentes participantes del estudio (N=41). Fuente propia*

Al hacer la invitación a diferentes organizaciones, se incluyeron entidades de atención a la población con discapacidad, colegios, centros culturales, entre otros, lo cual dio como resultado un grupo heterogéneo de jóvenes (hombres y mujeres) con y sin categoría de discapacidad (ver figura 3), que posibilitó la identificación de prácticas sociales entre adolescentes y la influencia de la categoría de discapacidad intelectual en dichas prácticas.

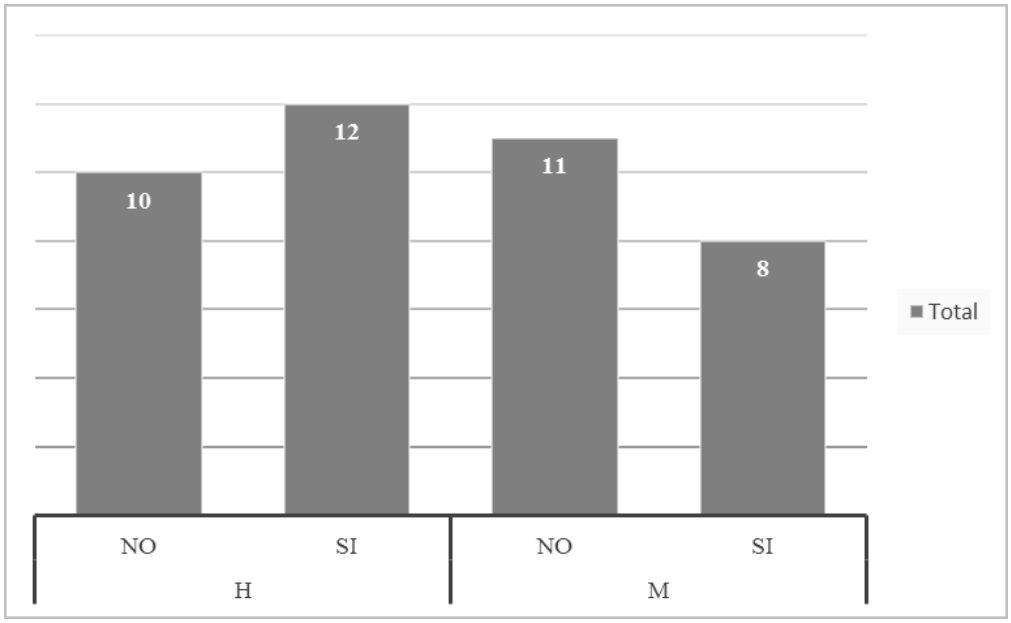


Figura 3. *Distribución de participantes por género y categoría de discapacidad intelectual*

A través de historias de vida, relatos, entrevistas y otras fuentes de información, se obtuvieron datos relevantes en relación con los objetivos del estudio:

- Describir los procesos –cognitivos, sociales- implicados en la configuración de la identidad de un grupo de adolescentes categorizados con discapacidad intelectual.
- Identificar y describir las practicas que definen las relaciones interpersonales (en pares, familia y figuras institucionales) e intrapersonales, asociadas a un grupo de adolescentes categorizados con discapacidad intelectual.
- Determinar las posibles relaciones entre Identidad y Prácticas sociales, en un grupo de adolescentes categorizados con discapacidad intelectual.
- Conceptuar sobre la Discapacidad intelectual en tanto categoría construida socialmente, sus efectos y consecuencias en la vida individual y social de las personas categorizadas como tal.

Durante el proceso de trabajo de campo, realizado entre el año 2015 y 2016, las reflexiones del equipo investigador se sumaron a los debates de la escena nacional, específicamente en relación con los procesos de capacidad jurídica; es por eso y por los hallazgos preliminares, que en esta ponencia se busca compartir algunas de las reflexiones iniciales, buscando dar luz al camino que debe continuar allanándose en Colombia: el reconocimiento integral de la persona categorizada con discapacidad intelectual, más que desde su rótulo desde sus capacidades.

4. Reflexiones y puntos para el análisis

La capacidad jurídica es reconocida en Derecho, básicamente como la aptitud de una persona para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí misma, sin autorización o consentimiento de otro. Históricamente, las personas con discapacidad fueron consideradas como sujetos carentes de dicha capacidad, necesitados de cuidado permanente y de alguien que tuviera voz por ellos y ellas. Esta visión, que comienza a ser cuestionada desde la década de los 60's, cambia definitivamente a partir de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, en la que uno de los elementos centrales es el de garantizar el respeto y la dignidad inherente a la persona con discapacidad.

En ese sentido, procesos como la Interdicción privan a la persona de la posibilidad de la toma de decisiones sobre TODOS los aspectos de su vida; la falta de información, los imaginarios, mitos y demás, son a menudo la principal causa de procesos de interdicción irresponsables y sin coherencia con el "querer ser" por parte de la persona-; sin una identidad reconocida y ubicada, pareciera que la persona tampoco podría acceder a la justicia con sistemas de apoyo y que pasaría a convertirse en un ente privado de cualquier derecho. La postura vigente en Colombia es contradictoria: mientras los tomadores de decisiones intentan definir mecanismos para la defensa de la capacidad jurídica, la realidad de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, junto con sus familias, es otra: los testimonios de varios adolescentes participantes del estudio y sus familias, dieron a conocer cómo una y otra vez son referidos a procesos de interdicción por parte de diferentes empleados del sistema judicial. Al respecto, la Presidencia de la República en el material "Guía de atención a las personas con discapacidad en el acceso a la Justicia" (2016), ha declarado:

> A pesar de que la interdicción es un mecanismo regulado en la legislación colombiana, se deben agotar todas las medidas existentes antes de sugerir que una persona sea declarada interdicta o inhabilitada. No pierda de vista que al declararse una persona interdicta, se le priva de la toma de decisiones sobre todos los aspectos de su vida (patrimoniales y negociales, procedimientos médicos, lugar de residencia, trabajo, educación, matrimonio, tener hijos, votar, y, por supuesto, actuar ante una autoridad judicial) (Presidencia de la República de Colombia, 2016, p. 34)

Si bien estas declaraciones muestran la intención de acercarse al ideal de la Convención, este esfuerzo no ha llegado a la realidad de las miles de personas, principalmente adolescentes, que

al umbral de su desarrollo ven truncadas todas sus posibilidades al ser declarados interdictos por sugerencia de un empleado, que sólo a la luz de la categoría "Discapacidad Intelectual o Psicosocial", irresponsablemente aconseja a la familia: "Señora, es mejor que le haga la declaración de interdicción, para que el día de mañana que usted se muera, nadie se aproveche de ella". ¿Acaso quitar todos los derechos a una persona es protegerla? No se explica a la familia ni a la misma persona, las consecuencias de una declaratoria de interdicción, ni cómo esto podrá afectar a futuro su toma de decisiones y su capacidad jurídica. En la misma Guía, se expresa:

> Las personas con discapacidad intelectual tienen derecho al reconocimiento pleno de su capacidad jurídica, y a ser concebidas como personas con capacidad para aprender. Por ello, el operador de justicia debe adoptar todos los apoyos que sean necesarios y que estén acordes con los diferentes momentos de la vida de la persona con discapacidad, así como considerar sus habilidades sociales y el desarrollo de juicio moral para tomar decisiones, antes de contemplar la posibilidad de recurrir a medidas como la interdicción judicial. Así las cosas, no debe tenerse en cuenta solamente un diagnóstico clínico para determinar los apoyos a ofrecer y las decisiones a adoptar, sino también las particularidades de cada individuo. (Presidencia de la República de Colombia, 2016, p. 48).

El párrafo de la cita finaliza con la frase "particularidades de cada individuo" y en esto está directamente inmersa la concepción de su identidad. Los adolescentes con categoría de discapacidad intelectual pocas veces son reconocidos primero por su grupo etáreo –adolescentes o jóvenes-, puesto que el estigma de la discapacidad también a menudo conlleva al mito del niño eterno. Pocos estudios les han dado la posibilidad de hablar por sí mismos; eso fue esta investigación, un escenario para brindarles la posibilidad de hablar por sí mismos y contrastar estas voces con las de sus familias y las de los profesionales que comparten con ellos diferentes espacios.

Entre las voces escuchadas, se destaca el sentimiento de ser adolescente; no importa si "tienen" algo o no, simplemente los une el ser jóvenes y todo lo que ello implica: la sexualidad, lo desconocido, la abrumadora carga de la norma del adulto, el goce de las trivialidades adolescentes (los chistes que sólo ellos comprenden)…es la configuración de la identidad lo que se convierte en común, más allá de las diferencias que se centran en la periferia: formas de

comunicación, formas de cuerpos, formas de aprender, formas de compartir. Para los jóvenes participantes, una frase era permanente "todos somos diferentes", pero no por la discapacidad, sino por todo lo que constituye el ser humano: género, colores, religiones, razas, gustos, preferencias. Todo aquello que es invisibilizado cuando se tiene el rótulo de discapacidad.

Se ha centrado la preocupación de la capacidad jurídica en los mecanismos de atención, pero poco se ha preguntado respecto a las capacidades de las personas. Estos 42 jóvenes, provenientes de diferentes contextos, mostraron que el reto está en escucharlos a ellos, despojándonos de los rótulos y de los imaginarios que dichas marcas traen consigo. ¿De qué se trata entonces la capacidad jurídica? ¿De procedimientos? ¿De niveles de autonomía? Creemos, en el equipo que participó en esta investigación, que se trata tan solo de capacidades individuales, las cuales se combinan y nutren con la configuración identitaria.

No es tan sólo un modelo el que permitirá salvaguardar la lucha de los adolescentes por encontrar un lugar en el mundo de la capacidad jurídica; es la visión sobre ellos y ellas, es la escucha de sus voces y el reconocimiento de sus identidades, construidas más allá de sus rótulos pero que con el peso de los años pareciera que termina por ceder al poder del adulto –familia y profesionales- que sentencia: "Eres una persona con discapacidad intelectual y por eso puedes hacer sólo esto".

Referencias bibliográficas

Berzonsky, M. D., Soenens, B., Luyckx, K., Smits, I., Papini, D. R., & Goossens, L. (2013). Development and validation of the revised identity style inventory (ISI-5): factor structure, reliability, and validity. *Psychological Assessment*, *25*(3), 893–904. https://doi.org/10.1037/a0032642

Booth, T. (1996). El sonido de las voces acalladas: cuestiones acerca del uso de los métodos narrativos con personas con dificultades de aprendizaje. Madrid: Morata. In L. Barton (Ed.), *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Morata.

Côté, J. E., & Levine, C. (2002). *Identity formation, agency, and cultura. A social psychological synthesis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Kroger, J., & Marcia, J. E. (2011). The Identity Statuses: Origins, Meanings, and Interpretations. In S. J. Schwartz, K. Luyckx, & V. L. Vignoles (Eds.), *Handbook of Identity Theory and Research*. New York, NY: Springer New York. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-7988-9

Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propesta para el desarrrollo humano*. (P. IBERICA, Ed.). Madrid.

Oyserman, D., & James, L. (2011). Possible Identities. In S. J. Schwartz, K. Luyckx, & V. L. Vignoles (Eds.), *Handbook of Identity Theory and Research* (1st ed., Vol. 1, pp. 117–145). New York, NY: Springer New York. https://doi.org/10.10071978-1-4419- 7988-9

Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Guía de atención a las personas con discapacidad en el acceso a la Justicia*. Bogotá. Retrieved from https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ministerio/Rundis/Publicaciones/versión final diagramado.pdf

Vera, J. A., & Valenzuela, J. E. (2012). El concepto de identidad como recurso para el estudio de transiciones. *Psicologia Y Sociedad*, *24*(2), 272–282.

Wehmeyer, M. (2013). Disability, Disorder, and Identity. *Intellectual & Developmental Disabilities*, *51*(2), 122–126. Retrieved from 10.1352/1934-9556-51.2.122

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11 DISCAPACIDAD

POLÍTICAS SOCIALES SOBRE DISCAPACIDAD: ESTUDIO DE LA DIVERSIDAD FUNCIONAL EN CUENCA

Gutiérrez Zornoza, Myriam
Myriam.Gutierrez@uclm.es

Maldonado Lozano, Manuel Jesús
ManuelJ.Maldonado@uclm.es

Pardo Alfaro, Margarita
Margarita.Pardo@uclm.es

Iniesta Llamas, Cristian
Cristian.Iniesta@alu.uclm.es

Hervías Arquero, Elisa
ehervias@cuenca.es

Larrañaga Rubio, Elisa
Elisa.Larranaga@uclm.es

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen

Dado que en la ciudad de Cuenca no existe ninguna investigación que especifique las cifras reales y cuáles son las características de las personas con discapacidad, se realizó este estudio (desde el mes de mayo del año 2015, hasta el mes de abril del año 2016) con el objetivo general de conocer la realidad de la situación de las personas con discapacidad y sus familias en dicha ciudad, a través de metodología de investigación cuantitativa, midiendo variables sociodemográficas y de calidad de vida, con el propósito de mejorar el conocimiento del colectivo a fin de establecer políticas públicas y acciones concretas orientadas a mejorar su calidad de vida.

Este estudio permite fomentar el conocimiento y el intercambio de información en la población conquense y entre entidades e instituciones que trabajan con las personas con discapacidad en los diferentes niveles de atención, local, regional, nacional e internacional.

El presente "Estudio Observacional Descriptivo Transversal sobre la situación de la discapacidad en el municipio de Cuenca" ha sido realizado por el Grupo de Innovación y Evaluación en Servicios Sociales (GIESS) de la Facultad de Trabajo Social de Cuenca de la Universidad de Castilla-La Mancha, financiado por el Ayuntamiento de Cuenca, mediante Convenio I+D, en el marco del Consejo Municipal de Integración.

Palabras Clave: Políticas Sociales, Discapacidad, Diversidad Funcional, Estudio, Investigación

1. Introducción

1.1. Conceptualización del estudio

La Universidad de Castilla-La Mancha viene colaborando desde el año 2009 como miembro del Consejo Municipal de Integración de Cuenca y también como integrante de la Comisión permanente del mismo, desde su creación en 2013.

El Consejo Municipal de Integración de Cuenca, tiene como objetivo y fin máximo la integración y la normalización de las personas con discapacidad mediante las actividades, proyectos y demandas que se consideren necesarias para conseguir que vivan dignamente, tengan igualdad de oportunidades y lleven una vida normalizada (Ayuntamiento de Cuenca, 2012).

Así mismo, con fecha 4 de noviembre de 2014 es constituida la Junta del Observatorio Local de la Discapacidad de Cuenca, órgano que tiene entre sus objetivos: "realizar estudios e investigaciones sobre la realidad de la discapacidad en el municipio de Cuenca" (Ayuntamiento de Cuenca, 2013). Con este fin, se establece un Convenio de Colaboración I+D entre el Ayuntamiento de Cuenca y la Universidad de Castilla-La Mancha para la realización del estudio: "Investigación y Estudio de la Discapacidad en la ciudad de Cuenca", todo esto, en el marco del Consejo Municipal de Integración.

El 22 de mayo de 2001, en la 54ª Asamblea de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se aprobó la "Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud" (CIF). La discapacidad es definida como toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia, es decir, toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica) de la capacidad de realizar una actividad en la forma y dentro del mar- gen que se considera normal para un ser humano. Se caracteriza por excesos o insuficiencias en el desempeño y comportamiento en una normal actividad rutinaria, lo cual, puede llegar a una situación de minusvalía, situación desventajosa para un individuo determinado, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (OMS, 2011).

En la actualidad se considera que el término más adecuado para referirse a este colectivo es el de "Persona con Diversidad Funcional", entendido no como un problema de la persona, sino como producto de la interacción entre la persona y las exigencias de su entorno (Romañach y Lobato, 2005).

Se trata de un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive. Esta nueva manera de comprender la discapacidad pone el énfasis, no en la falta de capacidades de la persona, sino en las exigencias de un entorno que no reconoce la existencia de la diversidad como algo inherente al ser humano. Por

tanto, esta visión trae aparejado un cambio en el modelo de prestación de servicios a las personas con discapacidad, pasando de un enfoque asistencial basado en el paradigma médico de la rehabilitación a otro cuyo foco de atención son las personas con discapacidad como ciudadanos de pleno derecho, como miembros útiles de una comunidad. Este nuevo modelo no es otro que el modelo de calidad de vida.

La Calidad de Vida se considera un constructo multidimensional que incluye aspectos físicos, psicológicos y sociales, y que contempla la capacidad para realizar actividades apropiadas para la edad del individuo (Starfield et al., 1993). En el año 2003, esta definición es ampliada "Calidad de vida es un estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de la persona. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Es una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y social. Incluye como aspectos subjetivos la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad personal y la salud objetiva. Como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida" (Aroila, 2003). Han sido determinadas una serie de dimensiones e indicadores centrales de una vida de calidad, así como unos principios que permitan concretar cómo entender una vida de calidad. En el momento de concretar estas dimensiones, los autores coinciden en señalar las ocho dimensiones siguientes (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2011):

1. Bienestar emocional: felicidad, autoconcepto...
2. Relaciones interpersonales: intimidad, familia, amistades...
3. Bienestar material: pertenencias, seguridad, dinero, trabajo...
4. Desarrollo personal: educación, habilidades, competencias...
5. Bienestar físico: salud, nutrición...
6. Autodeterminación: elecciones, control sobre su propia vida...
7. Inclusión social: aceptación, participación en la comunidad...
8. Derechos: privacidad, libertades...

1.2 Marco legal de referencia

Es señalable la Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (CDPCD), aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en diciembre de 2006, que entró en vigor en España en 2008 y la Ley 26/2011 de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las Personas con Discapacidad en la que se establecen reformas en normas anteriores para mejorar el acceso de las personas con discapacidad en ámbitos como empleo, ocio, sanidad o transporte (entre otros).

En cuanto al marco normativo nacional, ya en el art. 49 de la Constitución Española de 1978, de ámbito nacional, se comienza a establecer la importancia de la integración de las personas discapacitadas, expone la igualdad de oportunidades para aquellos disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos que padezcan alguna deficiencia que le impida o dificulte su inserción normalizada.

La primera ley general en el ámbito nacional es la Ley 13/1982, del 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), inspirada en los derechos de los minusválidos de las Naciones Unidas. Posteriormente, se crea la Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en la que aparecen importantes cambios terminológicos que pretenden un cambio de actitud social. La Ley 39/2006 de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia aprobada en 2006, ha sido un pilar fundamental para la calidad de vida de las personas con discapacidad. Esta ley ha ido sufriendo numerosas modificaciones desde su aprobación, la más actual el 31 de diciembre, siendo publicado el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la Ley de Dependencia.

A nivel autonómico, es destacable la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, y el Decreto 3/2016, de 26/01/2016, por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable.

1.3 Estado actual de la cuestión: Magnitud del problema

Los resultados de la última Encuesta Nacional de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD) elaborada en 2008, indican que Castilla-La Mancha cuenta con un 4,96% de población discapacitada del total de su población. Según la información disponible en la base de datos de los Equipos de Valoración de la Discapacidad de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 2010, el número de personas con discapacidad (aquellas cuyo grado de valoración es igual o superior al 33%) es de 63.805, de los cuales 35.173 son hombres y 28.632 son mujeres y, concretamente, en la provincia de Cuenca 8.827 personas, con- centrándose especialmente en el tramo de edad de 30-59 años (6.304) (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2011).

Este proyecto de investigación tiene como referencia territorial el II Plan de Acción para Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha (2011-2014) y concretamente, los objetivos del Observatorio Local de la Discapacidad de Cuenca, entre otros, “realizar estudios e investigaciones sobre la realidad de la discapacidad en el municipio de Cuenca”.

Es Objetivo General de este estudio:

Conocer la realidad de la situación de las personas con discapacidad y sus familias de la ciudad de Cuenca.

Son Objetivos Específicos:

- Analizar la situación general de las personas con discapacidad y sus familias.
- Detectar necesidades y demandas, situaciones de riesgo o exclusión social y/o fenómenos o aspectos emergentes.
- Difundir el conocimiento obtenido favoreciendo el intercambio de información con otras instituciones y observatorios.
- Sensibilizar a la población conquense a través de la información, promoviendo la solidaridad ciudadanas en relación con la discapacidad ayudando a su integración social.
- Colaborar en el diseño y desarrollo de políticas y actuaciones en materia de protección y promoción de la calidad de vida de las personas con discapacidad.
- Realizar propuestas de mejora e innovación en las acciones a desarrollar a fin de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

2. Métodos

2.1. Diseño

Estudio Observacional Descriptivo Transversal sobre la situación de la discapacidad en el municipio de Cuenca.

2.2 Sujetos de estudio

Personas con discapacidad y/o sus familiares o tutores legales de la ciudad de Cuenca.

2.3 Muestra

Los sujetos que componen la muestra han sido seleccionados a partir del uso de informantes clave (Trabajador social, Presidente, Director…etc. o persona en quien delegue) en base a los siguientes criterios.

Criterios de selección:

- Residir en la ciudad de Cuenca.
- Usuarios y/o asociados de cualquier entidad pública, privada o tercer sector de la ciudad de Cuenca o, en su caso, familiar o tutor legal.

2.4 Variables

Además de las variables sociodemográficas (edad, sexo, lugar de residencia/barrio, estado civil, composición del hogar), se determinaron otras de interés para la consecución de los objetivos del estudio de los siguientes ámbitos (Badía et al., 2007):

- Salud (acceso a una atención sociosanitaria adecuada,…).
- Educación (formación y cualificación,…).
- Rehabilitación integral (recursos,...).
- Empleo, orientación y formación profesional (acceso al mundo laboral,…).
- Protección económica (condiciones adecuadas de protección económica,…).
- Servicios Sociales y atención a la dependencia (atención, orientación,…).
- Accesibilidad universal (barreras arquitectónicas, acceso a entornos residenciales comunitarios e inclusivos,…).
- Promoción de la vida autónoma e inclusión social (disfrute del ocio, cultura y deporte, consecución de los retos personales,…).
- Promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad (consecución de los plenos derechos como ciudadanos,…).
- Participación, asociacionismo y voluntariado (participación en la comunidad,…).

2.5 Métodos

Metodología de investigación cuantitativa, utilizando la técnica del cuestionario administrado por investigadores adiestrados en el manejo del mismo.

El instrumento de evaluación/cuestionario ha sido elaborado por el equipo de investigación en función de las variables de estudio.

2.6 Recogida y análisis de datos

En primer lugar se localizaron las entidades públicas, privadas o del tercer sector de la ciudad de Cuenca, quienes, como informantes clave, proporcionaron el contacto con los sujetos de estudio.

El equipo de investigación diseñó el cuestionario que fue pasado por los becarios a la muestra seleccionada.

Se realizó una sesión de pilotaje con sujetos de semejantes características a las personas de la población de estudio, analizándose el proceso de cumplimentación del cuestionario y realizando las modificaciones oportunas que fueron necesarias.

Posteriormente se procedió a la recogida de datos basada en la cumplimentación del cuestionario presencialmente.

Cuando se dispuso de todos los cuestionarios, se procedió a la tabulación de datos mediante el software SPSS Stadistics 15.0 y se realizó un análisis descriptivo de la información recogida.

2.7 Autorizaciones

A todos los sujetos participantes se les informó de los objetivos y metodología del estudio, y se solicitó el consentimiento informado para la realización del mismo.

En las bases de datos no se ha incluido información que permita la identificación de ninguna de las personas participantes.

El manejo de la información del estudio se ha realizado de acuerdo a las provisiones de la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 15/1999) y del reglamento desarrollado (RD 1720/2007), respetando en todo momento la Declaración de Helsinki revisada en 2008.

2.8 Plan de trabajo

Las principales actividades y tareas, así como la distribución de responsabilidades quedaron especificadas así:

1. Selección de becarios (Investigadora Principal, IP y Equipo Investigador, EI).
2. Diseño y elaboración de materiales estandarizados (IP, EI y Becarios de Investigación, BI).
3. Gestiones de logística: localización entidades, espacios…etc. (IP, EI y BI).
4. Adiestramiento de los becarios para administrar el cuestionario y estandarización de los procesos (IP y EI).
5. Pilotaje del Proyecto (IP, EI y BI).
6. Selección y captación de los participantes (IP, EI y BI).
7. Recogida de datos (IP, EI y BI):
   - Consentimiento informado (BI).
   - Administración del cuestionario (BI).
8. Mecanización y tabulación de datos (IP, EI y BI):
   - Elaboración de base de datos (IP y EI).
   - Procesamiento (BI).
9. Análisis de datos (IP, EI y BI).
10. Informe de resultados (IP, EI y BI).
11. Difusión (IP, EI y BI).

Dentro de las funciones atribuidas al Equipo Investigador, se distribuyó su responsabilidad entre los miembros.

En adicción a la autoría de este texte, el equipo de investigación estaba formado también por: Néstor Caballos lópez-Manzanares, Cristina Jiménez Jiménez, Juan Carlos Guillermo Ceballos Santamaría, Jesús Gutiérrez Villalta, Antonio Villanueva Cuevas, Carmen Mota Utanda, Begoña del Pozo Herráiz y Luis Ricardo Martínez García

3. Resultados

De los datos obtenidos, a continuación se plasman aquellos resultados significativos en las distintas variables seleccionadas para el estudio.

3.1 Datos Sociodemográficos

El cuestionario fue administrado a un total de 280 sujetos, de los cuales el 60,4% de los participantes eran hombres, y el 39,6% restante mujeres. De estos sujetos el 39,3% afirmaron tener una discapacidad psíquica, el 29,3% mixta o de otro tipo, el 23,2% física y el 8,2% una discapacidad sensorial. Poniendo en relación estas dos variables, tipo de discapacidad y sexo, se obtuvo que la mayoría de los sujetos eran hombres con una discapacidad psíquica. Y observando a los sujetos por tramos de edad, el 59,3% tenía más de 45 años de edad.

3.2 Convivencia y porcentaje de discapacidad reconocido

El 8,7% de los sujetos vivía solo, el 58,8% vivía con familia y el 32,5% restante vivía en residencia. El 69,9% estaban solteros y el 71,8% no tenían ningún hijo. El 58,1% tenía más de un 66% de discapacidad reconocido y un 40,8% tenía un porcentaje de discapacidad reconocido de entre el 33% y el 64%.

El 59,1% de los sujetos que vivían solos tenían reconocido más de un 66% de discapacidad. El 60,1% de los sujetos que vivían con familiares tenía reconocido menos del 66% de discapacidad y, por último, el 91,7% de los sujetos que vivían en residencia tenían reconocido más de un 66% de discapacidad.

3.3 Formación y situación económica

El 47,1% de los sujetos no tenía estudios, el 27,2% tenía estudios primarios y solamente un 7% tenía estudios universitarios o superiores.

De los sujetos, un 27,5% se encontraba en activo. Analizando esta variable en función de los distintos tipos de discapacidad se ha obtenido que los sujetos que menor inserción laboral conseguían eran las personas con discapacidad física, concretamente de este grupo estaban en activo una de cada cuatro personas. El grupo que contaba con un mayor número de personas en activo es

el de las personas con discapacidad sensorial, en el que un 38,9% de éstos se encontraban en activo. Un 62% de los sujetos estaba jubilado y un 70% recibía algún tipo de pensión por discapacidad.
A la pregunta de cuál era la situación económica a final de mes, se ha obtenido que sólo el 9,7% de los sujetos encuestados conseguía ahorrar lo suficiente como para poder hacer gastos imprevistos.

3.4 Estado de Salud y Autonomía

Independientemente del tipo de discapacidad que tenían los sujetos, éstos calificaron su estado de salud como positivo. Un 76,3% calificaron su estado de salud de bueno o aceptable, un 11,8% lo calificaron de malo o muy malo y el 11,8% restante lo consideraron como muy bueno. Son las personas con discapacidad psíquica quienes mejor lo han valorado, concretamente el 98,2% de los sujetos que tenían una discapacidad psíquica calificaron su estado de salud como positivo.
A la pregunta de cómo calificarían el desempeño que tienen para ser autónomos dentro del hogar, un 39% de los sujetos consideraron el mismo malo o muy malo. En cuanto al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), a partir de los 45 o más años la relación es mala o muy mala en un 64,8%.
Además, dentro de los sujetos que consideraron su salud como positiva, éstos afirmaron en un 76,2% que tenía una muy mala autonomía dentro de su hogar. Del mismo modo, aun considerando su estado de salud como positivo un 85,7% afirmó tener un desempeño muy malo para utilizar las TICs.

3.5 Discriminación y participación social

Un 52,1% de los sujetos manifiesta haber sido discriminados alguna vez por motivos derivados de su discapacidad. De estos, un 33,3% contestó que había sido discriminado pocas veces, frente al 66,7% que afirmó haberlo sido algunas o muchas veces.
La atención recibida por parte de los Servicios Sociales y Atención a la Dependencia fue calificada como aceptable en un 60,4% de los sujetos.
En cuanto a la participación de los sujetos en organizaciones o actividades, un 93,6% pertenecía a asociaciones relacionadas con la discapacidad, un 31,1% de los sujetos a asociaciones relacionadas con el ocio y la cultura y un 12,1% participaba en alguna ONG. Por debajo del 3% de los encuestados se situaron quienes participaban en comedores sociales (2,1%), asociaciones de mujeres (2,5%), asociaciones juveniles (1,1%), sindicatos (1,8%) y partidos políticos (1,1%). Además se ha obtenido que participaban en mayor medida aquellas personas que habían sido discriminadas por motivos derivados de su discapacidad. Analizando la participación de las personas que habían sido discriminadas, se ha obtenido que participan sobretodo en Asociaciones

relacionadas con el ocio y la cultura un 70,17% (Chi-cuadrado de Pearson 10,150ª / Sig. ,001), así como en ONGs un 85,30% (Chi-cuadrado de Pearson 17,828ª / Sig. ,000).

3.6 Accesibilidad en el entorno

Un 46% de los sujetos utilizaba vehículo propio o de familiares y un 21% utilizaba autobús o taxi como medio de transporte habitual. De los sujetos con discapacidad física que utilizaban como medio de transporte habitual el autobús urbano, un 54,5% calificó la adecuación del mismo como mala o muy mala.

Tras analizar la situación geográfica donde residían habitualmente los sujetos, el 34,9% se situaban en el barrio de Villa Román, seguido de un 14,7% de los encuestados que residían en la zona centro de la ciudad de Cuenca.

Siendo 5 la máxima puntuación designada para calificar una muy buena accesibilidad, y 1 la menor puntuación designada para calificar una muy mala accesibilidad, se han obtenido los siguientes resultados en función de las diferentes zonas de cada uno de los barrios donde residían los encuestados.

Tabla 1 *Puntuación media de accesibilidad por zona y barrio*

Barrio	Media				
	Calles	Plazas	Inst. Deportivas	Ocio	Parques
Alameda	1,66	1,66	1,66	1,66	1,66
Quinientas	2,69	2,58	3,40	3,16	3,25
Siglo XXI	3,31	3,52	2,76	2,68	3,47
Centro	2,64	2,83	2,84	2,85	2,90
Casco Antiguo	3,47	3,35	2,87	3,06	3,53
Estación	1,84	2,31	3,50	3,29	2,26
Villa Román	1,90	2,03	2,61	2,00	2,20
Fuente del Oro	2,66	3,18	3,00	3,09	2,77
San Antón	2,00	2,00	4,00	2,00	2,00

4. Conclusiones

Los resultados obtenidos de este estudio permitirán enfocar las políticas públicas en materia de discapacidad ofreciendo indicadores que promuevan una adecuada intervención integral hacia las personas. Es necesario desarrollar acciones concretas de protección y promoción de la calidad de vida de las personas con discapacidad, en materia de formación, empleo, accesibilidad, acciones culturales y ocio normalizado, que favorezcan la integración social.

La difusión del conocimiento de la situación de la población con discapacidad, permite un acercamiento de la ciudadanía conquense a este colectivo, propiciando una mayor comprensión de la realidad, de las desigualdades existentes, de las dificultades y de su vida cotidiana. Visibilizar una realidad oculta permite empatizar con los discapacitados, favoreciendo su integración social más real.

Sería imprescindible desarrollar acciones de sensibilización social, lo que aumentaría y diversificaría las propuestas de prevención educativa igualitaria, una sensibilización y solidaridad ciudadana que favorece el cambio de actitudes, tanto en las personas en particular como a través de los medios de comunicación y de los profesionales de diversas disciplinas y sus instituciones.

El desconocimiento que a día de hoy existe acerca de la discapacidad hace que todavía se emplee un lenguaje peyorativo y discriminatorio, generando un pensamiento con connotaciones negativas que se traduce en acciones también negativas hacia las personas con discapacidad. Si el concepto de "Diversidad Funcional" reclama el respeto a la dignidad integral de la persona humana (Rodríguez y Ferrera, 2010), en la actualidad es mayoritaria la opinión del uso terminológico de "Personas con Capacidades Diferentes". La importancia del uso de una terminología adecuada facilita que no se provoque rechazo hacia la persona con discapacidad.

La evaluación del tipo e intensidad de las necesidades de apoyo que precisa una persona con discapacidad es un aspecto esencial para mejorar la calidad de vida. En referencia a la investigación en esta materia, es necesario profundizar en la calidad de atención, evaluación de actuaciones, políticas y recursos, o áreas específicas. Analizar la función asistencial, la atención a las necesidades y el uso de los recursos, permite realizar ajustes y reajustes sociales.

Una salud adecuada, es fundamental para que las personas con discapacidad conserven una buena calidad de vida y así poder participar de forma activa en la sociedad en la que viven. La OMS define la salud como "el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de enfermedad o dolencias" (OMS, 1948). El concepto de Calidad de Vida, representa un "término multidimensional de las políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida "objetivas" y un alto grado de bienestar "subjetivo", e incluye la satisfacción colectiva de las necesidades a través de las políticas sociales en adicción a la satisfacción individual de necesidades" (Palomba, 2002). La OMS define Calidad de Vida como "un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno" (OMS, 1995).

Estos resultados permitirán responder a las necesidades identificadas del colectivo. Promoviendo acciones concretas que mejoren la calidad de vida de los sujetos estudiados, de sus familias y de la ciudadanía en general.

El estudio incluye también un apartado sobre el análisis de las barreras para discapacitados en la ciudad de Cuenca. La parte antigua de la ciudad fue declarada Ciudad Patrimonio de la Humanidad en 1996 y está ubicada en la parte alta de la ciudad entre dos hoces. Era de esperar que las dificultades fueran superiores en la zona antigua y que en los barrios nuevos la accesibilidad a los espacios de ocio sea superior, pero los resultados muestran que son necesarias medidas para garantizar su integración en los barrios menos accesibles.

Asimismo, es necesario elaborar un modelo de atención a las personas con discapacidad que nazca del compromiso político que garantice sus derechos y mejore su calidad de vida. Por ejemplo, promover programas que refuercen la participación social (asociacionismo, voluntariado…) de los discapacitados. Fomentar los apoyos naturales en el entorno de las personas, sus familiares, amigos, vecinos…etc. facilitaría una intervención social menos intrusiva que los apoyos profesionales ligados a servicios o programas. La familia constituye la principal fuente de apoyo social y personal de la que disponen las personas, tanto en los periodos de independencia como en los de dependencia. Quien posee un adecuado sistema de apoyo familiar, soporta mejor los momentos de crisis de la vida. Por tanto, es relevante fomentar el apoyo que reciben las familias evitando situaciones de preocupación excesiva, o bien la huida del problema para evitar la angustia.

Así mismo, es relevante manifestar la importancia de coordinación entre las entidades públicas, privadas y del tercer sector que atienden a las personas con discapacidad, favoreciendo un espacio de colaboración. Y entre los diversos Sistemas, la coordinación entre el Sistema Sanitario y Social es esencial, tanto en el ámbito residencial como en el comunitario. La coordinación entre los diversos agentes sociales que intervienen.

Detectar, recopilar y difundir buenas prácticas e iniciativas desarrolladas con población discapacitada es importante. Por ejemplo, el trabajo colaborativo con los recursos sanitarios de atención primaria de la ciudad de Cuenca (Centros de Salud y Hospital), con medidas como: prevenir la discapacidad previa al nacimiento, facilitar la información necesaria a las madres gestante, evitando anomalías y/o en el momento de aparición de la discapacidad dando apoyo e intervención inmediata para las familias, orientando hacia la atención temprana y el acceso al reconocimiento de discapacidad para las familias y propiciando la asunción de la nueva realidad, son iniciativas de buenas prácticas a desarrollar. U otras más novedosas, como el empleo de nuevas terapias de intervención, como la aplicación de terapia asistida con animales de compañía para la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, especialmente indicado para trabajar la soledad y los síntomas de depresión en espacios de institucionalización con ausencia de redes de apoyo.

Añadir la importancia de evaluar los programas y recursos sociales destinados a la población con discapacidad, favoreciendo un análisis de resultados con el fin de crear nuevas alternativas de intervención más adecuadas a las necesidades planteadas.

5. Agradecimientos

A las personas afectadas por discapacidad y sus familias de la ciudad de Cuenca y a todas las entidades públicas, privadas o del tercer sector de la ciudad de Cuenca, quienes, como informantes clave, proporcionaron el contacto con los sujetos de estudio. Estas han sido:

- ACSOC (Asociación Cultural de Sordos de Cuenca).
- ADACE-CLM (Asociación de Daño Cerebral Sobrevenido de Castilla-La Mancha).
- ADEMCU (Asociación de Esclerosis Múltiple de Cuenca).
- ADIFICU (Asociación de Discapacitados Físicos de Cuenca).
- ADOCU (Asociación de Síndrome de Down de Cuenca).
- AFYEDALCU (Asociación de Familiares y Enfermos de Alzhéimer de Cuenca).
- AISELD (Asociación para la Integración Socio-Educativa y Laboral del Discapacitado).
- ALCER (Asociación para la Lucha Contra las Enfermedades Renales de Cuenca).
- APACU (Asociación Provincial de Autismo y otros trastornos del neurodesarrollo de Cuenca).
- APROMIPS (Asociación Pro Minusválidos Psíquicos de Cuenca).
- ASOCIACIÓN EPILEPSIA NEWTON (Asociación de Epilepsia de Cuenca Newton).
- ASOCIACIÓN FRAY SERAFÍN MADRID SORIANO de Cuenca.
- ASOCIACIÓN PÁRKINSON CUENCA (Asociación de Familiares y Enfermos de Párkinson y Otras Enfermedades Neurodegenerativas de Cuenca).
- ASOCIACIÓN PRO SALUD MENTAL VIVIR de Cuenca.
- ASPADEC (Asociación de Padres y Amigos de las personas con Discapacidad intelectual de Cuenca).
- ASPAS Cuenca (Asociación de Padres y Amigos del Sordo de la Provincia de Cuenca).
- ASPAYM Cuenca (Asociación de Parapléjicos y Minusválidos de Cuenca).
- ASYTER CUENCA (Clínica de hemodiálisis para enfermos renales de Cuenca).
- CADIG El Crisol (Centro de Atención a Personas con Discapacidad Grave de Cuenca).
- CENTRO DE DISCAPACITADOS FÍSICOS DE CUENCA (Centro de atención a personas con discapacidad física gravemente afectadas de Cuenca).
- COCEMFE Cuenca (Confederación Provincial de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Cuenca).

- DIABET Cuenca (Asociación de Diabéticos de Cuenca).
- FÓRUM DE LA DISCAPACIDAD DE CUENCA.
- HOSPITAL VIRGEN DE LA LUZ DE CUENCA (Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, SESCAM).
- ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles de Cuenca).
- SAFA (Asociación Sagrada Familia dedicada al tratamiento de conductas adictivas).

6. Referencias Bibliográficas

- Aroila, R. (2003). "Calidad de vida: Una definición integradora" en Revista Latinoamericana de Psicología, vol.35, núm. 2, pp.161-164.
- Ayuntamiento de Cuenca (2012). Reglamento que modifica el Reglamento por el que se crea y regula el Consejo Municipal de Integración, de Cuenca. *Boletín Oficial de la Provincia de Cuenca*, 10 de septiembre de 2012, núm. 105, pp. 15-18.
- Ayuntamiento de Cuenca (2013). Reglamento por el que se crea y regula el Observatorio Local de la Discapacidad, de Cuenca. *Boletín oficial de la Provincia de Cuenca*, 22 de noviembre de 2013, núm. 135, pp. 33-37.
- Badía, X., Salamero, M. y Alonso, J. (2007). La medida de la salud: guía de escalas de medición en español, Barcelona, Tecnología y Ediciones del Conocimiento.
- España. Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de agosto de 2011, núm. 184, pp. 87478-87494
- España. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de diciembre de 2006, núm. 299, pp. 44142-44156.
- España. Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado,* 31 de diciembre de 2013, núm. 313, pp. 107128-107142.
- España. Ley 13/1982, del 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). *Boletín Oficial del Estado,* 30 de abril de 1982, núm. 103, pp. 11106-11112.
- España. Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado,* 29 de diciembre de 1978, núm. 311.1, pp. 29316-29339.

- España. Ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. *Boletín Oficial del Estado,* 3 de diciembre de 2003, núm. 289, pp. 43187-43195.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2012). "Estrategia Española Sobre Discapacidad 2012-2020". Disponible en http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO26112/Estrate-gia2012_2020.pdf
- INE (2008). "Encuesta Nacional de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD)" disponible en http://www.ine.es/prensa/np524.pdf
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2011). "II Plan de acción para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha 2011-2014" disponible en http://www.jccm.es/web/es/CastillaLaMancha/index/plan1212700523403pl/1212674992164.html
- Naciones Unidas (2006). "Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad" disponible en http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2011). "Informe mundial sobre la discapacidad" disponible en http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1
- Palomba, R. (2002). El concepto y medición de la calidad de vida en adultos mayores. Documento presentado en el "Taller sobre calidad de vida y redes de apoyo de los adultos mayores", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Santiago de Chile, 24 de julio).
- Rodríguez, S. y Ferrera, M. (2010). "Desde la Dis-Capacidad hacia la Diversidad Funcional. Un ejercicio de Dis-Normalización", Revista Internacional de Sociología (RIS), vol. 68, núm. 2, pp.289-309.
- Romañach, J. y Lobato, M. (2005). "Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano. Foro de vida independiente". Disponible en http://www.asoc-ies.org/vidaindepen/docs/diversidad%20funcional_vf.pdf
- Starfield, B., Bergner, M., Ensminger, M., Reley, A., Ryan, S., Green, B. et al. (1993). "Adolescent health status measurement: development of the Child Health and Illness Profile" en Pediatrics, vol.91, pp.430-435.
- World Health Organization. (1948). "World health organization constitution". Basic documents, 1.

- World Health Organization. (1995). “Chronicle of the world health organization” (Vol. 9). The Organization.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

ANALISIS DISCURSIVO ENTRE LAS CUATRO ESFERAS DE LA PERSONALIDAD EFICAZ Y LA RELACIÓN DE ASPECTOS COMO LA RELACIÓN CON EL MUNDO LABORAL, LA RELACIÓN CON EL MUNDO EDUCATIVO / FORMATIVO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL / POLÍTICA / CIUDADANA / DERECHOS SOCIALES EN PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Jesús Manuel Cedeira Costales
jesmac@telecable.es

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

RESUMEN

La personalidad eficaz es un constructo que engloba cuatro esferas de la personalidad que giran en torno al yo: Fortaleza, Demandas, Retos y Relaciones. En base a este se han realizado varios cuestionarios de evaluación y programas de intervención en diferentes contextos. En el presente trabajo se expone la realización de grupos de discusión realizados a personas afectadas por una discapacidad motórica por encima del 33%. Los resultados obtenidos arrojan los primeros análisis discursivos en una muestra de quince personas. Se detallan las conclusiones obtenidas en nueve ejes de discursivos, que engloban las cuatro esferas de la personalidad y la relación de aspectos como la relación con el mundo laboral, la relación con el mundo educativo / formativo y la Participación social / política / ciudadana / derechos sociales.

Palabras Clave: Personalidad, Motivación, Definición Física, Discursos, Análisis Discursivo.

SUMMARY

The effective personality is a construct that encompasses four areas of personality that revolve around me: Fortaleza, Claims, Challenges and Relationships. Based on this there have been several evaluation questionnaires and intervention programs in different contexts. In this paper, we illustrate the implementation of focus groups conducted for people affected by a motor disability over 33%. The results yield the first discourse analysis in a sample of fifteen. Details the findings obtained in nine lines of discourse, which encompass the four areas of personality and aspect ratio as the relationship with

the labor market, the relationship with the educational / training world and the social / political / civic / social participation rights.

Keywords: Personality, Motivation, physical definition, Discourses, Discourse Analysis.

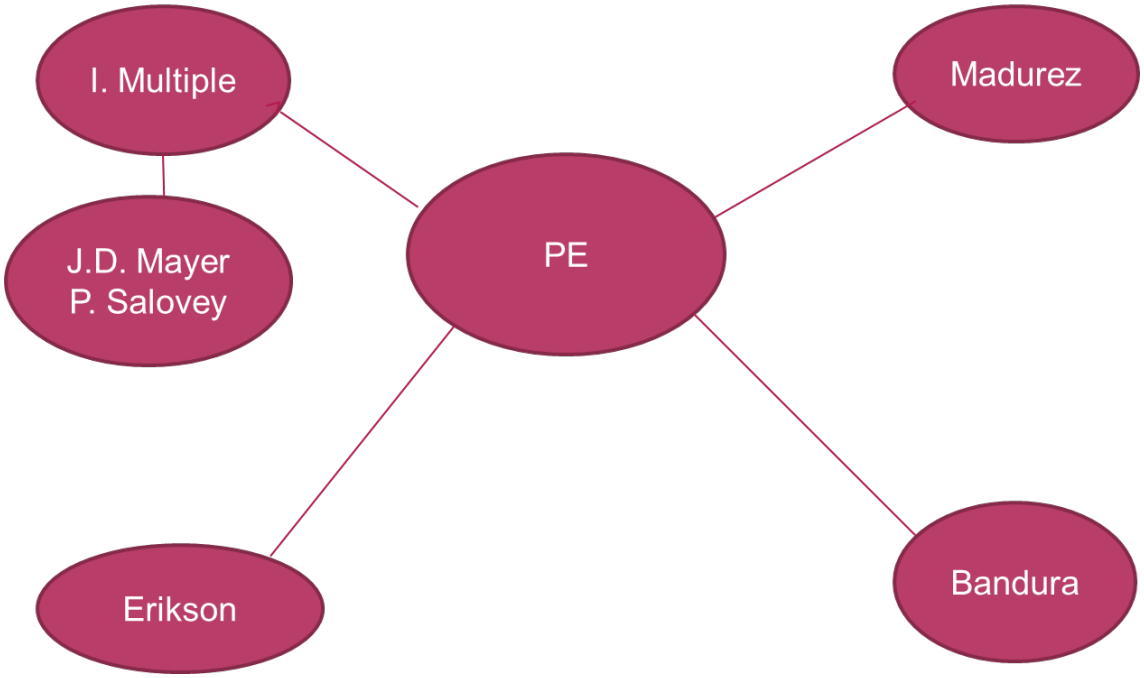
INTRODUCCIÓN

La "personalidad eficaz" es una constructo sobre el cual el grupo de investigación del profesor Dr. Francisco de Asís Martín del Buey (Universidad de Oviedo) ha venido trabajando durante los últimos doce años. Esta idea se consolidó a partir de un curso de doctorado impartido en la Facultad de Psicología de la Universidad de Oviedo y en la Facultad de Educación de la Universidad de Playa Ancha de Valparaíso (Chile) durante los cursos académicos 1996-1997 y 1997-1998. Este curso dio lugar al comienzo de numerosas investigaciones sobre dicha temática que culminaron con la lectura de nueve tesis doctorales en un período de seis años (1997-2003), realización de tesinas de licenciatura e investigaciones de doctorado. Resultado de estos trabajos han sido la presentación de comunicaciones en diferentes Congresos de ámbito nacional e internacional, la publicación de artículos en revistas de reconocido prestigio y de libros (tanto en formato clásico como digital) en los que se han desarrollado programas de evaluación e intervención de la "personalidad eficaz".

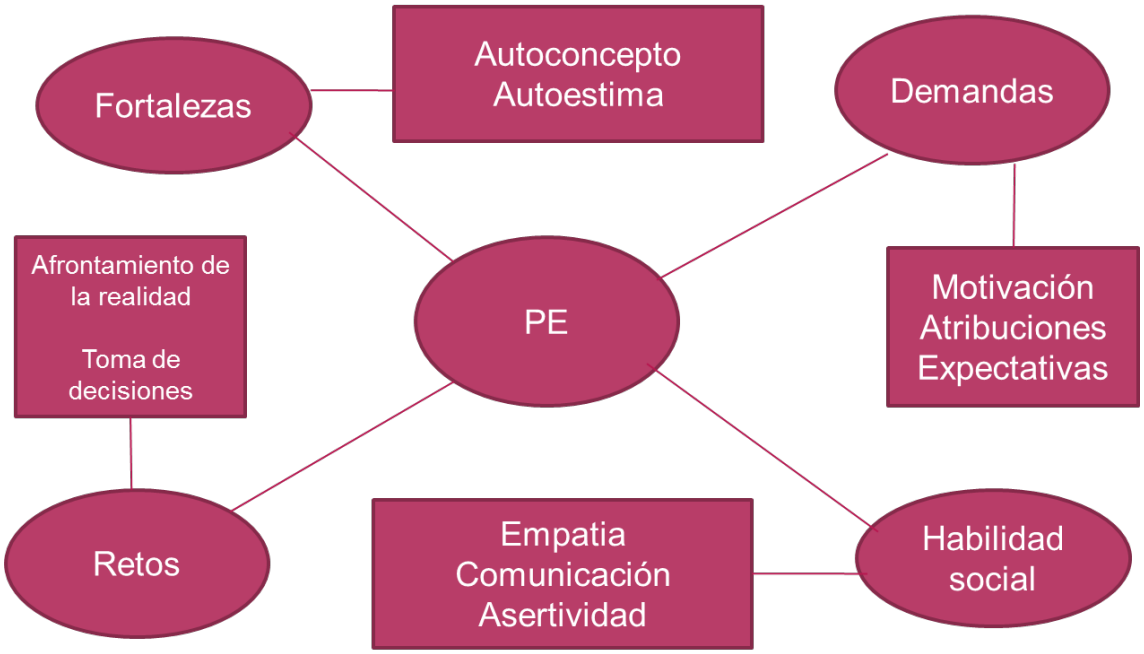
El constructo de "personalidad eficaz" se basa, fundamentalmente, en un constructo más genérico como es el de "madurez". Y en este sentido recoge a modo de síntesis los principales descriptores que conforman una persona madurez tanto en su concepción estática como evolutiva que con lleva un determinado índice de eficacia que es objeto de entrenamiento y desarrollo a lo largo de la vida de un individuo y que puede iniciarse desde los primeros años de la escolaridad. Por ello los programas que el grupo de investigación ha desarrollado. Entendemos que el constructo "madurez" se ha ido conformando y ampliando, de manera progresiva, con motivo de las aportaciones realizadas desde diferentes líneas de investigación. En los últimos quince años se han realizado numerosas propuestas con el objetivo de sistematizar las investigaciones realizadas. Esas líneas de investigación se centran de forma prioritaria, a nuestro juicio en cuatro: las aportaciones de las distintas escuelas psicológicas respecto al concepto de madurez; la perspectiva de la teoría de las inteligencias múltiples; las aportaciones de la

teoría sobre la inteligencia emocional; y finalmente los estudios realizados por Bandura sobre la autoeficacia.

RESUMEN DE APORTACIONES:



COMPONENTES DE LA PERSONALIDAD EFICAZ



Protocolo de aplicación del cuestionario de Personalidad Eficaz adaptado a población con discapacidad física

1. Me acepto como soy, con mis cualidades y defectos	1 2 3 4 5
2. Me interesa aprender cosas nuevas	1 2 3 4 5
3. Hago amigos con facilidad	1 2 3 4 5
4. Creo que soy una persona valiosa para los otros	1 2 3 4 5
5. Creo que este año lograre todas mis metas	1 2 3 4 5
6. Cuando tengo que tomar una decisión planifico cuidadosamente lo que voy a hacer	1 2 3 4 5
7. En general me siento satisfecho conmigo mismo	1 2 3 4 5
8. Para tomar una decisión reúno toda la información que puedo encontrar	1 2 3 4 5
9. Expreso mis opiniones abiertamente	1 2 3 4 5
10. Obtengo mis logros porque me esfuerzo	1 2 3 4 5
11. Antes de tomar mis decisiones analizo las posibles consecuencias	1 2 3 4 5
12. Estoy a gusto con mi aspecto físico	1 2 3 4 5
13. Cuando tengo un problema dedico tiempo y esfuerzo a resolverlo	1 2 3 4 5
14. Creo que me irá bien en mis logros posteriores	1 2 3 4 5
15. Me encuentro tranquilo cuando tengo que tomar una decisión.	1 2 3 4 5
16. Me considero una persona con éxito	1 2 3 4 5
17. Me gusta decidir por mí mismo	1 2 3 4 5
18. Me relaciono sin problemas con los demás	1 2 3 4 5
19. Soy capaz de resolver mis propios problemas	1 2 3 4 5
20. Mi éxito en la vida se debe a mi capacidad personal	1 2 3 4 5
21. Nadie me obliga a esforzarme, me fuerzo porque yo quiero hacerlo	1 2 3 4 5
22. Si cambiara de lugar de residencia haría amigos pronto	1 2 3 4 5

METOLOGÍA CUALITATIVA

En el punto anterior, apoyados en el marco teórico expuesto en otras publicaciones del grupo de investigación y teniendo en cuenta la adaptación del cuestionario de personalidad eficaz para personas con discapacidad física; en esta parte, mostramos de

manera breve el análisis discursivo de grupos de discusión que se han llevado a cabo para esta fase metodológica del estudio, con dicha técnica se trabajaron igualmente las cuatro esferas de la personalidad eficaz con el fin de integrar los resultados de ambas aproximaciones. A continuación, tras mostrar las fichas técnicas de los dos GD, detallamos los principales resultados obtenidos en los ejes temáticos.

FICHA TECCNICA GD 1	
SITUACIÓN LABORAL	Personas que nunca realizaron actividad profesional, o se hallan en situación de desempleo
EDAD	33 a 62 años
SEXO	Grupo mixto, 7 Hombres y 1 Mujer
NIVEL DE ESTUDIOS	Variedad de Niveles Educativos
FECHA	16 de Junio de 2011
LUGAR	Biblioteca del CAI de Viesques, Gijón
HORA	De 11 a 12 de la Mañana
DURACIÓN	1 Hora y 15 Minutos

FICHA TECCNICA GD 2	
SITUACIÓN LABORAL	Personas activamente en el mercado laboral y personas jubiladas
EDAD	34 a 60 años
SEXO	Grupo mixto, 2 Hombres y 5 Mujeres
NIVEL DE ESTUDIOS	Variedad de Niveles Educativos
FECHA	17 de Junio de 2011
LUGAR	Biblioteca del CAI de Viesques, Gijón
HORA	De 16 a 17 de la Tarde
DURACIÓN	1 Hora y 20 Minutos

EJES DEL GD Y ESTRUCTURA FACTORIAL DE PE / INCLUSIÓN / EXCLUSIÓN SOCIAL Y DISCAPACIDAD FÍSICA.

EJE 1.Capacidad Resolutiva: Capacidad de identificar, distinguir y clasificar desde diferentes aspectos, examinando las relaciones que existen entre ellas, para reconocer los objetivos, resultados, metas que busca el sujeto. EJE 2. Disponibilidad relacional. Disposición a poder realizar sin esfuerzos relaciones con los demás. EJE 3. Autoestima. Valoración de sí mismo. Identidad. EJE 4. Expectativa de futuro. Esperanza de realizar o conseguir algo, teniendo en cuenta la posibilidad razonable de que algo suceda, o que está por venir. EJE 5. Eficacia resolutiva. Capacidad de lograr el efecto que se desea o espera con rapidez y determinación. EJE 6. Asertividad. Comportamiento comunicacional maduro en el cual la persona no agrede ni se somete a la voluntad de otras personas, sino que manifiesta sus convicciones y defiende sus derechos. EJE 7. Trabajo / empleo. Relación con el mundo laboral. EJE 8. Educación / Formación. Relación con el mundo educativo / formativo. EJE 9. Participación social / política / ciudadana / derechos sociales.

CONCLUSIONES

Se pretende evaluar el empleo y la relación con el mundo laboral. La mayoría consideran que aquí en el Principado de Asturias no hay trabajo y se sienten indignados. Están cansados de falsas ayudas para personas con discapacidad. Las bolsas de trabajo para discapacitados, entre ellas FAEDIS y FUNDACIÓN ONCE, no resultan eficaces para la inserción laboral de todo el colectivo para personas con discapacidad. Es más fácil que una persona con discapacidad intelectual que maneje las manos y pueda ejecutar trabajos mecánicos encuentre trabajo que una persona con discapacidad motórica que precise de un ordenador adaptado para realizar un trabajo. Hay cinco millones de parados aproximadamente y no hay políticas activas de empleo que realmente funcionen con ningún gobierno y esto desanima y les hace reflexionar ¿para qué vamos a buscar si son todo trabas? Otros consideran que vivimos en una sociedad capitalista, lo que interesa es hacer dinero y no tanto marcarse objetivos sociales. El empresario, va a lo que va. Da igual que el gobierno por ley, a los empresarios que contraten a discapacitados, les rebaje la Seguridad Social, no se cumple, puede que contrate a uno que se pueda defender en una cosa, pero si no se defiende por ser motórico, que no maneje las manos, el empresario, no creen que invierta en poner por ejemplo un ordenador adaptado que se maneje con la vista u otra adaptación que el empresario invierta un dineral, que luego el gobierno no le va a reembolsar. Este tema es clave y debe ser abordado de manera integral y urgente.

En cuanto a la educación y la formación y su visión con dicho ámbito. La mayoría tienen una formación adecuada, e incluso superior. Existe mayor oferta formativa para aquellas personas que, por su discapacidad, se hayan visto obligados a dejar su puesto anterior y buscar en otras ramas profesionales. A nivel académico, algunos críos en silla de ruedas, afirmas, son utilizados como percheros donde colgar los abrigos, van a la escuela con un cuidador, pero que no se ocupan de ellos y no hacen la función de integrar, sino de marginar. Otro problema viene con las discapacidades que vienen sobrevenidas a una cierta edad, como es el caso de los enfermos de Duchen, que en torno a los catorce años ya no pueden escribir y si no son motivados y si carecen de los apoyos adecuados, ya no van a estudiar nada, lo cual es un problema muy grave, con las consecuencias que ello entraña. Porque estos enfermos precisan de un asistente personal para que les escriba lo que el profesor explica porque son muy inteligentes. En estas cosas sí que necesitan de ayuda y dinero para que puedan hacer cualquier opción educativa y formativa que quieran hacer. Este tema es considerado fundamental.

Si bien es de destacar que todos los participantes en los grupos de discusión formaban parte del tejido asociativo del Principado de Asturias, por lo que eran personas que participan activamente en lo social, político y ciudadano y reivindican sus derechos sociales. Creen que la valoración social está un poco marginada, que no se valora igual al discapacitado y que, en general, esta todo flojo. En el tema de vivienda se ha mejorado un poco debido a la normativa que está exigiendo a los constructores a reservar un mínimo de viviendas para personas con movilidad reducida, pero porque es una imposición por un tema normativo y legislativo, si no, no se cumpliría. A España se le está exigiendo bastante en materia de vivienda, ya que le viene impuesto por la Comunidad Europea, pero la situación de la vivienda está mal, es muy deficitaria. En el tema de transporte echan en falta más espacios reservados para personas con movilidad reducida (casos de Renfe, Feve y transporte por carretera), tan sólo existe un sitio reservado para sillas de ruedas y no contemplan la posibilidad de que pueda viajar un grupo de amigos en silla de ruedas. Manifiestan que hay ayuntamientos que están asumiendo concejalías por personas con discapacidad, véase el caso de Málaga, Ávila, Santander y por esto se haya mejorado en materia de discapacidad. En Asturias hace cuatro años, hubo un concejal en silla de ruedas y en la actualidad en el Ayuntamiento de Gijón, hay un concejal con una discapacidad. En cuanto a la Ley de Autonomía Personal, creen que era un derecho que ya era hora que fuera reconocido. Que es casi el

cuarto pilar del Estado de bienestar, que esta ley falta ser desarrollada y que tiene vocación de servicio y, como todo, hay que llevarla a la práctica. La ley de Autonomía Personal creen que llegó como un cascabel y que se debía haber hecho mucho antes y con medios y financiación adecuada y poniendo toda la carne en el asador.

BIBLIOGRAFÍA

Alvira, F. (1982). La perspectiva cualitativa y cuantitativa en las investigaciones sociales. *Estudios de Psicología*, 11, 35 -69.

Clemente, M. (1992). *Psicología Social*. Métodos y técnicas de investigación. Madrid: Eudema.

Dapelo B., Marcone Trigo, R., Martín del Buey, F., Martín Palacio, E. y Fernández Zapico, A. (2006). Adaptación Chilena del Cuestionario de Personalidad Eficaz para Adolescentes. *Psicothema*, *18 (1),* 130-134.

Ibáñez, J. El grupo de discusión: fundamento metodológico y legitimación epistemológica. En Latiesa, M. *El pluralismo metodológico en la investigación social: ensayos típicos.* Granada: Universidad de Granada.

López, J.M. (2011). Tipologías modales multivariadas de personalidad eficaz en población adulta de 30 a 60 años. (Tesis doctoral inédita). Universidad de Oviedo, España.

Marcone Trigo, R. (2004). Evaluación de la personalidad eficaz en contextos educativos: primeros resultados. Chile: *Revista de Orientación Educacional, 33-34,* 79-101.

Martín del Buey y Col. (2005): Escala de autoeficacia en la acción docente: versión preliminar en contextos de Práctica pedagógica. *Revista de Orientación educacional*. Nº 35. U. Playa Ancha. Chile.

Martín del Buey y Col. (2006). El cuestionario de personalidad eficaz en contextos educativos diferenciados: un estudio en el ámbito de las carreras de pedagogía de la Universidad de Playa Ancha. *Revista de Orientación educacional.* Nº 38. U. Playa Ancha. Chile.

Martín del Buey y Col. (2007). Personalidad eficaz en el contexto de la educación técnico profesional. *Revista de Orientación educacional*. Nº 39. U. Playa Ancha. Chile.

Martín del Buey, F .Martín Palacio, E. Calleja, F. Fernández Zapico .A, Dapelo, B. Marcone, R. Bermúdez,T(2008). El Constructo Personalidad Eficaz en Contextos Educativos. Comportamiento Emocional Adolescente en el marco de la Personalidad Eficaz. Comunicación presentada en el V Congreso Internacional de Psicología y Educación. 23 de Abril en Oviedo. En Actas del Congreso (pp. 121-122).

Martín del Buey, F. Martín Palacio, .E. Fueyo, E. Granados, P. Fernández Zapico, A, Dapelo, B. Marcone, R. Bermúdez, T (2008): Evaluación de la Personalidad Eficaz en Educación Primaria. Comunicación presentada en el V Congreso Internacional de Psicología y Educación. 23 de Abril en Oviedo. En Actas del Congreso (pp. 122-123).

Rocabert Beut, E.; Gomez Artiga, A; Descals Tomás, A (2006) Elaboración de un cuestionario de personalidad eficiente para el análisis de la conducta vocacional universitaria. *Revista galego-portuguesa de psicoloxia e educación: revista de estudios e investigación en psicología y educación, 13,* 399-412

Romero Biesca, M. (2001). *Motivación, atribución, expectativas y rendimiento académico en la Enseñanza Secundaria Obligatoria*. Tesis doctoral. Universidad de Oviedo.

Pizarro, J.P., Arnaiz, A., Guerra, P., & Calleja, G.M. (2010). Personalidad Eficaz y cine: análisis fílmico en clave psicoeducativa. International Journal of Developmental and Educational Psychology, INFAD: *Revista de Psicología.* Psicología Positiva, nuevas tecnologías y realidad actual, 4, 219-228.

Pizarro, J.P., Di Giusto, C., & Castellanos, S. (2011). Utilización de escenarios inacabados para la elaboración de ítems en contextos de educación primaria. *Revista de Psicología*-Universidad Viña del Mar. 1(1), 52-71.

Pizarro, J.P., Di Giusto, C., & Martín, M.E. (2011). Tipologías modales multivariadas en Personalidad Eficaz en contextos de educación primaria. International Journal of Developmental and Educational Psychology, INFAD: *Revista de Psicología.* Desafíos y Perspectivas Actuales de la Psicología en el campo de la educación, 3, 81-90.

Pizarro, J.P., Fueyo, E., & Di Giusto, C. (2011). Diferencias de género en Personalidad Eficaz en contextos de educación primaria. En Román, J.M., Carbonero, M.A., & Valdivieso, J.D. *Educación aprendizaje y desarrollo en una sociedad multicultural.* 2926-2940 Madrid: Ediciones de la Asociación de Psicología y Educación y el Colegio Oficial de Psicólogos de Castilla y León.

Pizarro, J.P. (2012). Evaluación de competencias personales y sociales en contextos de educación primaria. (Tesis Doctoral inédita). Universidad de Oviedo, España.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

ESTUDIO-DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN Y NECESIDADES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA DE GIPUZKOA. APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS DE DIAGNÓSTICO DE EXCLUSIÓN SOCIAL: DATOS Y CONCLUSIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

elkartu (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Gipuzkoa)
elkartu@elkartu.org

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

I.- INTRODUCCIÓN

elkartu (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Gipuzkoa) ha llevado a cabo el proyecto de investigación denominado "Estudio-diagnóstico de situación y necesidades de las personas con discapacidad física de Gipuzkoa", que tiene como objeto principal fijar objetivamente el estado de situación de las personas con discapacidad fisica en los diferentes ámbitos que inciden en su calidad de vida, para contar así con la información necesaria que fundamente la acción reivindicativa de la Federación y reclamar ante las instituciones públicas, los agentes privados y la sociedad en su conjunto, la adopción de las políticas, medidas y actitudes que favorezcan la plena inclusión y participación social de las personas con discapacidad física.

El Estudio persigue, por una parte, estudiar y caracterizar el colectivo de personas con discapacidad física de Gipuzkoa, y por otra, identificar y abordar sus necesidades y demandas para llevar a cabo una vida independiente y en igualdad de oportunidades, así como determinar la eficacia de las políticas públicas en materia de discapacidad en el objetivo de alcanzar la plena inclusión social.

Los ámbitos objeto de análisis y valoración han sido los siguientes:

- Perfil sociodemográfico
- Discapacidad y dependencia
- Residencia habitual y asistencia en las actividades básicas de la vida diaria
- Educación/formación
- Situación laboral
- Situación económica
- Productos de apoyo y ayudas a la movilidad
- Ocio y participación comunitaria
- Transporte
- Protección de la salud
- Diagnóstico de exclusión social
- Percepción del género y la discapacidad física

El Estudio responde a la necesidad escasamente abordada de impulsar la investigación en el ámbito de las políticas en materia de discapacidad. Así, la **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006**, establece que "*los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención"* (art. 31.1), mientras que la **Estrategia Europea sobre Discapacidad (2010-2020)** recoge una serie de medidas a adoptar en los

ámbitos primordiales de actuación identificados (accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior), y las mismas se sustentan en determinados instrumentos generales entre los que se incluyen las estadísticas y la recopilación y seguimiento de datos, estableciendo que *"la actuación de la UE apoyará y complementará los esfuerzos de los Estados miembros por recoger datos y elaborar estadísticas que pongan de relieve las barreras que impiden a las personas con discapacidad ejercer sus derechos"*.

En el ámbito del País Vasco, el art. 6 de la **Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales**, establece que se articularán mecanismos orientados a *"detectar las necesidades sociales susceptibles de ser atendidas en el ámbito de los servicios sociales y planificar los servicios y prestaciones más idóneas para responder a dichas necesidades"*. Asimismo, se recoge el apoyo público a la iniciativa social sin ánimo de lucro para el desarrollo de prestaciones y servicios no incluidos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y la realización de otras actividades en el ámbito de los servicios sociales, siendo objeto de especial consideración *"las actividades de investigación, desarrollo e innovación orientadas a la mejora de la planificación, a la garantía y mejora de la calidad en la organización de servicios y en la prestación de la atención, y a la mejora de las prácticas profesionales" (art. 73.2).*

II. METODOLOGÍA

El proyecto se ha llevado a cabo con una muestra de 102 personas con discapacidad física siguiendo para ello una técnica de muestreo no probabilístico, dada la inexistencia de un censo o registro administrativo con información sobre el conjunto de personas con discapacidad física en Gipuzkoa.

La investigación ha combinado la metodología cuantitativa y la cualitativa. Así, la metodología cuantitativa, a través de los cuestionarios que se han cumplimentado por el personal técnico, ha permitido recoger los datos cuantificables de las diferentes áreas analizadas. Por su parte, la metodología cualitativa, mediante las entrevistas individuales y los grupos de discusión, ha permitido recoger los aspectos subjetivos y la forma en que experimentan las personas con discapacidad física los aspectos relativos a cada área objeto de estudio.

III.- APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS DE DIAGNÓSTICO DE EXCLUSIÓN SOCIAL: DATOS Y CONCLUSIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

Profundizar en el conocimiento de la relación existente entre la discapacidad física y la exclusión social, conceptuada ésta desde un punto de vista multidimensional y procesual, constituye un reto fundamental para avanzar en las políticas dirigidas a la consecución de la plena incorporación y participación social del colectivo de personas con discapacidad.

Así, la medición cuantitativa de la exclusión social, es decir, del grado de exclusión que una persona padece, se presenta como un reto decisivo para analizar la situación de partida de la sociedad en su conjunto y de aquellos colectivos, entre los que se encuentran las personas con discapacidad física, que reúnen mayores factores que pueden dar lugar a procesos de exclusión social.

Para ello, el Decreto 385/2013, de 16 de julio, aprobó el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social que, en base a un sistema de indicadores, sirve para valorar con criterios comunes la existencia de situaciones de exclusión social o de riesgo de exclusión social.

Valiéndose de esta herramienta, el Estudio-diagnóstico de situación y necesidades de las personas con discapacidad física de Gipuzkoa afronta el reto de determinar objetivamente la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad física desde la perspectiva de la exclusión social, determinando desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo las situaciones de inclusión social, riesgo de exclusión y exclusión social.

El Instrumento de Valoración de la Exclusión Social toma en consideración cinco ámbitos vitales (económico, convivencial, personal, salud y social) y de su aplicación se derivan las siguientes categorías diagnósticas:

- **Situación de inclusión social**: tiene que ver con el acceso adecuado a los sistemas de protección social existentes, con la facilidad que tienen las personas para utilizar la información precisa para acceder a los derechos y deberes ciudadanos que le corresponden, y con las capacidades personales y sociales para relacionarse, con la participación social. Además de implicar la activación de las personas en la producción y consumo de bienes sociales, lleva consigo la participación activa en la sociedad, su toma de conciencia ciudadana, su capacidad de elegir y tomar decisiones, su implicación como miembros de la comunidad, etc.

- **Situación de riesgo de exclusión social**: se entiende que tiene que ver con la presencia o ausencia de una serie de características o factores personales o sociales que hacen que aumenten las probabilidades de aparición de consecuencias adversas que deriven en situaciones o procesos de exclusión social.

- **Situación de exclusión social**: las personas se encuentran en situación de exclusión social cuando sus condiciones de vida y convivencia se están viendo afectadas por múltiples déficits y carencias que persisten en el tiempo, y que al acumularse provocan la existencia de una situación de

exclusión social que está relacionada directamente con los recursos personales, relacionales y materiales. Según la intensidad, la exclusión puede ser leve, moderada o grave.

Tras aplicar el Instrumento de Valoración a las 102 personas con discapacidad física entrevistadas, destaca que el 69,6% se encuentra en situación o riesgo de exclusión social.

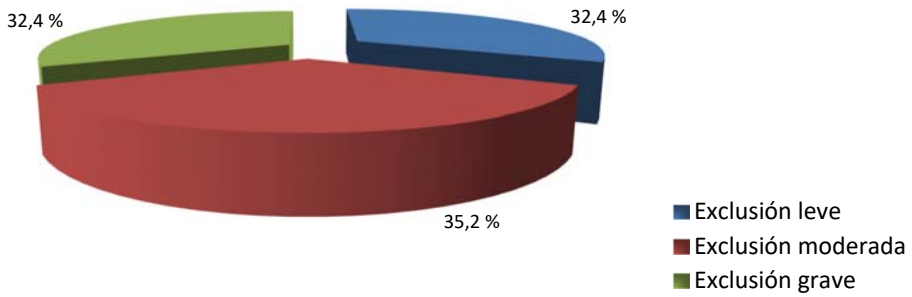
Valoración de la situación de inclusión/exclusión social (según sexo y origen discapacidad)

	M	%	V	%	Total	%	Congénita	%	Sobrevenida	%	Total	%
Inclusión social	20	39,2	11	21,6	31	30,4	11	21,6	20	39,2	31	30,4
Riesgo de exclusión social	17	33,3	20	39,2	37	36,3	19	37,3	18	35,3	37	36,3
Exclusión social	14	27,5	20	39,2	34	33,3	21	41,2	13	25,5	34	33,3
No sabe/No contesta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	51		51		102		51		51		102	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

En relación a la intensidad de la exclusión entre quienes se encuentran en esta situación social, hay que indicar que la proporción de los tres tipos de grado es similar desde el punto de vista cuantitativo, aunque cualitativamente resulta significativo que un 10,8% de las personas con discapacidad física entrevistadas se encuentre en situación de exclusión social grave.

Intensidad de las situaciones de exclusión social



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

En este punto, resulta importante señalar que la intensidad de la situación de exclusión social determina la distancia social que existe entre la posición social en zona de exclusión y la que se considera posición de inclusión social, recogiéndose tres posiciones que oscilan desde la precariedad o vulnerabilidad más leve hasta las situaciones de exclusión más graves:

- **Exclusión social leve**: Desarraigo inicial o leve. Disponen de contactos muy frágiles con sus familiares o con la red social de apoyo.

- **Exclusión social moderada**: Fase avanzada de desarraigo. Personas que han roto sus lazos sociales básicos.

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

Por lo que se refiere a la variable del grado de discapacidad, son los grados más elevados los que acumulan las mayores situaciones de exclusión social, aunque no puede obviarse el importante porcentaje (42,9%) de personas que tienen valorada su discapacidad con un grado inferior al 65% que se encuentran en riesgo de exclusión.

Valoración de la situación de inclusión/exclusión social (según grado discapacidad)

	33%-64%	%	65%-74%	%	75%+	%	Total	%
Inclusión social	13	46,4	4	40,0	14	21,9	31	30,4
Riesgo de exclusión social	12	42,9	2	20,0	23	35,9	37	36,3
Exclusión social	3	10,7	4	40,0	27	42,2	34	33,3
No sabe/No contesta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	28		10		64		102	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

También al abordar la situación de exclusión social se observa que las personas con discapacidad física que hacen uso de un recurso residencial de carácter permanente se encuentran en un estado de mayor precariedad en comparación con quienes residen en su propia vivienda. Así, ninguna de las personas entrevistadas usuarias de un alojamiento residencial se encuentra en situación de inclusión social, resultando asimismo revelador que un 75,0% de las mismas están en situación de exclusión.

Valoración de la situación de inclusión/exclusión social (según lugar de residencia)

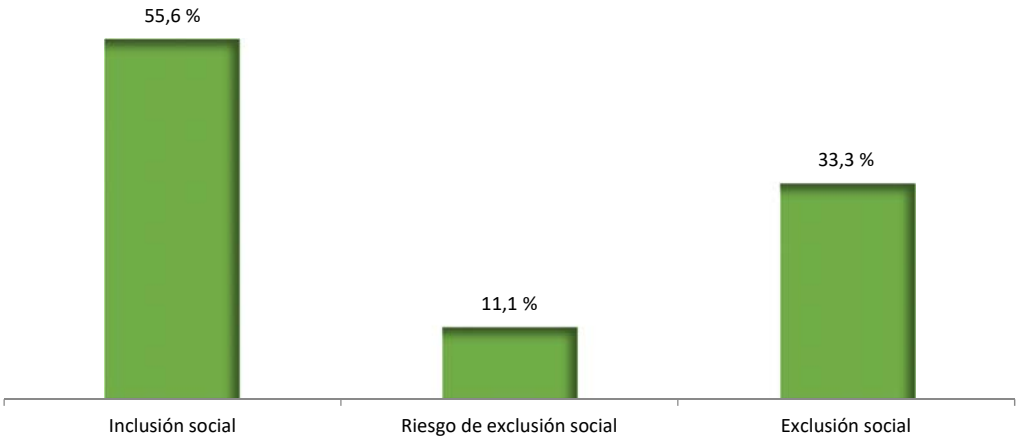
	Vivienda particular	%	Centro Residencial	%	Total	%
Inclusión social	31	37,8	0	0,0	31	30,4
Riesgo de exclusión social	32	39,0	5	25,0	37	36,3
Exclusión social	19	23,2	15	75,0	34	33,3
No sabe/No contesta	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	82		20		102	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

Respecto a la intensidad de la exclusión de quienes hacen uso de los recursos residenciales, cabe señalar que el 33,3% se encuentra en situación de exclusión leve, el 46,7% en exclusión moderada y el 20,0% en exclusión grave.

En contraposición con los datos resultantes respecto a las personas usuarias de un recurso residencial, cabe indicar que quienes participan en el Programa de Vida Independiente, cuyo objeto es optar por un modelo de vida que promueva la autonomía personal en el entorno natural evitando la institucionalización, se encuentran en una situación notablemente más favorable en lo que a niveles de inclusión social se refiere.

Valoración de la situación de inclusión/exclusión social entre las personas beneficiarias del Programa de Vida Independiente



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

El proyecto de investigación permite acreditar también el carácter decisivo de la formación para determinar las situaciones de inclusión o exclusión social entre las personas con discapacidad física. Así, conforme aumenta el nivel de estudios de las personas entrevistadas, disminuyen las posibilidades de encontrarse en situaciones de riesgo o exclusión social, resultando significativo que un 72,7% de personas que no tiene estudios se encuentra en situación de exclusión social. Y dentro de las mismas, el 12,5% se halla en situación de exclusión leve, el 25,0% en exclusión moderada y el 62,5% en exclusión grave.

Valoración de la situación de inclusión/exclusión social (según nivel de formación)

	Sin estudios	%	Educación Primaria	%	Educación Secundaria	%	Formación profesional	%	Estudios Universitarios	%	Otros	%	Total	%
Inclusión social	2	18,2	12	32,4	2	22,2	7	25,9	8	47,1	0	0,0	31	30,4
Riesgo de exclusión social	1	9,1	12	32,4	4	44,4	14	51,9	5	29,4	1	100,0	37	36,3
Exclusión social	8	72,7	13	35,1	3	33,3	6	22,2	4	23,5	0	0,0	34	33,3
No sabe/No contesta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	11		37		9		27		17		1		102	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

Por lo que a la variable de la ocupación se refiere, se observa que quienes se encuentran trabajando tienen un índice de inclusión social notablemente superior a quienes están en desempleo y a quienes tienen la condición de pensionista, siendo éstos últimos los que presentan mayores niveles de exclusión, dado que el 72,2% de los mismos se encuentra en situación o riesgo de exclusión social.

Valoración de la situación de inclusión/exclusión social (según situación laboral)

	Trabajando	%	Desempleo-Búsqueda activa empleo	%	Pensionista	%	Compatibiliza pensión y trabajo	%	Otros	%	Total	%
Inclusión social	4	66,7	5	33,3	22	27,8	0	0,0	0	0,0	31	30,4
Riesgo de exclusión social	1	16,7	8	53,3	27	34,2	0	0,0	1	50,0	37	36,3
Exclusión social	1	16,7	2	13,3	30	38,0	0	0,0	1	50,0	34	33,3
No sabe/No contesta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	6		15		79		0		2		102	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

En lo referido a la situación económica, de los datos relativos a los niveles de pobreza a continuación expuestos se concluye que aun existiendo un estrecho vínculo entre la situación económica o de pobreza y la situación de exclusión social (por ejemplo, ninguna de las personas que se encuentra en pobreza grave está en situación de inclusión social), el factor económico no conlleva necesariamente una automática situación de exclusión social dado que, como ejemplo, el 31,1% de las personas en ausencia de pobreza, se encuentran a su vez en situación de exclusión social. Ello no hace sino confirmar la multidimensionalidad de las situaciones de exclusión/inclusión social, en cuya concurrencia intervienen factores diversos e íntimamente relacionados entre sí y que determinan el grado de inclusión y participación social.

Valoración de la situación de inclusión/exclusión social (según situación pobreza)

	Ausencia pobreza	%	Pobreza relativa	%	Pobreza grave	%	Ns/ Nc	%	Total	%
Inclusión social	26	35,1	4	30,8	0	0,0	1	100,0	31	30,4
Riesgo de exclusión social	25	33,8	7	53,8	5	35,7	0	0,0	37	36,3
Exclusión social	23	31,1	2	15,4	9	64,3	0	0,0	34	33,3
No sabe/No contesta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	74		13		14		1		102	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

Al igual que se ha realizado a lo largo del Estudio con los distintos ámbitos analizados, la situación de inclusión/exclusión social también ha sido objeto de comparación con los datos de la población de Gipuzkoa. Para ello, y a pesar de las diferencias metodológicas utilizadas, se han confrontado los datos resultantes en relación al colectivo de personas con discapacidad física y los reflejados en la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012, que hace uso del sistema de indicadores de la Fundación FOESSA, a diferencia del proyecto desarrollado por **elkartu** que se ha basado en el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social aprobado por el Decreto 385/2013, de 16 de julio.

Tasas de inclusión/exclusión de la población de Gipuzkoa

	Población de Gipuzkoa (Tasa %)	Población de Gipuzkoa con discapacidad física (Tasa %)
Integración/Inclusión	55,8	30,4
Integración precaria/Riesgo de exclusión	31,8	36,3
Exclusión	12,4	33,3
Total	100,0	100,0

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas individuales y Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012 elaborada por la Diputación Foral de Gipuzkoa

Los datos reflejan una incidencia notablemente superior de la situación de exclusión social en las personas con discapacidad física en comparación con el conjunto de la población, por lo que la discapacidad se constata como un componente determinante para que las distintas dimensiones que inciden en las situaciones de inclusión o exclusión social inclinen la balanza hacia procesos de exclusión o alejamiento de los ámbitos de participación social y pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía.

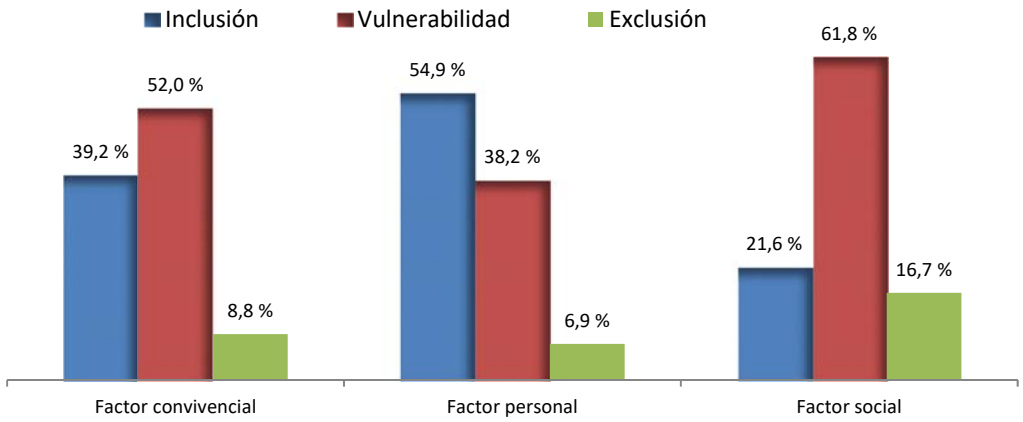
Por otra parte, resulta trascendental no fijar únicamente la situación del colectivo de personas con discapacidad física desde el punto de vista de la inclusión/exclusión social, sino abordar también las razones que desencadenan una situación u otra. Así, el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social aprobado en el Decreto 385/2013, de 16 de julio, establece los siguientes indicadores para determinar el "punto de corte" entre las situaciones de exclusión social de las que no lo son:

- Convivencial
- Personal
- Social

Así, el análisis de estos indicadores, que ponen de manifiesto las carencias de apoyo social provenientes de redes primarias y secundarias, así como las carencias en los recursos personales, resulta fundamental para fijar las razones que determinan las situaciones de exclusión/inclusión.

De los datos obtenidos en el Estudio se deriva que el peso fundamental en las situaciones de exclusión social lo tienen los factores sociales, dado que en el 78,5% de las personas entrevistadas, los indicadores vinculados a la dimensión social se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión, frente al 60,8% de la dimensión convivencial y al 45,1% de la dimensión personal.

Factores determinantes en la inclusión/exclusión social



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en las entrevistas personales

IV.- CONCLUSIONES

El "Estudio-diagnóstico de situación y necesidades de las personas con discapacidad física de Gipuzkoa" se presenta como una contribución de **elkartu** por la innovación e investigación social en el ámbito del diseño y ejecución de las políticas sociales dirigidas a alcanzar una sociedad plenamente inclusiva y cimentada en la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, el proyecto de investigación pone de manifiesto la imperiosa necesidad de guiar las políticas públicas orientadas a las personas en situación o riesgo de exclusión social desde un enfoque basado en los derechos humanos, dado que las políticas sociales constituyen un instrumento fundamental para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos como derechos fundamentales para las personas.

El contexto de crisis económica ha traído consigo un preocupante retroceso de esta perspectiva de derechos humanos universales, proliferando en el ámbito de las políticas sociales concepciones y actitudes de carácter asistencialista y pseudosolidario que, lejos de promover la igualdad de oportunidades de todos los seres humanos, han contribuido a consolidar y ahondar la desigualdad e injusticia social.

Por tanto, las anunciadas reformas de las normas que configuran la arquitectura institucional en el ámbito estatal y autonómico se presentan como una oportunidad apropiada para impulsar, más allá de cuestiones territoriales o competenciales, un adecuado enfoque de los derechos sociales permitiendo así que las personas en situación de mayor vulnerabilidad sean reconocidas plenamente como titulares de derechos fundamentales y no únicamente personas usuarias de prestaciones y servicios sociales.

En esta línea, merece destacarse que la entrada en vigor de la Ley de Servicios Sociales del País Vasco actualmente en vigor supuso un hito fundamental en el reconocimiento del derecho subjetivo a los servicios sociales constituido en un derecho de ciudadanía, construyendo así un Sistema Vasco de Servicios Sociales formado por una red articulada de prestaciones y servicios para dar respuesta a las necesidades y retos sociales, y conformando un auténtico pilar del Estado del Bienestar equiparable a otros sistemas plenamente consolidados.

Sin embargo, el desarrollo posterior de la citada ley, especialmente en lo referido a la elaboración y aprobación de la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del Plan Estratégico de Servicios Sociales, ha puesto en cuestión el principio de universalidad previsto en la misma. La pluralidad política representada en las diversas instituciones del País Vasco, el contexto de crisis económica o la ausencia de un liderazgo social y político en materia de servicios sociales son factores que, entre otros, han dilatado en el tiempo un acuerdo interinstitucional para la aprobación de la Cartera de Prestaciones y Servicios, y han provocado un encorsetamiento y dilución en el contenido de numerosos recursos y servicios dirigidos a personas en situación o riesgo de exclusión social. La imperiosa necesidad de un consenso institucional y político, así como la disponibilidad presupuestaria presente y futura han primado sobre el reconocimiento y desarrollo del derecho subjetivo a los servicios sociales como derecho de ciudadanía, haciendo decaer de la Cartera determinadas prestaciones y servicios fundamentales para alcanzar una verdadera igualdad y equidad social, o estableciendo rigurosos y exhaustivos requisitos de acceso que restan valor y eficacia a derechos presuntamente subjetivos.

Muestra de ello es la ausencia de servicios y prestaciones verdaderamente dirigidos a promover modelos de vida independiente entre las personas con discapacidad física, más allá de la ineludible aplicación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, cuestión ésta reiteradamente reivindicada por las entidades representativas de las personas con discapacidad, y cuya ausencia en la configuración como derecho subjetivo aboca a un reconocimiento y desarrollo institucional de carácter voluntario y sujeto a disponibilidad presupuestaria.

La consolidación del derecho subjetivo a los servicios sociales requiere igualmente abordar el reto de definir el modelo adecuado de financiación del Sistema Vasco de Servicios Sociales para dotar al mismo de estabilidad, eficiencia, sostenibilidad y seguridad que permitan abordar adecuadamente los desafíos presentes y futuros asociados a los cambios sociales, demográficos y económicos. Resulta imprescindible

dar inicio a un debate riguroso y alejado de las disputas sociales y políticas, participado por todos los agentes que intervienen en el ámbito de los servicios sociales, que permita llegar a un diagnóstico compartido y un acuerdo unánime sobre el modelo de financiación de un sistema que presenta una demanda creciente y en progresiva especialización, y cuya viabilidad puede peligrar si no se sientan adecuadamente las bases de su sostenibilidad económica.

El papel del Tercer Sector en este debate sobre el modelo de financiación y en el conjunto de cuestiones del ámbito de los servicios sociales resulta fundamental por cuanto representa, como movimiento ciudadano organizado, a las personas en situación de mayor vulnerabilidad social y, por tanto, titulares del derecho subjetivo a los servicios sociales. Sin embargo, resulta conveniente alertar del creciente papel que las organizaciones del Tercer Sector desempeñan en la provisión de servicios de responsabilidad pública, en detrimento de la función de incidencia política y transformación social que requiere indudablemente de las mayores cotas de independencia y autonomía. Así, la defensa y promoción de los derechos sociales de la ciudadanía requiere de un Tercer Sector que priorice, desde la promoción de la participación y democracia interna, un enfoque sustentado en los derechos humanos más que en la mera concepción de personas destinatarias de recursos sociales cuya gestión y expansión constituyan el eje fundamental de actuación.

En este sentido, resulta fundamental promover medidas dirigidas a profundizar en la participación real y efectiva del Tercer Sector en el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas sociales o de cualquier ámbito de actuación pública que pueda incidir en los derechos de las personas en situación o riesgo de exclusión social, explorando incluso la potencialidad del carácter preceptivo y vinculante de dicha intervención superando así los modelos de participación sustentados únicamente en los órganos consultivos y meramente informativos.

La desmesurada privatización de los servicios sociales constituye otro de los efectos de la preeminente función del Tercer Sector en la provisión de servicios de responsabilidad pública, especialmente preocupante cuando se trata de organizaciones no vinculadas históricamente a un determinado colectivo o que éste no cuente con participación alguna en las mismas salvo la recepción de un determinado servicio, o que no han contribuido a gestar o desarrollar el servicio objeto de prestación.

En lo referido a las políticas públicas en materia de discapacidad, el proyecto de investigación ha abordado las mismas desde un enfoque sustentado en el respeto y promoción de los derechos de las personas con discapacidad, apoyándose fundamentalmente en los principios consagrados por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que vino a superar la perspectiva asistencial para adoptar una óptica basada en la consideración de las personas con discapacidad como sujetos de derechos y no como meros sujetos objeto de atención y protección.

Y a este respecto, se alerta del riesgo de equiparación entre los conceptos de discapacidad y dependencia que conllevan las actuales políticas en este ámbito. Así, tras la puesta en funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se ha instalado la tendencia de establecer el reconocimiento de la situación de dependencia como requisito de acceso para los diferentes recursos y prestaciones, resultando insuficiente la acreditación de la discapacidad. Estando justificado este hecho en aquellos recursos vinculados a la necesidad de asistencia de una tercera persona para el desempeño

de las actividades básicas de la vida diaria, ello no debe llevar a equiparar la discapacidad y la dependencia exigiendo ésta última en todo tipo de situaciones, dado que ello excluiría de los sistemas de protección social a las personas con discapacidad que no tienen reconocida la situación de dependencia. Asimismo, esta tendencia no hace sino retroceder a concepciones meramente asistencialistas de la atención a las personas con discapacidad, obstruyendo el avance del modelo social conceptualmente reconocido y legalmente instaurado.

Por otra parte, la situación y necesidades de las personas con discapacidad han sido objeto de análisis en el Estudio desde una visión de normalización y transversalidad de las políticas y actuaciones públicas, eludiendo la promoción de medidas y actuaciones específicas para personas con discapacidad que no hacen sino contribuir a la colectivización de los sistemas públicos de protección social. Para ello ha resultado fundamental la puesta en práctica del instrumento oficial de valoración de la exclusión social que permite determinar objetivamente la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad física desde la perspectiva de la exclusión social, profundizando así en el conocimiento de dos realidades, discapacidad y exclusión social, íntimamente vinculadas desde un punto de vista conceptual pero escasamente acreditadas metodológicamente.

Los datos reflejan una incidencia notablemente superior de la situación de exclusión social en las personas con discapacidad física en comparación con el conjunto de la población, por lo que la discapacidad se constata como un componente determinante para que las distintas dimensiones que inciden en las situaciones de inclusión o exclusión social inclinen la balanza hacia procesos de exclusión o alejamiento de los ámbitos de participación social y pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía. Asimismo, la aplicación de la herramienta de diagnóstico ha permitido determinar que, siendo relevantes los factores convivenciales y personales, el peso fundamental en las situaciones de exclusión social corresponde a los factores sociales, entendidos éstos como aquellos que permiten o, en su caso, impiden, la plena participación de las personas en su entorno comunitario.

Por tanto, el abordaje de las situaciones de exclusión social requiere de una apuesta decidida por el respeto y promoción de los derechos humanos en el diseño, planificación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad, rehuyendo de las medidas sustentadas en concepciones asistencialistas ya superadas que consolidan la especificidad y la consecuente segregación social. En esta línea, el Estudio señala que son cinco los pilares sobre los que han de sustentarse las actuaciones de prevención e intervención de la exclusión social entre las personas con discapacidad física: educación inclusiva, empleo en un entorno laboral inclusivo, ordinario y accesible, modelo de vida independiente, accesibilidad universal y diseño para todas las personas, y participación plena y efectiva.

Efectivamente, los datos resultantes en las diferentes áreas objeto de análisis (situación laboral, grado de pobreza, niveles de inclusión/exclusión, etc.) evidencian que la educación constituye un factor determinante en el desarrollo de la trayectoria vital de las personas con discapacidad física. De ahí que resulte transcendental garantizar una **educación plenamente inclusiva** desde las edades más tempranas, impidiendo que la ausencia de apoyos, las carencias en materia de accesibilidad, las barreras actitudinales u otras circunstancias se conviertan en impedimentos para adquirir la formación adecuada que permita llevar a cabo un proyecto vital basado en los principios de normalización e igualdad de oportunidades. Es fundamental asimismo que el carácter inclusivo del sistema educativo se manifieste en todos aquellos

aspectos que lo componen (participación en actividades extraescolares dentro y fuera del centro escolar, participación en los recreos, servicios de transporte, promoción de valores sociales, etc.), dado que de ello depende en buena parte que las personas con discapacidad puedan tejer las redes personales y sociales que puedan perdurar a lo largo de su vida y, en consecuencia, permitan contribuir a su empoderamiento, autonomía personal y plena inclusión social.

La adquisición y desarrollo de competencias personales, sociales y, en su caso, profesionales, que permitan a las personas con discapacidad física participar activamente en la sociedad no ha de limitarse al sistema educativo, sino que debe extenderse a las vías no formales que permiten garantizar un aprendizaje a lo largo de la vida. El acceso en condiciones de igualdad al aprendizaje a lo largo de la vida resulta especialmente relevante para aquellas personas con discapacidad que por diferentes motivos carecen de la expectativa de acceso al mercado laboral pero aspiran a cultivar y ampliar sus conocimientos para promover su desarrollo personal y social y, en definitiva, participar como ciudadanos y ciudadanas activas de su entorno comunitario.

Y en este ámbito, no puede obviarse la importancia que cobra actualmente la adquisición y desarrollo de conocimientos en el área de las tecnologías de la información y la comunicación, por tratarse de instrumentos que se han convertido en imprescindibles como fuentes de información y de comunicación personal, y por tanto, de participación social. Resulta imprescindible, en consecuencia, garantizar a las personas con discapacidad el acceso a los dispositivos y adaptaciones necesarias que permitan hacer uso de estos sistemas y productos tecnológicos, así como la adecuada formación que contribuyan a evitar los riesgos de la brecha digital.

El acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad cuando se dan las condiciones personales y profesionales necesarias constituye otro de los eslabones para alcanzar la inclusión social de las personas con discapacidad. Y en este ámbito el proyecto de investigación pone de relieve la profunda preocupación existente en un sector del movimiento asociativo y del propio colectivo de personas con discapacidad ante la ausencia de verdaderas políticas laborales que impulsen el acceso a un **empleo en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible** en los términos establecidos en Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Así, las políticas y medidas adoptadas a lo largo de los últimos años, acentuándose en el transcurso de la denominada crisis económica, han impulsado sin tapujos la consolidación y expansión del mercado laboral protegido para las personas con discapacidad, desbaratando las orientaciones establecidas por la propia administración en colaboración con los diferentes agentes sociales en un hito tan relevante como el Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral Ordinario de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004-2006). Siendo el empleo protegido un instrumento de indudable valor para garantizar el derecho al empleo de las personas que por sus circunstancias funcionales, personales o sociales no podrían acceder a un empleo en el mercado laboral ordinario, el devenir de los años permite afirmar que para una parte importante del colectivo de personas con discapacidad física esta modalidad de empleo se ha convertido en un fin en sí mismo, en lugar de constituir un eslabón en el proceso de incorporación a un empleo inclusivo y en igualdad de oportunidades con el resto de la ciudadanía, tal y como dispone la normativa reguladora de los centros especiales de empleo.

Asimismo, las propias medidas públicas encaminadas a impulsar el empleo protegido y las políticas de desarrollo y diversificación de los centros especiales de empleo, han provocado el acceso a los mismos de trabajadores que, teniendo reconocida administrativamente la condición de persona con discapacidad, podrían incorporarse a la empresa ordinaria si se adoptaran las políticas de empleo inclusivo idóneas, conllevando asimismo mayores limitaciones de acceso de las personas con mayores limitaciones funcionales y, en consecuencia, más obstáculos para la incorporación al mercado laboral ordinario.

El escenario actual corre el riesgo de desvirtuar los fines y principios para los que se articuló en sus orígenes el empleo protegido, por lo que resulta imprescindible, junto con el mantenimiento del respaldo público por esta modalidad de empleo, una apuesta decidida y preferencial del sistema vasco de empleo por la promoción de un empleo en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible para las personas con discapacidad como instrumento para garantizar unas condiciones laborales dignas y sustentadas en la igualdad de oportunidades. Ello requiere, entre otras medidas, de una evaluación y redistribución de las ayudas públicas en materia de empleo, de una adecuada coordinación de los diferentes sistemas públicos (servicios sociales, educación, etc.), de un impulso del empleo público como herramienta de incorporación laboral de las personas con discapacidad, de estrategias innovadoras en la colaboración con las empresas, de una revisión del sistema de medidas alternativas como forma de eludir la cuota de reserva para personas con discapacidad en las empresas, de la incorporación del desglose del empleo ordinario y protegido en los datos estadísticos, de medidas orientadas a promover el tránsito del empleo protegido al empleo ordinario, de una evaluación de las condiciones laborales en los centros especiales de empleo, o del impulso del emprendimiento entre las personas con discapacidad.

Acometer estas actuaciones requiere en todo caso del necesario liderazgo político en el diseño de las estrategias más adecuadas, así como la implicación y compromiso de todos los agentes sociales, y la asunción por el sistema vasco de empleo de su responsabilidad en todas las actuaciones tendentes a promover el empleo ordinario, más allá de la mera distribución de ayudas públicas y sin que quepa la delegación generalizada de las funciones propias de las políticas activas de empleo en agentes privados cuyos intereses se alinean más con la consolidación del empleo protegido que con una verdadera apuesta por un empleo digno y por la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el ámbito laboral.

Si de factores decisivos para prevenir la exclusión social de las personas con discapacidad o para intervenir ante la misma hablamos, merece especial atención la promoción del **modelo de vida independiente**, en virtud del cual la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Este derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad implica necesariamente que la persona con discapacidad tenga la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones que las demás personas, sin verse obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico. Por tanto, de acuerdo con este marco conceptual y normativo, las políticas públicas habrían de estar preferentemente orientadas al mantenimiento de las personas con discapacidad en su entorno habitual, articulando para ello fórmulas de apoyo personal, técnico, económico y de alojamiento que promuevan la autonomía personal y el acceso y utilización de los servicios comunitarios.

Y en este sentido, resulta inaplazable un mayor impulso de los programas y recursos dirigidos a proveer a las personas con discapacidad y en situación de dependencia de la necesaria asistencia personal que posibilite promover su autonomía personal y llevar a cabo una vida independiente. El reciente acuerdo adoptado en el ámbito autonómico en relación a la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales constituye claramente una oportunidad perdida para reconocer como derecho subjetivo los programas de asistencia personal, dejando descansar en la arbitraria voluntad de las instituciones forales el complemento de las insuficientes y limitadas prestaciones reconocidas en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Al igual que la asistencia personal, los apoyos técnicos resultan fundamentales para promover la autonomía personal y garantizar la efectividad de una vida independiente en interacción con el entorno comunitario. Siendo así, resulta especialmente censurable el retroceso sufrido en los últimos años en la gestión de los programas públicos dirigidos a proveer de dichos productos a las personas con discapacidad, especialmente por las restricciones impuestas en los diferentes catálogos de productos así como en las cuantías reconocidas. Por tanto, la trascendencia de este derecho requiere de una revisión de los modelos de gestión vigentes, así como de una mayor coordinación y cooperación de las instituciones públicas con competencias en esta materia, de manera que desde una mayor implicación económica y un impulso de la innovación tecnológica que redunde en la calidad de vida de las personas con discapacidad, se alcance la consolidación del derecho a gozar de los productos de apoyo necesarios que garanticen la autonomía personal y la plena participación comunitaria.

El derecho a una vivienda digna, adecuada y accesible, reconocido como derecho subjetivo por el marco jurídico autonómico vigente, constituye una condición fundamental para dar inicio a proyectos de vida independiente, y el proyecto de investigación pone de manifiesto las carencias existentes en esta materia, especialmente en lo referido al acceso al mercado libre. Las medidas de acción positiva adoptadas en la regulación de la vivienda pública para promover el acceso de las personas con movilidad reducida han permitido alcanzar un considerable nivel de disfrute de viviendas de protección oficial, tanto de propiedad o derecho de superficie como de alquiler. Sin embargo, los datos ofrecidos muestran un escaso nivel de acceso de las personas con discapacidad física a la modalidad de alquiler libre en comparación con el conjunto de la población, siendo las carencias de accesibilidad de las viviendas la razón fundamental.

Por tanto, las políticas públicas de vivienda han de profundizar en las medidas dirigidas a garantizar el derecho de las personas con discapacidad a una vivienda accesible, incorporando en la regulación de acceso a la vivienda, tanto en la modalidad pública como privada, así como en las ayudas establecidas para la rehabilitación de las mismas, el objetivo fundamental de alcanzar un parque de viviendas accesibles suficiente para dar respuesta a la necesidad de vivienda de las personas con discapacidad. De lo contrario, seguirán siendo muchas las personas que, teniendo una discapacidad o adquiriendo la misma en un momento dado, no puedan iniciar o continuar un proyecto vital con plena autonomía y con el poder real de decisión sobre su propia existencia, debido a la imposibilidad de disponer de una vivienda digna, adecuada y accesible.

La garantía del derecho a la vivienda, junto con el acceso a los apoyos personales y técnicos adecuados, inciden decisivamente en el derecho de las personas con discapacidad a no verse en la obligación de vivir

con arreglo a un sistema de vida específico, es decir, a sufrir la institucionalización como única alternativa que se presenta como viable y realizable. Y es precisamente en el ámbito de los recursos institucionales de alojamiento donde el proyecto de investigación muestra algunos de los datos y conclusiones más alarmantes, que se han visto confirmados con las valoraciones manifestadas por las personas entrevistadas y en el grupo de discusión organizado al respecto. Los niveles de exclusión social y de pobreza de las personas institucionalizadas, la satisfacción con la asistencia recibida o la participación en el entorno comunitario, son ámbitos que han sido objeto de análisis y que han de ser necesariamente tomados como indicadores a tener en cuenta para diseñar un nuevo modelo de atención en los recursos residenciales para personas con discapacidad que, más allá de meros discursos retóricos, debe estar inevitablemente basado en los derechos de las personas usuarias y en la efectiva materialización del modelo social de la discapacidad.

Resulta igualmente inaplazable configurar recursos y servicios de alojamiento adecuados para las personas con discapacidad física, especialmente en lo referido a los recursos de atención diurna, de manera que se configure una red de servicios flexibles y comunicados entre sí que, desde la planificación individual y la participación de la propia persona usuaria, promuevan la autonomía personal y fomenten la plena inclusión social.

Por otra parte, no puede obviarse que la garantía de unos ingresos mínimos resulta fundamental para la viabilidad del modelo de vida independiente junto con los factores previamente indicados. Y en este ámbito, al igual que en otros, ha de ponerse en valor el concepto de "medida de acción positiva" que, lejos de constituir un privilegio de las personas con discapacidad, permite compensar el sobrecoste que acarrea la propia discapacidad. Así, dignificar el importe de las pensiones y especialmente de las no contributivas, permitir la compatibilidad de la prestación por hijo a cargo con la Renta de Garantía de Ingresos, impulsar el acceso al empleo ordinario, flexibilizar y promover la compatibilidad de las pensiones y el desempeño de una actividad laboral retribuida, garantizar unas condiciones laborales dignas en el ámbito del empleo protegido, prescindir del copago de las personas usuarias de los servicios y recursos sociales o en su defecto proceder a su ajuste razonable que permitan el ejercicio de los derechos de ciudadanía, o actualizar los importes de las ayudas públicas para la adquisición de productos de apoyo son, entre otras, medidas que contribuirían a un mayor bienestar de las personas con discapacidad y, por tanto, a su autonomía personal e inclusión social.

La promoción de la **accesibilidad universal** como condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios para que puedan ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas de la forma más autónoma posible constituye una herramienta decisiva para garantizar la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía y prevenir situaciones de exclusión social. Y desde esta perspectiva, el proyecto de investigación pone de manifiesto, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, la especial preocupación que provoca esta cuestión en el colectivo de personas con discapacidad física por tratarse de un derecho que permite, obstaculiza o impide el acceso a otros derechos fundamentales.

Habiéndose producido hace ya dos décadas un notable impulso de las políticas de promoción de la accesibilidad que desembocaron en el actual marco jurídico en esta materia, se constatan en la actualidad graves incumplimientos y carencias, así como una evidente ausencia de avances, provocando que una

parte importante de la población no pueda hacer efectivos sus derechos de ciudadanía debido a entornos, bienes y servicios que generan discapacidad y situaciones de dependencia. Existen en el Estudio numerosas referencias a las carencias de accesibilidad en cuestiones como la vivienda, el empleo, el transporte, los espacios públicos, las tecnologías de la información y la comunicación, la educación, los establecimientos de uso público, etc., siendo el denominador común de todos ellos la generación de situaciones de exclusión social del todo inaceptables en pleno siglo XXI.

Por tanto, se hace preciso abandonar los discursos infundadamente autocomplacientes y dar inicio a un nuevo y ambicioso ciclo en el diseño, aplicación, evaluación y control de las medidas orientadas a garantizar el derecho a la accesibilidad universal, debiendo pivotar las mismas en un patente liderazgo institucional que apueste sin reservas por instaurar una concepción de la accesibilidad universal desde la óptica del derecho fundamental de toda la ciudadanía y no exclusivamente de las personas con discapacidad, implantando el diseño universal como elemento indispensable de las políticas y actuaciones públicas, y apostando por la participación real y efectiva de las personas con discapacidad y de las entidades que les representan.

El derecho a la **participación plena y efectiva** como instrumento de empoderamiento personal y colectivo es el último pilar que el proyecto de investigación propone como factor para prevenir la exclusión social. Así, la participación de las personas con discapacidad en la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural se erige como el indicador más efectivo de la plena inclusión social, debiendo por tanto adoptarse todas las medidas necesarias que permitan garantizar y hacer efectivo este derecho.

La trascendencia de la participación social se acredita objetivamente a través de la aplicación del instrumento oficial de valoración de la exclusión social, que señala el ámbito social, es decir, la interacción de la persona con discapacidad física con su entorno comunitario, como el factor fundamental para desembocar en situaciones de exclusión social. Por tanto, se hace preciso promover la plena participación de las personas con discapacidad en los diversos ámbitos de su entorno, removiendo los obstáculos que puedan limitar el ejercicio efectivo de este derecho en igualdad de oportunidades que el resto de la ciudadanía. Siendo sin duda la accesibilidad universal un componente decisivo en este ámbito, cobra mayor sentido reivindicar un nuevo impulso de las políticas y actitudes tendentes a garantizar bienes, servicios y entornos que respeten la diversidad y generen igualdad plena.

El papel de las entidades del Tercer Sector Social como garantes y representantes de la participación social de las personas en situación o riesgo de exclusión social resulta fundamental, lo que exige profundizar en su función de promoción de los movimientos sociales organizados y estrechar los vínculos con las personas que, más allá de percibir diferentes servicios y prestaciones, delegan en cierta manera su confianza y la defensa de sus derechos en organizaciones que han de primar los intereses generales sobre los propios, y la condición de ciudadanía activa de las personas con discapacidad.

En el marco de la participación comunitaria, el derecho al ocio desempeña un papel fundamental que ha de ser objeto de refuerzo y apuesta institucional. En los últimos tiempos se observa cierta tendencia al tratamiento del ocio desde una perspectiva residual o secundaria, y así se ha reflejado en los documentos estratégicos y normas aprobadas en el ámbito de los servicios sociales, así como en las medidas

presupuestarias adoptadas. Sin embargo, lejos de restringir este derecho, procede reconocer su condición de derecho fundamental y adoptar las medidas de acción positiva necesarias para garantizar su función de instrumento facilitador de la plena inclusión social de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad.

En definitiva, el conjunto de datos y valoraciones contenidos en el Estudio-diagnóstico de situación y necesidades de las personas con discapacidad física de Gipuzkoa aspiran a convertirse en herramientas eficaces para el diseño, prestación, evaluación y mejora de los diferentes sistemas de responsabilidad pública con incidencia en los derechos y la calidad de vida de las personas con discapacidad, así como en instrumento imprescindible en la labor de incidencia de las organizaciones sociales que representan los derechos e intereses de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Con este proyecto de investigación **elkartu** continúa con su trayectoria reivindicativa en favor del colectivo de personas con discapacidad física y con su labor de transformación social para lograr una sociedad basada en la igualdad y la justicia social, en la que no quepan situaciones de exclusión, desigualdad y discriminación. Asimismo, la Federación se compromete a hacer partícipes de los resultados, conclusiones y propuestas al propio colectivo, a los agentes públicos y privados implicados, así como a la sociedad en su conjunto, para aunar voluntades y compromisos en los retos que todavía quedan por afrontar para alcanzar la plena igualdad e inclusión social de las personas con discapacidad física.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

LAS PAREJAS FORMADAS POR PERSONAS CON DIVERSIDAD FUNCIONAL FRENTE A LAS POLÍTICAS SOBRE LA DISCAPACIDAD EN FRANCIA

Anne-Cécile Mouget
anne-cecile.mouget@unicaen.fr leonidevertegemme@hotmail.fr

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen: En Francia, las políticas sociales en materia de discapacidad se llevan a cabo desde el principio de la compensación de la discapacidad. Este principio de intervención en teoría debería ayudar a las personas con diversidad funcional (PDF[1]) a realizar su proyecto de vida. Sin embargo, esta lógica donde uno siente la influencia de las activistas del Movimiento de Vida Independiente se diluyó, desde la redacción de la ley, en los textos sucesivos y las prácticas reales. Mientras que el deseo de amor y la vida sexual es uno de los primeros que las PDF expresan, su realidad afectiva sigue siendo sombría: viven solteras muchas más que las otras, especialmente aquellas con necesidad de ayuda humana. La base de este estudio es una tesis doctoral utilizando la Grounded Theory. La población estudiada son personas con diversidad física, hombres y mujeres, sin enfoque de género. En la primera parte, a través de la descripción de las barreras existentes, vamos a ver las oportunidades reales de vida en común de las PDF. Una realidad marcada sobre todo por el riesgo de dependencia financiera y/o física al cónyuge. En la segunda parte vamos a discutir las soluciones encontradas por la pareja para construir una vida emocional, por desgracia, no necesariamente en común. A pesar de una militancia histórica la situación no mejora. La principal oposición es los costos adicionales que esto podría causar. Los ciudadanos deben ser iguales en su acceso a la vida matrimonial sin que el estado cargue al cónyuge con la dependencia financiera o física de una PDF. Más allá del aspecto financiero, también hay la salud y la consideración del bienestar de las personas. Ninguna compensación material, financiera o humana puede aliviar totalmente las dificultades de vivir con una discapacidad: discriminación, dolor, fatiga son situaciones donde la presencia de una persona amorosa a sus lados puede cambiar la vida.

Palabras claves: Diversidad funcional, Francia, pareja, vida afectiva, políticas sociales.

Introducción

En Francia, las actuales políticas sobre la discapacidad dependen principalmente de la ley del 11 de febrero 2005 que tiene por objetivo «L'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées», como indica su título. El gran éxito esperado de esta ley era el principio de *compensación del handicap* (tràs la denominada prestación de compensación del handicap o PCH) que debía aplicarse siguiendo *el proyecto de vida* de la persona con discapacidad. Un proyecto decidido por la propia persona y escrito en un documento oficial. Los iniciaos históricos pensaban obviamente en la autonomía, y algunos en la filosofía de Vida Independiente, pero estos principios se pierden a través de los textos de aplicación y, muchos más, en las aplicaciones locales. Las administraciones se encargan de decidir el tipo y la cantidad de ayuda

[1]PDF, uso esta denominación por militancia, aunque no hay un equivalente francés me obligando utilizar a veces la

concedida, de dar el dinero que corresponde y verificar la efectividad de la ayuda. Tienen un control muy poderoso sobre la vida de los beneficiarios. Si la ley promociona una igualdad de derechos y de oportunidades en una meta de bienestar, el resultado es un bienestar sujeto a los perjuicios de la burocracia.

Ya demostré la influencia negativa de aquellas políticas francesas sobre la posibilidad de formar una pareja per las personas con diversidad funcionala a través del caso de los hombres con lesión de la médula espinal (Mouget, 2015). Ara, con vistas a enriquecer el debate sobre las políticas sociales de la discapacidad, me gustaría discutir como las parejas hacen frente, en el contexto actual, a la aplicación efectiva de la ley. Una ley que en su texto no tiene en cuenta ni la paternidad ni la vida en pareja. Me gustaría discutir principalmente los medios de vida y la asistencia humana. Esta ayuda está disminuyendo cada vez más. Por lo tanto, es todavía más importante reflexionar sobre el papel de las prestaciones sociales y económicas dirigidas al colectivo de las personas con diversidad funcional y plantearse si mejoran realmente las condiciones de vida. En efecto la pareja es un recurso muy potente para una vida con más salud física como psicológica, una vida más completa y más satisfactoria. La vida afectiva es siempre lo último en lo que se piensa en los textos legislativos, aunque sea la primera demanda de muchas personas con diversidad funcional.

Aquella discusión se basa en una investigación de doctorado en Sociología. Aunque mi tesis se centra en los hombres, voy a hablar aquí sin enfoque de género: la ley es igual para todos y una parte de mi trabajo etnográfico es independiente del género. Pero me quedaré hablando de personas con diversidad funcional física. De hecho, las militancias de grupos distintos dieron lugar a pequeñas variaciones en las políticas de compensación (por ejemplo, las personas ciegas que tienen una suma global sin la necesidad de justificación). El objetivo del análisis, más allá de una descripción de la situación francesa actual, es dar a luz los prejuicios presentes a los diferentes niveles, desde el diseño hasta la ejecución de la ley. Se trata también de poner en evidencia las barreras a las cuales las parejas deben hacer frente, pero también, la creatividad con la que las rodean.

1 Metodología

Para tener en cuenta la experiencia de vida real de las PDF, elegí la Grounded Theory (Glaser y Strauss, 1967) como método analítico. Los datos analizados se derivan de entrevistas etnográficas (algunas únicas, pero otras seguidas durante varios meses o varios años con los informantes más

antiguos) i de autobiografías publicadas (libros o blogs). Estos datos son complementados con un trabajo etnográfico i autoetnográfico. Tanto mi cónyuge como un número de mis amigos y yo misma somos personas con diversidad funcional. Todos debemos enfrentarnos con estas políticas sociales para poder llevar nuestras vidas de pareja sin perder nuestra autonomía. Sigo desde hace varios años los artículos publicados por las asociaciones de personas con discapacidad, las demandas de los activistas y la evolución de las políticas sobre la discapacidad y la dependencia. Comparo estas preocupaciones con la realidad de la vida de las PDF que la comparten conmigo o que puedo observar a mi alrededor. Una fuente de datos que voy a mencionar algunas veces son comentarios que dejan los signatarios de las muchas peticiones o comentarios de artículos en línea que se hicieron para exigir el fin del cómputo de la AAH según los ingresos del cónyuge (uno de los mayores limites en el acceso a la pajera). Este punto es tan crítico que la gente a menudo reacciona fuertemente y comparten sus propias historias.

La muestra teórica, de hecho cualitativa, fue desarrollada por la búsqueda, sobre todo, de la diversidad de situaciones de las personas, tanto por sus discapacidades como por sus situaciónes sociodemográficas. En algunos datos, especialmente en los comentarios, no es posible saber exactamente quien escribe, pero de tota manera la repetición de historias similares demuestra que son una realidad vivida. Muchos datos provienen de mi doctorado, lo que hace que las personas parapléjicas, tetrapléjicas o con espina bífida estén sobrerrepresentadas. Pero también hay personas que tienen parálisis cerebral, secuelas de la poliomielitis, enfermedades que afectan al esqueleto, al sistema nervioso o a los músculos. Algunas están discapacitadas de nacimiento, otras se volvieron discapacitadas durante la infancia o la edad adulta y han tenido un período "normal" de vida. Tienen entre 20 y 60 años, pero la mayoría están en los treinta. Tienen diversos y variados niveles culturales. Hay muchas discriminaciones en contra las PDF, tanto en el acceso a la educación como en el acceso al empleo. Por lo tanto, es preciso considerar que el capital cultural va más allá de los estudios, i que el trabajo no solamiento es el *labour* (el trabajo asalariado) pero tambien el *work* (cualquier tipo de trabajo). Algunos encuestados trabajan en el sector del empleo protegido (ESAT Etablissement et Service d'Aide par le Travail), otros en asociaciones, algunos dedican sus días a Facebook, otros son ingenieros o financieros, etc. Predominantemente residen en su propio hogar, pero algunos viven en instituciones o en casa de sus padres. Muchas de estas personas viven del subsidio de discapacidad para adultos (AAH Allocation Adulte Handicapé). Algunos son solteros durante años, algunos están casados, otros alternan períodos donde viven solas y períodos donde viven en pareja.

2 Las barreras a la vida en pajeras

2.1 Las actitudes y representaciones con respecto a las PDF

La historia de la ley de 2005 demuestra porqué padece de una visión reducida de la discapacidad. Se centra principalmente en ciertos tipos de discapacidad asimilados históricamente como tal. Y por lo tanto los textos sólo tienen en cuenta ciertos tipos de necesidades: comer, beber, moverse, el aseo y la evacuación. Sin embargo, la vida no se limita a esto. Algunas personas con discapacidad puedan lograr estos gestos mínimos, pero todavía necesitan ayuda humana diaria. Cualquiera que sea el grado de discapacidad también es posible que se necesita ayuda con los recados, tareas del hogar, cuidado de niños, etc. Es difícil saber exactamente quiénes eran los promotores históricos de la ley de 2005. Es cierto que había hombres y mujeres políticos y asociaciones, pero también loobying directo de discapacitados que lo hacían en su propio nombre. ¡Muchas personas con discapacidad reclaman ser el origen de esta ley! Sin embargo, observamos que son todos hombres con discapacidad grave (tetraplejia, respirador artificial, etc.) y con un buen capital cultural. Esto ha influido en la visión de los políticos de lo que es el handicap "real". También habían estados en contacto entre 1988 y 1993 con M. Gillibert, nombrado ‘Secretario de Estado para las personas con discapacidad y la vida de las víctimas de accidentes’ en el Ministerio de Solidaridad, Salud y Protección Social. M. Gillibert, ex empresario, se volvió tetrapléjico tras un accidente de helicóptero. Luego, entre 1995 y 2002 con P. Segal, parapléjico y fisioterapeuta, conocido por sus libros y su gira mundial. La imagen de estos hombres (blancos, heterosexuales y con ciertos tipos de discapacidad) acabo reforzando la representación, en la cultura ya existente, de la discapacidad "real" como ser en una silla de ruedas i muy dependiente de los otros. Por ejemplo, el logotipo internacional de la discapacidad representa un parapléjico en silla de ruedas. Otro ejemplo es el teletón que ocurre desde 1987 en el primer fin de semana de diciembre en la televisión nacional y en muchas ciudades. Este fue iniciado por los padres de un niño, en silla de ruedas, que tiene miopatía i muestra siempre a niniños alcanzados con enfermedades graves. El éxito de la película “Intouchables” (E. Toledano, 2011) o el éxito mediático de Philippe Croizon (amputado cuádruple que terminó el Dakar París) demuestra que la representación cultural de la discapacidad ha cambiado poco. Sin embargo, estas personas no son como la mayoría de las personas con discapacidad que no utilizan silla de ruedas, que no pueden superar sus condiciones cambiantes e invisibles. Ellas pueden sobrevivir, pero a pesar de todo necesitan ayuda diaria. No han tenido una indemnización pagada por el seguro o una fortuna preexistente y viven en la pobreza.

Había, detrás de la ley de 2005, un objetivo de favorecer la vida independiente que acompañaba a

un proceso de desinstitucionalización, meta que no se ha completado en Francia en contraste con otros países europeos. Este fracaso en Francia es una señal que la necesidad de salir de la política de gueto no se adquiere. No voy a hablar aquí de los límites en el acceso a la vida amorosa y sexual que supone la convivencia institucional, este tema ha sido recientemente objeto de una tesis que aconsejo leer (Fournier, 2016). Los límites que impone la vida institucional agravan los problemas monetarios dado que la institucionalización disminuye la AAH percibida. Con frecuencia las personas permanecen en las instituciones porque no podrían vivir autónomas. Esto es debido a la mala gestión de las ayudas humanas necessarias per vivir en un entorno abierto. También los prejuicios de los profesionales de dichas instituciones son barreras poderosas.

La filosofía del proyecto de vida se pierde en los cálculos burocráticos aplicados sin la consideración de la PDF que, sin embargo, es la primera afectada. Los proyectos los escriben a veces los empleados administrativos, no la propia PDF. Uno podría pensar que esto se refiere sólo a los pocos capaces de escribir, pero tengo que aceptar que mi último plan de vida fue "corregido" por el personal administrativo, a pesar de que estaba muy bien hecho. Me pidieron que disimulase todo lo que podía revelar mi alto nivel de estudios. La persona con discapacidad debe ser limitada en todas las áreas (llamo este fenómeno la contaminación: cuando la discapacidad física también se considera una discapacidad sensorial o mental). Los proyectos, en lo relacionado a la asignación de las ayudas, se estudian en la MDPH (Maison/Casa Départemental de las Personas con Discapacidad) por la CDAPH (Comisión de Derechos y Autonomía de las Personas con Discapacidad). La CDAPH es un equipo multidisciplinario (médicos, trabajadores sociales y representantes de los organismos pagadores) donde los usuarios están representados a través de asociaciones. Los miembros de estas asociaciones no son necesariamente personas con discapacidad. Las asociaciones, ya que pueden perder sus subsidios públicos, tiene un conflicto de interés y pueden volverse cómplices de la nociva política social. Normalmente, la persona debe estar presente en la CDAPH durante el estudio de su proyecto. A veces, no puede defenderse. ¡Ya sea porque es disuadida por chantaje o simplemente no se le informa de la fecha! Todo esto contribuye a que las actitudes negativas y los perjuicios hacia las PDF influyen la toma de decisiones vitales. Todavía no se considera a las PDF como socios o como expertos en su situación demostrando una actitud paternalista por parte de la administración.

2.2 La gestión de la dependencia humana

La Ley de 2005 era muy flexible en las posibilidades de compensar la discapacidad. Pero textos, como circulares y parecidos, acabaron limitando mucho las necesidades que pueden ser

compensadas o la duración que se pueden asignar. La compensación para las ayudas y adaptaciones técnicas de la vivienda y del coche no están totalmente financiadas. Por otra parte, a pesar de los objetivos establecidos en 1975 y renovados en 1995 y en 2015 (sucesivas leyes a favor de la discapacidad), la accesibilidad sigue siendo insuficiente. Todo esto tiene un impacto en la autonomía y aumenta la necesidad de ayuda humana para compensar. Por ejemplo, un parapléjico que tiene una silla de ruedas para la ducha que no puede mover por falta de aros (más barato) necesita a alguien que lo lave. La dependencia humana tiene un impacto en la posibilitad de vivir en pareja. La tasa de vida en pareja en la población general es del 66%, que se reduce de 3 puntos para las personas que utilizan una ayuda técnica como una silla de ruedas, por contra, si hay una dependencia humana del tipo que está apoyado por la PCH se cae al 40 % (Banens et al 2007). Por desgracia, la duración de la ayuda humana pagada se reduce cada vez más, forzando las PDF a abstenerse de ciertos actos (lavarse regularmente) o a recurrir a sus padres.

La ley de 2005 propuso la creación de un CNSA (Caisse/Fondo Nacional de Solidaridad para la Autonomía), una de cuyas misiones es garantizar la igualdad de tratamiento de las personas con discapacidad y de edad avanzada en el territorio. CNSA publica guías para apoyar la práctica de los equipos multidisciplinares de las MDPH amb un objetivo de armonización de las prácticas. La CNSA lanzado en el 2013 una de estas guías para calcular las necesidades de ayuda humana. Esta guía, destinada a ser utilizada únicamente en pruebas, pero no vinculante, ha acabado siendo de uso efectivo en la realidad. Dicha extralimitación ha tenido un impacto dramático en la vida de muchas PDF. No se trata más de la realización de un proyecto de vida. En efecto sólo se consideran actos de supervivencia: bañarse, vestirse, comer (no incluye cocinar ni ir de compras) y el mover-se dentro de la casa. Salir a la calle acompañado está cubierto solamente si la salida está relacionada con la discapacidad. Sino, la prestación se limita generalmente a una hora al día si forma parte de la vida social. Los plazos previstos son aberrantes. Por ejemplo, bajo la guía del CNSA, está previsto de beber 5 veces al día en menos de 2 minutos. ¿Quizá para estar seguro de no ir al baño más que 5 veces al día durante 2 minutos, pero y si uno necesita más? Si se tiene que vaciar una bolsa o un urinal se otorgan sólo 2 minutos 2 veces al día. Para los desplazamientos en el hogar, si se maneja una silla de ruedas son 3 minutos 3 veces al día. ¡Es decir, se le permite a la persona que necesita ayuda en un hogar poco asequible moverse solo 3 veces! También, la prestación, solo cubre cepillarse los dientes 2 veces por día (durante 2 minutos) y lavarse el pelo con champú 2 veces a la semana. Esto supone una enorme carga para el cónyuge que no va a dejar que el otro muera de sed o no pueda ir al baño o lavarse todo lo que necesita. Además, el pago de los cuidadores familiares, cónyuges, también se ha revisado a la baja: su tiempo debe ser precisamente medido (no siempre es

fácil), y se paga solamente el tiempo de trabajo efectivo sin tener en cuenta la presencia permanente. Encima los cuidadores familiares se pagan sólo un porcentaje del salario mínimo, no tienen vacaciones retribuidas o descanso compensatorio.

El uso de la guía era supuestamente experimental. Varias asociaciones (como CHA, Coordination Handicap et Autonomie, APF, Associaiton des Paralysés de France, Autisme France cuya página web es la única que incluye la guía completa) han conseguido, tras el periodo de supuesta prueba, posponer su ejecución final. Sin embargo, el daño ya está hecho porque la guía fue realmente utilizada por las MDPH y ha comenzado a influir en las prácticas. Por razones políticas los organismos pagadores van cortos de dinero y tratan de ahorrar todo lo que pueden.

2.3 Compensación de la discapacidad en perspectiva de la vida amorosa y sexual

Tenemos ahora ejemplos relacionados directamente con la vida amorosa y sexual, de hecho, las connotaciones de una vida adulta no se tienen en cuenta para la compensación. Como hemos visto la compensación por discapacidad a nivel individual ya está limitada y puede plantear una carga para el cónyuge. La ayuda no está en absoluto concebida para ayudar a las PDF en las tareas adicionales que una vida conyugal o una relación amorosa implican. Por ejemplo, el cuidado de posibles hijos, los aspectos románticos (escribir cartas, organizar a citas), la ayuda mutual que exista en una pareja y todas las tareas del hogar. Esto hace que si una PDF no puede hacer algunas de aquestas tareas es el que está más capacitado que acaba acarreando con todo sin que pudiesen elegir libremente la división entre ellos. Ademas, en muchos casos el cónyuge válido puede tener que ayudar mas que lo hiciera en otra parella mientras se encarga de generar los ingresos de la pareja.

Mi investigación me permitió revelar otras dificultades. Una vez encontrado un lugar adecuado y adaptado puede ser complicado para una PDF mudarse a otro sitio para convivir con un cónyuge. Aunque, porque nunca se pensaba encontrar a alguien, ja vive con los requerimientos de espacio mínimos para el solo. Es muy difícil obtener financiación para una cama adaptada de 2 plazas. La única solución es alquilarla, pero quien quiere alquilar sua cama matrimonial ? Algunas parejas tienen que dormir en dos camas distintas y de lado; la cama ordinaria debajo de la cama de hospital a causa de sus ruedas. En otra pareja, el cónyuge valido debe dormir en el sofá porque la cama de hospital no pasa por la puerta del cuarto. La pareja pone la cama de hospital contra el sofá para tener la sensación de estar "durmiendo juntos" siempre. La PCH es la más restrictiva para los gastos específicos: la tasa de apoyo es del 75% con un máximo de 100 euros al mes. La persona que recibe

el máximo apoyo tendrá siempre que pagar 33 euros sola. Esta asistencia abarca cosas tales como medicamentos no cubiertos por la seguridad social, tales como los que producen la erección, incluyendo Viagra. También cubre las protecciones urinarias. Un hombre parapléjico que quiere tener sexo y lleva pénilex usará un pénilex adicional si hace el amor. Si él tiene una disfunción eréctil puede ser necesario Viagra. Teniendo en cuenta el precio de la pastilla (que no funciona cada vez) y de los pénilex, si él desea tener sexo como otras parejas (número promedio de actos sexuales al mes en la población general) la PCH financia solamente la mitad y deberá pagar 133 € por si mismo.

2.4 Una dependencia física y financiera del cónyuge en la miseria compartida

Como lo explica uno de los comentarios de las peticiones: "La discapacidad no disminuye debido a que la persona se casa o vive con un compañero!!!". Se esperaría que la compensación permitiese a cada uno mantener el mismo nivel de vida. A la vez que cubriese la ayuda adicional necesaria en la vida conyugal debida a la discapacidad. En las entrevistas, los encuestados explican cómo la vida matrimonial mejora su vida cotidiana a través de los esfuerzos mutuos, sin embargo, sigue habiendo un sacrificio que las parejas no quieren hacer: el alquiler. Nuestra constitución establece que un cónyuge no puede ser el único responsable de la incapacidad del otro a generarse ingresos por su trabajo. El párrafo 11 de la exposición de motivos, se señala: "Todo ser humano que, por su edad, físico o estado mental, situación económica, es incapaz de trabajar tiene derecho a obtener de la comunidad un medio de vida digno. La solidaridad familiar y la responsabilidad individual no pueden, por tanto, en ningún caso, sustituir, por sí sola, a la solidaridad nacional". Aunque el deber de ayuda y asistencia material está normalmente ligado en Francia sólo a lo PACS (Pacte Civil de Solidarité) o a lo matrimonio, si la compensación de la falta de ingresos se hace a través de la AAH, los que simplemente cohabitan pueden perderla. Esta situación es muy injusta ya que la minusvalía está atada a la incapacidad de obtener ingresos no al modelo de pareja elegido. Dicha incapacidad debe ser compensada permanentemente, independientemente de las condiciones en que se incapacitó, el lugar donde viven y su estado civil. Sobre todo, porque es una incapacidad que no sólo está relacionada con el deterioro físico, sino también las condiciones de empleo. Cuando hay un alto desempleo las PDF se encuentran entre los primeros afectados debido a la falta de accesibilidad y la discriminación en el empleo. También es notable que cuando una PDF residen con sus padres, los ingresos de los padres no se consideran. Estos métodos de cálculo son muy injustos. Acaban en lo que los cónyuges no pueden contribuir juntos a pagar los gastos de la casa.

La AAH es un beneficio subsidiario aunque se dedica a las PDF más precarias. De hecho, la AAH

permite a sólo el 39% de los beneficiarios a superar el nivel de pobreza. La AAH son unos 800 euros al mes, a veces con una ayuda adicional de alrededor de 100 a 180 Euros (Majoration pour la Vie Autonome, o suplemento de recursos para las personas con la menor capacidad de tener un empleo). Uno podría pensar que debe referirse a una minoría ... por desgracia no: los que recibian la AAH son más de un millón (cifras de la CNAF de 2014). El cálculo de la AAH tiene en cuenta los ingresos del cónyuge y esto desde el primer día de convivencia, incluso si las personas no están casadas. Los ingresos tenidos en cuenta son los del año anterior (ingresos por impuestos). Así, por ejemplo, si una persona deja de trabajar para cuidar a su esposa la pareja vivirá un período sin ingresos. Si dicha persona gana menos de 1097 €, la AAH no se ve afectada. Sin embargo, si gana el SMIC i trabaja un tiempo completo gana 1150 €, y la AAH ya esta disminuida. Si el cónyuge gana entre 1097 € y 2195 € , la AAH disminuye a 0 €. Por último, si el cónyuge gana más de 2195 €, la AAH se reduce a 0 €. Por comparación, el salario promedio en Francia es de 2202 € (INSEE, 2013). De acuerdo con la CNAF, en 2008 alrededor del 60% de los que recibieron la AAH viven solamiente de beneficios sociales y son los que corren mayor riesgo de perder sus ingresos. En 2012, según el CNAF, el 24% de las personas que perciben AAH viven en parejas, mientras que la misma tasa en la población general es de un 60%. La diferencia sería más acentuada pero las muestras no son exactamente iguales: la población general incluyes personas mayores de 15 años mientras que la AHH aplica solo después de los 18 años y antes de la edad de jubilación.

Como ya se ha mencionado la PCH por ayuda humana sólo cubre algunas acciones muy específicas: por ejemplo comer pero no cocinar. Pero por lo general alguien que no puede alimentarse a sí misma no será capaz de preparar su comida. Muchas personas con discapacidad no tienen ninguna asistencia humana, estando en realidad dependientes de los demás. Alquilar un ama de casa es posible a través de la CCAS (Centro Comunitario para la Acción Social), pero los servicios están saturados y se concede preferentemente a los ancianos. Durante mi tesis visité las casas de hombres en sillas de ruedas que, a pesar de sus esfuerzos, repulsarían muchas mujeres. Inevitablemente las ruedas traen suciedad de la calle y depositan goma negra en los suelos. Es difícil de ordenar o limpiar la casa desde una silla de ruedas. La falta de apoyo tiene un impacto real en el hogar. Esto obliga a recurrir a la ayuda familiar o la solidaridad comunitaria lo vuelve a las PDF dependientes de sus familiares (y plantea otro tipo de problemas para la pareja). Una dependencia de doble filo porque a veces, a pesar de ser absolutamente ilegal, el entorno familiar se tiene en cuenta para evaluar la necesidad de ayuda humana y el número de horas para que se reducen al mínimo. Dicha práctica no solo es observada por la APF que participa en las CDAPH. Yo pase por lo mismo cuando mi ayuda humana no fue renovada con el pretexto de que mi madre se

retiró y estaba disponible para ayudarme. Ella murió de un cáncer el año después y me quede sin cuidadores. El resultado de aquesta política es una carga física dura en el cónyuge más capaz que tiene que administrar el hogar y la ayuda humana requerida por su cónyuge con discapacidad. Si el cónyuge recibe una retribución como cuidador es de risa: 3,67 € / hora o 5,51 € / h (50% o 75% del SMIC), mientras que en el empleo directo 12,49 € / h se conceden. También esta compensación se limita a una cantidad máxima mensual de 946,25 € / mes (85% del SMIC). El aumento es posible en caso de discapacidad severa que requiere atención constante incluso durante la noche (como aspiraciones o cambia de posición a una persona paralizada). En aquesta situación la cantidad máxima mensual es de 1135,50 € / mes (alrededor del SMIC). El cónyuge se paga menos que otros cuidadores, mientras que a menudo es el que va a manejar la mayoría de las situaciones de emergencia, proporcionar reemplazos etc. i puede tener diplomas similares. El cónyuge no tiene descanso compensatorio, no hay recuperación, no hay vacaciones, etc. El único beneficio en caso de discapacidad grava es que sus ingresos de la PCH ya no se tienen en cuenta en el cálculo de la AAH. Más bien un cónyuge válido que desea seguir trabajando es susceptible de tener que mantener económicamente a su cónyuge con discapacidad, mientras que tener físicamente cargo de él.

3 Las estrategias adoptadas por parejas

El amor tiene efectos fisiológicos sobre la salud física y el bienestar que están bien establecidos. Podría citar los estudios médicos, pero los testimonios, incluso los más antiguos, son aún más conmovedores. La vida matrimonial es la primera aspiración de las personas entrevistadas como parte de mi tesis. La comprobación de los beneficios del amor para un PDF es vieja, podría citar historias de la época de la Primera Guerra Mundial, pero me gustaría citar a uno del recuento autobiográfico más emotivo que he tenido la oportunidad de leer. Está escrito por un veterano de la Segunda Guerra Mundial como parte de un curso universitario. Todos los textos en este curso, escribidos por estudiantes veteranos, se reunieron en un libro (*The Purple Testament*) editado por su profesor (D M Wolfe, 1949). En la historia «The Heart Knoweth a Canker» (p. 285-291) R. Shore relata su estancia en el hospital después de sufrir una lesión en el pulmón y a la cama que le echaran una discapacidad. El sabe que no puede regresar al trabajo, no puede tornar a la vida que tenía. Él dice su condena, sus preocupaciones, y como influencian su moral porque se siente aislado. Escribe «Then one day it all changed. She came ! » Él se enamora de una de las cuidadores, y ella le quiere también. Describe su relación «The fellow around the ward noticed the change in me. I became friendly and so did they. I had someone who cared, someone I loved very deeply. No longer did I

have to travel alone. The ache within me disappeared and a glow took its place.». Por desgracia, es un hospital de guerra y la mujer que quiera se mató poco después por un bombardeo. En Francia M. Nuss escribió dos veces su biografía. En ambas explica la importancia del amor en su vida. Sin su primera esposa nunca saldría de las instituciones en los que vivió desde su infancia. El testimonio biográfico del español F. Granja también es muy móvil, en lugar de una simple biografía, ha dedicado toda su obra (*Vivir el sexo. El Hombre que aprendio a vibrar*, 2013) a explicar cómo el amor y la sexualidad han cambiado su vida de nuevo tetrapléjico. Un último ejemplo, cuando el Sr. O'Brien escribió *How I Became a Human Being. A Disabled Man's Quest for Independence* (2012), lo que le permitió sentir que se había convertido en una persona humana es la lenta construcción de su autonomía, pero sobre todo haber encontrado el amor. Estos hombres tienen habilidades especiales para escribir, pero sus palabras evocan lo que una mayoría silenciosa de PDF pueden experimentar.

3.1 Aceptar la dependencia financiera y humana

¿Cuáles son las opciones de las personas con discapacidad y las parejas? Algunos aceptan el riesgo de dependencia. Una persona explica en un comentario de una entrada de blog: "Sí, hubo un doble problema, ya que la incapacidad sea difícil de soportar, es humillante tener que depender de su compañero. Esta ley no es humana, por desgracia no creo que va a cambiar. ". La dependencia financiera es pesada, un hombre explica en un comentario a una petición: "¡Me he dado cuenta de que había perdido mi AAH cuando empecé a vivir en pareja, quina vergüenza! ".

Si a esto añadimos el hecho, como hemos visto, que el cónyuge tendrá que ayudar, retribuida o no, entendemos que la situación puede ser pesada. En su biografía M. Nuss (quien vive con la una atrofia muscular espinal) explica cómo, en los años 80, dejó la institución en la que vivía con su esposa Gaby, una de las cuidadores con quien se había casado. "En cuanto a Gaby, la puesta en marcha estaba desalentadora: las primeras semanas, la ayuda (ducharme, vestirme ...) la acaparaba tanto que pensaba abandonar." (*En dépit du bon sens*, 2015, p. 152). Él explica la pérdida de la AAH durante tres meses porque se negaron a entregar una copia del aviso de impuestos de su esposa a la CAF (Caisse d'Allocation Familliale) para evitar que el AAH se indexo en sus ingresos del año anterior ya que ella había dejado su trabajo por cuidarlo. Cabe señalar que casi 40 años después, las cosas son casi al mismo punto. La ley de 2005 fue un buen intento... pero el cálculo de la AAH no ha cambiado, el único progreso es permitir que los ingresos ganados por el cónyuge en el contexto de la PCH ya no se tienen en cuenta en el cálculo de la AAH. Esta medida se refiere sólo a casos poco frecuentes de discapacidad severa, que las políticas consideran la discapacidad "real"

Los cónyuges también ganaron la oportunidad de beneficiarse de años de cotización por una pensión de jubilación, pero a una tasa mínima. En cuanto a la ayuda humana, la carga sobre el cónyuge está casi de vuelta en el mismo punto que en los años 80. M. Nuss sigue dependiendo principalmente de su cónyuge actual (su vida es ampliamente difundida en los medios de comunicación en Francia). Un ejemplo, entre otros, importante, ya que, gracias a sus biografías, uno puede seguir la evolución de los efectos reales de las políticas sociales.

3.2 La deconvivencia y la mentira

Debido al riesgo de dependencia financiera y humana algunas personas renuncian a vivir en pareja o piensen en la ruptura. Se lee en un comentario a una entrada de blog en el cálculo de la AAH: "Gano 2100 € al mes y ya que no tenemos nuestro hijo a nuestra carga, la AAH de mi compañera se cancela, lo irónico es que tendré también que pagar impuestos. Así la última solución es la separación." En el mismo blog explica una mujer: “Es agradable ver la verdad sobre esta injusticia escrito en aquesto artículo, pero tan repugnante a la vez. Tengo 29 años. Tuve un golpe a los 15 años y me quedo con secuelas. Mi discapacidad es invisible, pero me impide ser capaz de trabajar, aunque lo he intentado todo para recuperar y llegar hasta allí, es una larga historia. En resumen, :) tengo la AAH, unos 800 euros al mes, y le doy gracias a mi país y a las personas que pagan sus impuestos, para que puedo mantenerme durante todos aquestos años, quedar mi autoestima y seguir siendo una persona en nuestra sociedad. En pocas palabras, sé que si sigo mi relación con el hombre que me enamoré, si vivo con él, van amputarme totalmente la AAH y voy a depender de él. No estoy lista para ser un animal doméstico. Puedo comer con él, puedo lavarme con él, puedo conseguir muchas cosas a través de él. Pero prefiero una vida humana sola que una vida de animal doméstico aunque me encantan los perros. "

Otros eligen la deconvivencia, una manera de ocultar administrativamente el hecho de que viven en pareja. Una mujer dice en un comentario: "Quería ser honesta y creía ser feliz en hacer un PACS con mi amigo. No recibo mas ni el AAH ni el subsidio de vivienda (que ha venido a vivir conmigo hace poco tiempo, debido a que fue despedido, y encontró un trabajo en mi ciudad). Nos vamos a separarnos y èl tomará otra vivienda.". Una mujer comenta una petición sobre el cálculo injusto de la AAH: " Mi compañero es PMR (persona con movilidad reducida) a causa de la AAH, nunca pudimos vivir bajo el mismo techo hasta ahora!!". Otra se pregunta: "Nos movilizan para encontrar rápidamente una solución, o al menos ofrecer a evitar la doble pena: doble costos relacionados al hecho de tener dos hogares y la separación obligatoria, esto no tiene ningún sentido ...". El resultado es que las CAF no ahorran nada porque deben continuar pagar la AAH y posiblemente una

asistencia de vivienda a cada uno. Incluso cuando una PDF optan formar pareja con otra PDF, lo que permite limitar las pérdidas de ingresos y reagrupar la ayuda humana recibida, a veces permanecen mucho tiempo sin convivir, teniendo dos hogares, en vez de perder alguna ayuda financiar.

Finalmente, algunas personas eligen deliberadamente mentir: "Me gustaría dejar de tener que mentir y hacer cálculos sobre la base de que mi pareja está discapacitado y no se pueda casar conmigo mientras recibe la AAH. La válida no tiene que "mantener" a su compañero con discapacidad cuando se casan y las personas con discapacidad tienen derecho a una independencia financiera total, mientras están casados. ¡Que la ley cambie! ".

3.3 La lucha

La elección de luchar es muy rara. La mayoría de la gente que me encontré siendo renunciando o carece de energía para luchar. La discapacidad, en las condiciones actuales de compensación, ya es bastante pesada a vivir cada día. Esto les impide luchar por algo que no sea inmediato y vital. Ha habido diferentes preguntas parlamentarias y al menos 7 peticiones en línea. La última movilización de las PDF en Francia, contra el fracaso de la accesibilidad en lugares públicos que debería de ser efectiva en 2015, fue completamente abortada: demostraciones de menos de una docena de personas en sillas de ruedas que daban una imagen patética de nuestra capacidad de movilización. La lucha sigue siendo más bien el hecho de individuos aislados. Reclamen en público a través de las redes sociales, artículos en periódicos y reportajes de televisión para jugar con las emociones y la compasión en la continuidad de la mentalidad Teletón criticado por muchos activistas de la discapacidad (los EE.UU., donde la idea era iniciado y donde la filantropía es un medio importante de compensación por discapacidad han renunciado por completo al Teletón). M. Nuss (2015) et Gregory Perrin (2007) son conocidos por haber puesto sus vidas de tetrapléjicos en la balanza para ejercer presión sobre el estado. Recientemente L. Carrasco, diseñador de moda quien vive con una atrofia muscular espinal, también amenazó con terminar sus días en huelga de hambre para recuperar la ayuda financiera y humana que le permite vivir en dignidad con su cónyuge (información retransmitida por los medios como BFMTV, VivreFM, Handicap.fr, 20minutes.fr etc.)

Otra técnica de lucha es el uso experto de las leyes, pero todavía uno debe tener educación y información suficiente. Posibilidades pocas conocidas de solicitar o apelar circulan solo entre personas que se conocen o dentro de las asociaciones, pero sin llegar a las PDF cuya discapacidad no es parte de las más comunes y que no tienen relaciones sociales con sus semejantes. Internet y

las redes sociales sin duda representan una nueva y poderosa posibilidad de movilización y de empoderamiento. Las peticiones en línea recibieron miles de firmas, incluso si no tuvieron éxito. Blogs y vlogs informan de nuestras situaciones personales. Conozco la historia del concepto de PDF en España y el papel del Internet en el pensamiento que condujo a este concepto. Los franceses no están todavía allí, pero la libertad de expresión garantizada por el Internet, que, a diferencia de los medios de comunicación, no reduce el tiempo de intervención para las PDF (pobremente representadas en los medios según lo que se indica regularmente por nuestro CSA, Conseil Superieur de l'Audiovisuel), permite a las personas de ponerse en contacto a pesar de la distancia para ayudarse i aconsejarse. Se puede citar el gran trabajo de K. Polisano, un hombre tetrapléjico que realiza actualmente una tesis de matemática. Él fue el primero en explicar el método de cálculo de la AAH mientras que los empleados administrativos de la CAF a menudo se sienten incapacesexplicarlas simplemente. Ellos, si se los pide dicho método, solo responden que "el ordenador sabrá cuando tendrá llena los requisitos". ¡Sin embargo, los algoritmos del programa simplemente tienen en cuenta las leyes! Este es reportado por diferentes personas en los comentarios del blog del K. Polisano, y lo he experimentado personalmente cuando estaba embarazada de mi hija. Es probablemente este tipo de lucha que ha permitido a M. Nuss vivir toda su vida en su casa propia, en cambio con otras personas con discapacidades similares (atrofia muscular espinal o miopatía por ejemplos) que se encuentran en instituciones y que no trabajan y no tienen ninguna vida amorosa o sexual.

En todas estas situaciones, que las personas tengan que vivir en una gran dependencia mutua, luchando juntas o al contrario separadas o ocultando su situación... forman parejas a las historias ni más positivas ni más negativas que otras. S-A Hibon cuyo marido vive con parálisis cerebral explica en su libro autobiográfico: “Él es mi marido, puedo contar con él en la medida de sus posibilidades, ya que puede contar conmigo en la medida de mi propias - sin embargo, no estamos los solos al depender uno del otro de esta manera, sí? (p.88, 2012) Sin embargo, hay un elemento significativo que he notado en mi tesis y que S. Smith Rainey también señala en su propio estudio *Love, Sex and Disability. The pleasures of Care* (basado sobre focus groups, 2011) es la fuerza de los vínculos probablemente en causa del reconocimiento mutuo. Ella era la esposa de un hombre que sufre de esclerosis múltiple y describe como satisfactoria era su relación. S-A Hibon explica: "la felicidad tan profunda que es indescriptible, que tengo en compartir la vida de Jean-Baptiste." (p.16, 2012). La conclusión de S. Smith Rainey es “Ramps and personal care assistants may help some people with disabilities live like the nondisabled, but there are many disabled people whose lives continue to be different despite access and inclusion. Pain, fatigue, and other body realities are not erased by

the presence of personal care assistant or consumer-controlled payement schemes." (p.158, 2011). Es el momento donde la ayuda de un cónyuge es màs que ayuda, es *care* de verdad, lo que nunca donara un asistenta de vida. Una realidad que S-A Hibon sabe, ella que cuida su marido a tiempo completo. Ella explica "A veces estoy cansada, siempre corriendo, la discapacidad también me afecta ..." (p.40,2011) pero dice de su marido "que lleva su carga. Casi no puedo aliviarla. Sólo asegúreme de hacer su vida más fácil " (p.41, 2012). Ella que vive hoy en Francia i fa cara a los problemas de AAH i de PCH, se encuentra que su principal problema es la falta de dinero "nuestra tentación es el desánimo. Principalmente debido a la falta de recursos financieros" (p.143, 2012).

Conclusión

Revistas especializadas, radios y varios blogs han intentado dar a conocer la injusticia del cálculo de la AAH. Sobre todo, después de la ley llamada "matrimonio para todos" que autoriza el matrimonio entre personas del mismo sexo (Ley del 17 de mayo de 2013). Los artículos, Handivers Horizons: "AAH: ¡subsidio de miseria bajo condiciones! ", K. Polisano: "El matrimonio para todos, excepto para las personas con discapacidad... ", Handicap.fr: "El matrimonio para todos: AAH, factor de desunión", Handirect: "¿El matrimonio para todos: lo mismo para nosotros? ", VivreFM: " El matrimonio para todos: los beneficiarios de la AAH olvidados" hablan todos de la subsidiariedad de la AAH. La revista *Faire Face* titula un articulo: "El matrimonio para todos ... excepto para los beneficiarios de la AAH. ¿Cuándo movilizar?". De verdad la movilización es vieja a través de preguntas parlamentarias o de peticiones, pero ella nunca permitió ningún progreso. Paradójicamente, la carga física del cónyuge discapacitado, aunque mencionada, nunca es visto como el principal problema. Esto refleja los esfuerzos de las parejas para vivir juntas, y el hecho de que ya aceptan mucho. Si las PDF piden que mantener sus ingresos en caso de unión es que ellas entienden que los aspectos financieros son el límite más profundo de su vida matrimonial.

En nuestra sociedad capitalista una compensación fiable de la incapacidad de trabajar es esencial, tanto por las PDF que por la sociedad. La libertad en tener una vida amorosa es una demanda legítima. En el día de hoy, muchas personas que deseen vivir en pareja se dan por vencido o no encuentran ningún cónyuge que acepta compartir las problemas que lleva la vida en pareja per una PDF. Negándose a dejar la AAH cualquier que sea el ingreso del cónyuge no es una economía, porque para seguir recibiéndola la gente renuncia a su pajera o de-cohabitan. Para el mismo "precio" estas personas podrían vivir como pareja y beneficiarse de la enorme ganancia en comodidad, el impacto positivo en la salud física, la moral y el bienestar de tener una vida amorosa. También habría un ahorro en términos de salud pública y de ayuda humana, el cónyuge no deben

tener la obligación de ser el cuidador principal, pero está claro que, como en todas las parejas, puede ayudar en muchas pequeñas cosas de la vida cotidiana al largo del tiempo. Para aquellos que optan por convertirse en cuidadores, sus derechos y su remuneración deben ser idéntico con los cuidadores de fuera, o cualquier asalariado. Sobre todo que la amplitud y la benevolencia de esta ayuda no se proporciona en ninguna otra. Espero que las PDF franceses acabaran uniéndose y defendiéndose de manera más eficaz, que la lucha no recaiga más sobre los hombros de una minoría y puede un día salir bien.

Autobiografias, datos

Hibon S-A (2012) *Un hurluberlu dégingandé et une demi-portion. Lettre ouverte (mais pas trop) sur le handicap*, Editions de l'Emmanuel.

Granja F. (2013) *Vivir el sexo. El Hombre que aprendio a vibrar*, Barcelona, Ediciones Luciérnaga.

Nuss M. (2015) *En dépit du bon sens. Autobiographie d'un têtard a tuba*. Éditions de l'éveil. Noisy sur École.

O'Brien M. Kendall G. (2012) *How I Became a Human Being. A Disabled Man's Quest for Independence*, University of Wisconsin Press.

Perrin G. (2007) *Mon combat pour la vie DEBOUT*, Éditions Danger Public, Paris.

Polisano K. http://www.kevinpolisano.com/

Wolfe D. M. ed. (1949) *The Purple Testament*, doubleday & Company, Inc. Garden City, New York.

Bibliografía

Banens M. & al. (2007), « L'accès à la vie de couple des personnes vivant avec un problème de santé durable et handicapant : une analyse démographique et sociologique », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 57-82.

Fournier J. (2016) *La vie intime, amoureuse et sexuelle à l'épreuve de l'expérience des personnes en situation de handicap : l'appréhender et l'accompagner* , thèse de doctorat sous la direction de Gardou Ch., Université de Lyon

Glaser B & Strauss A L (2010 [1967]) *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Armand Colin.

Mouget A-C (2015) « Influència de les condicions de vida sobre la possibilitat de formar una parella : el cas dels homes amb una lesió medul·lar a França. » Ve Congreso REPS : *Desigualda y Democracia : políticas pùblicas e innovación social*, Barcelona

Smith Rainey S. (2011), *Love, Sex and Disability. The Pleasures of Care*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

PROPUESTA CERMI NAVARRA POR UN ESPACIO SOCIO-SANITARIO INCLUSIVO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Fernández Nistal, Francisco
francisco@adacen.org

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Abstract.

La Organización Mundial de la Salud establece que el goce del grado máximo de salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano. Además, define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad, así como a lograr la máxima independencia, capacidad, inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida en igualdad de oportunidades. Por último, el "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea" orienta un marco de gobernanza dirigido a asociar a las personas y organizaciones en la formulación y aplicación de las políticas, con una mayor transparencia y responsabilidad de todos los participantes.

Esta visión, contrasta con la realidad actual de los sistemas de salud y de servicios sociales en Navarra, los cuales nos muestran, importantes asignaturas pendientes para conseguir que ese espacio socio-sanitario inclusivo esté al alcance de todas las personas. Una realidad que se caracteriza por un conjunto de factores con graves consecuencias para la salud y el bienestar de las personas con discapacidad y sus familias, que sufren las carencias e insuficiencias de los citados sistemas y de su escasa coordinación e integración funcional. De hecho las personas con discapacidad y también sus familiares son ciudadanos y ciudadanas que sufren de manera intensa la falta de un espacio socio-sanitario inclusivo, capaz de dar una respuesta integral y eficaz a las necesidades de salud y sociales de cada persona.

Un espacio socio-sanitario inclusivo y accesible, en condiciones de plena igualdad, a lo largo de toda su vida. Un espacio que, mediante la mejora en los diversos procesos clave de los respectivos sistemas sanitario y social, suponga un progreso significativo en pro de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y un avance en el conjunto de los sistemas de salud y servicios sociales actuales.

Con todo ello, el espacio socio-sanitario que se plantea en este paper ha de reunir 5 condiciones básicas:

- Integración funcional de los sistemas de salud y social.
- Formulación de un catálogo de prestaciones socio-sanitarias.
- Condición de derecho subjetivo para aquellas personas que combinen necesidades continuas de apoyo en salud y sociales.
- Orientado a promocionar la salud y la vida autónoma en la comunidad,
- Diseñado y gobernado contando con las organizaciones representativas de las personas con

De acuerdo con estos objetivos se presentan los principales déficits y retos a superar en las distintas etapas vitales y durante el continuo de la atención, así como las propuestas de mejora prioritarias estructuradas en las siguientes áreas:

- Accesibilidad universal, igualdad y no discriminación.
- Atención centrada en la persona en un continuum asistencial.
- Prevención.
- Prestaciones.
- Formación.
- Investigación.
- Gobernanza.

Palabras clave: Socio-sanitario, salud, discapacidad, dependencia, inclusión.

1. Introducción.

Hoy en pleno siglo XXI la accesibilidad universal constituye el criterio que ha de guiar el diseño de las políticas, tanto en el ámbito público como en el privado, aplicando un criterio de transversalidad, diseñando no solo planes específicos para las personas con discapacidad sino incorporando a las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la realidad social (Gob. Navarra, 2.010). La ausencia de un adecuado diseño y articulación del espacio socio-sanitario, y la falta de reconocimiento del protagonismo que el tercer sector social de la discapacidad debe jugar en este ámbito supone un reto para el movimiento asociativo.

La discapacidad agrupa diferentes situaciones que conforman una realidad compleja, la cual necesita de un abordaje especializado en función de las necesidades, siempre teniendo en cuenta el momento biográfico en el que la persona necesita de apoyos especializados. Si hablamos de la etapa infantil, es acuciante garantizar una estimulación temprana adecuada que permita posteriormente una integración plena en el ámbito educativo, haciendo posible los apoyos psicopedagógicos necesarios.

La plena inclusión educativa obliga a dar respuesta a las diferentes necesidades de las personas con discapacidad, dándoles los apoyos necesarios para cada una de ellas con el fin de que definitivamente se abran las puertas de la formación reglada, hoy asignatura pendiente, y se multiplique la presencia de estas personas en la universidad y la formación profesional.

El progresivo envejecimiento de la población (Bond et al. 2.007) y la prolongación de la esperanza de vida implica que todos nosotros tendremos dos etapas vitales; aquella en la que seremos

limitación en nuestra autonomía. Las demandas planteadas por la aparición de la discapacidad sobrevenida (Fernández, 2.014); ya sea esta de origen físico, neurológico u orgánico, presenta importantes desafíos en la organización de nuestros servicios sociales y de salud.

Frente a estos retos, debe plantearse la articulación pendiente del difuso espacio socio-sanitario, en la cual se reconozca el papel de las entidades no lucrativas (COM, 2.001), desarrollando servicios eficientes técnicamente y accesibles de forma masiva, permitiendo intervenciones que potencien la rehabilitación a lo largo de la vida y una mayor prevención de la dependencia.

La inclusión social y la promoción de la vida independiente, tal y como se recogen en la Estrategia Europa 2020 (COM, 2.010), representan objetivos básicos para incrementar la cohesión social en Europa. En esta línea deben fijarse criterios justos de copago que no expulsen a las personas en situación de dependencia de la protección social, recuperar la cotización a la seguridad social de las cuidadoras no profesionales y eliminar las incompatibilidades entre prestaciones fruto de los sucesivos recortes en la aplicación de la Ley de la Dependencia. No olvidemos a su vez, la realidad de muchas personas con discapacidad que al no contar con un reconocimiento de dependencia, se ven excluidas de las prestaciones garantizadas.

En definitiva, en la búsqueda de nuevas formas de apoyar y facilitar la autonomía de las personas con discapacidad, un nuevo modelo se articula en torno a la plena inclusión de las personas con discapacidad en los servicios prestados desde el ámbito de la salud, social y socio-sanitario, generando espacios de atención que se diseñen conforme a los criterios definidos en la Declaración de derechos de personas con discapacidad. La incorporación de nuevos criterios en el diseño del espacio socio-sanitario (Goikoetxea, 2.015) harán que cada intervención sea más eficaz, ajustándose a las necesidades particulares de cada persona con discapacidad, empoderándole y haciéndole más libre en sus decisiones y proyecto de vida. Este Paper presenta el trabajo realizado en CERMIN Navarra en el desarrollo del documento "Informe CERMIN por un espacio socio-sanitario inclusivo".

2. El concepto del espacio socio-sanitario.

Se habla en exceso y con falta de rigor de espacio socio-sanitario, servicios o sector socio-sanitario, sin que incluso los profesionales que utilizan este concepto tengan una clara aproximación a lo que este espacio difuso representa y cuáles han de ser las estrategias para su desarrollo e implementación. En su formulación se considera implícito que debe responder a una colaboración intensa y estructurada entre los servicios de salud y los servicios sociales (ARARTEKO, 2.008-a), adaptándose a las necesidades de la persona en su complejidad de soluciones necesarias en el

ámbito social y sanitario, y asegurando el principio de continuidad en la atención (ARARTEKO, 2.008-b).

La necesidad de plantear respuestas a las necesidades de atención a largo plazo que presentan colectivos como el de las personas mayores, pacientes crónicos (Gobierno de Navarra, 2.013) o personas con discapacidad es un desafío común en los países desarrollados. Lo cual ha llevado al diseño de estrategias bajo diferentes denominaciones. En el ámbito internacional se impone el término "integrated care" (Schrijvers et al., 2.012) que engloba diferentes aproximaciones como el "joint care" (Reino Unido), los soins medicosociaux, o en Norteamérica el término "long term" (Pratt 2.016-a). En realidad hay que dejar claro que los servicios sanitarios y sociales son dos tipos de servicios claramente diferenciados, practicados por profesionales con formaciones diferentes. Lo que define realmente el espacio socio-sanitario son las personas usuarias que se encuentran con la necesidad simultánea de atención en ambas áreas para obtener resultados factibles en su salud y calidad de vida. Personas en las que esta necesidad de atención es significativa, cuantitativa o cualitativamente, en ambos campos, tanto en la intensidad de la intervención como en la duración en el tiempo, tratándose en un amplio porcentaje de intervenciones a largo plazo o a lo largo de la vida (IMSERSO, 2.014).

3. Un nuevo enfoque para el desarrollo del espacio socio-sanitario.

Se debe plantear la necesidad real de un espacio socio-sanitario con una clara orientación a resultados efectivos en la salud y la calidad de vida, con una financiación pública suficiente y una gobernanza transparente y colaborativa que reconozca y garantice la aportación del movimiento social de la discapacidad y de sus estructuras asociativas como un agente social cualificado y legitimado al servicio del bien común. Creando para ello marcos estables de colaboración en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de salud y de bienestar.

El espacio socio-sanitario ha de comprender: los servicios, programas o apoyos que se prestan, de manera integrada y personalizada, a cualquier persona con discapacidad en los sistemas de atención social y sanitaria. Estos programas se diseñan, prestan y evalúan según las necesidades de la persona y su familia, en cada momento de sus vidas y en función de su evolución. Una adecuada cartera socio-sanitaria ha de incluir, entre otras actuaciones garantizadas: la prevención, la (re)habilitación funcional/cognitiva (IMSERSO, 2.007), la promoción de vida autónoma, la participación y la inclusión en la comunidad, la asistencia personal, la facilitación de espacios de convivencia (residencias o pisos tutelados,...), Los productos de apoyo (ayudas técnicas).

Todo ello en base a los principios de autodeterminación (Verdugo 2.009-a), planificación centrada

social e igualdad de género real y efectiva. Un análisis de nuestra realidad y unas propuestas que se realizan desde una concepción social de la discapacidad y, por tanto, en base a la convicción de que las situaciones de discriminación que sufren las personas con discapacidad tienen su principal causa en las barreras y los déficits de aquellas sociedades que no están adaptadas para que estas personas puedan ejercer sus derechos.

4. Las bases para un espacio socio-sanitario que desarrolle derechos.

En este sentido, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece "que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano" y que este derecho incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria. Pero es que, además, define la salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". Plantea, por tanto, un concepto holístico, integral y no segregado de la salud, en estas tres dimensiones: física, mental y social.

En esta misma línea, la propia OMS plantea, en su Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS 2001), que el funcionamiento de una persona "se entiende como una relación compleja o interacción entre la condición de salud y los factores contextuales (ambientales y personales)". Los factores contextuales interactúan con la persona con una condición de salud y determinan el nivel y la extensión de su funcionamiento.

La CIF utiliza y sistematiza un enfoque "biopsicosocial" proporcionando una visión coherente de las diferentes dimensiones de la salud desde una perspectiva biológica, individual y social. En este sentido, se observa entre las personas con discapacidad una alta prevalencia de enfermedades crónicas que requieren un abordaje integral por parte de los sistemas de salud y de servicios sociales Así mismo, la OMS incorpora en el concepto de calidad de vida, la salud física, el estado psicológico, el nivel de independencia, las relaciones sociales y con el entorno. Abundando en ello, científicos de reconocido prestigio en este ámbito, como el profesor Robert Schalock (Schalok et al. 2.007), han formulado ocho dimensiones centrales de la calidad de vida de una persona: Bienestar emocional, Relaciones interpersonales, Bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social, derechos.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CERMI, 2.014) reconoce el derecho de estas personas a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad (Art. 25 —Salud—), así como a lograr y mantener la máxima independencia, capacidad, inclusión y participación plena en todos los

De manera consecuente, el Real Decreto 1/2013, de 29 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, establece en su artículo 7.3, que las Administraciones Públicas protegerán de manera especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de salud y en todos aquellos ámbitos que les permitan alcanzar una igualdad efectiva y real.

También, en esa misma Ley General de Derechos de las personas con discapacidad, se definen dos condiciones básicas que ha de cumplir todo espacio público:

Accesibilidad Universal, entendida como "La condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño para todos» y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse".

Igualdad de oportunidades, como "La ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social".

Por último, el "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea" (COM, 2.001) orienta un marco de democracia y gobernanza avanzadas, dirigido a asociar a las personas y las organizaciones representativas en la formulación y aplicación de las políticas, con una mayor transparencia y compromiso de todos/as los/as participantes.

Esta visión, sin embargo, contrasta con la realidad actual de los sistemas de salud y de servicios sociales en Navarra, los cuales muestran, aún hoy en día, importantes déficits y asignaturas pendientes para conseguir que ese espacio socio-sanitario inclusivo esté al alcance de todas las personas a lo largo de toda su vida.

Una realidad que se caracteriza por un conjunto de factores con graves consecuencias para la salud y el bienestar de las personas con discapacidad y sus familias, así como para otros grupos de población que, por causa de la cronicidad de sus enfermedades o síndromes, del envejecimiento (Bond 1.993) o de determinadas realidades sociales, sufren las carencias e insuficiencias de los citados sistemas y de su escasa coordinación e integración funcional (Pratt 2.016-b).

5. Los déficits sistémicos.

Entre estos factores, se observan importantes déficits y retos en el diseño, articulación y desarrollo del espacio socio-sanitario inclusivo que reivindicamos desde el CERMIN. Sin entrar en detalles, y

Se produce un grave déficit de coordinación entre los Sistemas de Salud y de Servicios Sociales en la atención a las personas usuarias, además de grandes diferencias en los niveles de desarrollo de ambos Sistemas. Causando con ello grandes diferencias en las respuestas que obtienen personas con tipos de necesidad similar, en función de los canales de atención y otras circunstancias aleatorias.

Faltan dispositivos, herramientas y procedimientos para un conocimiento mutuo y una mejor coordinación entre ambos Sistemas. Entre otras cuestiones señalamos:

- La inexistencia de una historia unificada o expediente único Socio-sanitario que facilite la coordinación, el conocimiento y el seguimiento integrado de las necesidades de salud y sociales de las personas con discapacidad.
- No existe un circuito común de registro de la información entre ambos Sistemas. Esto dificulta el trabajo en red e implica, entre otros efectos, intervenciones inconexas, duplicidad de recursos, etc.
- Una intensa ausencia de protocolos específicos de comunicación y colaboración entre los servicios sanitarios, servicios sociales y demás agentes que intervienen como las asociaciones, centros educativos u otros recursos comunitarios.
-Una excesiva delimitación de los ámbitos de atención, sin tener en cuenta que las necesidades de las personas no responden a trámites diferenciados, sino a situaciones globales. No se produce un abordaje con equipos multi e interdisciplinares con presencia de ambos Sistemas.
- Faltan figuras profesionales de enlace que informen, orienten y acompañen (profesional de referencia) y posibiliten una coordinación efectiva entre ambos Sistemas (social y sanitario) como referencia única que gestione el acceso y funcionamiento de todos los recursos.
- Se produce una escasa delimitación de funciones y responsabilidades de los/as profesionales para una adecuada colaboración de ambos ámbitos social y sanitario.
- Falta de adecuación curricular de los/as profesionales de la salud y de los servicios sociales, para una respuesta integral y con capacidad de gestión de la gran diversidad que suponen las realidades de la discapacidad y la cronicidad.

Observamos un desarrollo asimétrico e incomunicado de los Sistemas de Información del ámbito sanitario y social. Aún así, los avances en el campo sanitario son más apreciables que los producidos en el ámbito social, o en la coordinación socio-sanitaria. En este sentido destacamos que:

- En el sector sanitario se cuenta con información de la actividad, de los recursos, del producto final y su complejidad y hasta del grado de satisfacción, calidad de la prestación y necesidades de las personas usuarias. Se dispone de una historia clínica integrada que recoge los episodios de atención del paciente, tanto en el ámbito de atención especializada como primaria, así como también de otras

- Sin embargo, en el ámbito de lo social no se dispone de una situación similar y es notoria la diferencia con el sector sanitario. La LAPAD, en su artículo 37, señala la necesidad de contar con un sistema de información para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Pero se corre el riesgo de complicarlo aún más si se siguen desarrollando unos servicios de información no integrados, perpetuando los espacios diferenciados y no comunicados en los que viven instalados ambos sistemas.

No existe una garantía de acceso a la información en condiciones de accesibilidad universal por parte de las personas y familias -ni en el sistema de salud, ni en el de servicios sociales-, sin integración de información entre ambos sistemas.

Se produce una clara insuficiencia en el apoyo público en ayudas técnicas y orto-protésicas. En este sentido, consideramos que los/as usuarios/as finales de los productos y servicios de la ortopedia son en última instancia, la referencia y medida de todos los esfuerzos que implica disponer de un sistema de prestaciones orto-protésicas de calidad, adaptadas a sus necesidades, de manera que se consigan resultados más efectivos en su autonomía, independencia y calidad de vida, a la vez que se minimiza el grado de dependencia y con ello el coste de otras ayudas o prestaciones económicas.

Déficits en la información y orientación a las personas con discapacidad y sus familias, sobre aspectos relevantes para su salud y calidad de vida, como, cuáles son las diversas condiciones discapacitantes, su prevención, su tratamiento, los servicios existentes, el personal especializado, los establecimientos para la venta y alquiler de artículos e implementos para la (re)habilitación, las tecnologías de apoyo para una vida independiente, las prestaciones y ayudas existentes, etc.

Algunos ejemplos:

En el acceso a servicios especializados de salud y a procesos diagnósticos se producen graves situaciones de trato desigual con graves consecuencias de falta de equidad.

La persona que solicita ser valorada en su grado de discapacidad debe aportar todo el expediente médico con informes, etc., pues los/as valoradores/as de los centros de base no tienen acceso al historial de la persona que lo solicita. En la historia clínica no aparecen los datos relativos a la discapacidad de una persona salvo que lo comunique la propia persona.

Muchas personas son atendidas en el espacio sanitario, precisando apoyos sociales que desconocen y a los que no acceden por no existir un enlace de información/comunicación entre ellos.

Las personas con determinados tipos de discapacidad pueden no reconocer los déficits cognitivos que padecen (atención, memoria, planificación, toma de decisiones, etc.) y, aunque legalmente pueden recibir el asesoramiento de profesionales expertos en el proceso de valoración, la gran mayoría lo ignora.

Todo ello supone, en muchas ocasiones, una falta de aplicación efectiva de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al igual que los de la propia legislación en materia de accesibilidad, igualdad y no discriminación, en diversos ámbitos relativos a la salud, el bienestar y la plena ciudadanía de las personas con discapacidad.

De hecho, las personas con discapacidad, y también sus familiares, son ciudadanos y ciudadanas que sufren de manera intensa la falta de un espacio socio-sanitario inclusivo, capaz de dar una respuesta integral y eficaz a las necesidades de salud y sociales de cada persona. Una carencia que, con diaria y grave casuística, entre otros efectos supone "de facto" la exclusión del sistema sanitario de muchas personas con discapacidad, a las que se sabe salvar la vida pero no apoyar en su desarrollo vital y en la mejora de sus condiciones globales de salud. Carencia que, en otro orden de cosas, acaba ocasionando unos elevados costes humanos, sociales y económicos. En este sentido, algunas necesidades que deben ser satisfechas tanto en la atención a la persona como a su familia son: Valoración de las secuelas y déficits con un enfoque multidisciplinar, estimulación y atención temprana, (Re)habilitación integral, inclusión social y apoyo al entorno: asesoramiento en ayudas técnicas, adaptaciones en domicilios, utilización de nuevas tecnologías potenciadoras de la autonomía, etc, atención al cuidador/a principal, a las familias y/o a las redes de apoyo del entorno próximo, prevenir otras problemáticas de salud y retrasar la dependencia, potenciar un envejecimiento saludable, apoyo a la vida independiente, concepción de la discapacidad como una condición de derecho a una acción positiva y a la no discriminación, mejora de las herramientas de valoración de la discapacidad y la dependencia, Disponer de un/a profesional de referencia.

Por todo lo expuesto, las entidades de iniciativa social que forman el CERMIN han elaborado y acordado una posición común del sector de la discapacidad de Navarra, capaz de orientar una acción continúa de participación, reivindicación y monitorización del progreso hacia un espacio socio-sanitario al alcance de todas las personas con discapacidad, sin discriminaciones ni exclusiones de ningún tipo. Un espacio socio-sanitario inclusivo y accesible para todas las personas, en condiciones de plena igualdad, a lo largo de toda su vida. Un espacio que, mediante la mejora en los diversos procesos clave de los respectivos sistemas sanitario y social, suponga un progreso significativo en pro de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad (Bayarri, 2.001) y un avance en el conjunto de los sistemas de salud y servicios sociales actuales.

Con todo ello, el espacio socio sanitario que reivindicamos desde el CERMIN ha de reunir 5 condiciones básicas:

- Integración funcional de los sistemas de salud y social.

- Condición de derecho subjetivo para aquellas personas que combinen necesidades continuas de apoyo en salud y sociales.
- Orientado a promocionar la salud y la vida autónoma en la comunidad.
- Diseñado y gobernado contando con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, personas mayores, enfermos/as crónicos, etc., en un marco de cocreación.

En este sentido, los principales objetivos del CERMIN en relación al espacio socio-sanitario son los siguientes:

Propugnar la creación y el desarrollo de un espacio socio-sanitario en Navarra, coherente con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en un marco de diálogo y cooperación institucional y con una clara orientación a resultados efectivos en la salud y el bienestar de las personas con discapacidad y del conjunto de la ciudadanía.

Disponer, en este ámbito socio-sanitario, de un posicionamiento común del sector de la discapacidad de Navarra respecto las Instituciones Públicas competentes y los otros grupos de interés clave, con un sólido fundamento técnico y jurídico.

Incorporar en su diseño el concepto de calidad de vida como marco referencial (Verdugo 2.009-b), teniendo en cuenta la atención al entorno familiar.

Contribuir a la sostenibilidad, calidad, eficacia, eficiencia y racionalización de los sistemas de salud y servicios sociales.

De acuerdo con estos objetivos y según ya se expone al inicio de este documento, a continuación vamos a relatar los principales déficits y retos a superar en las distintas etapas vitales y durante el continuo de la atención, así como las propuestas de mejora prioritarias.

6. Déficits y retos.

En relación a los déficits y retos se consideran aspectos relacionados con las etapas vitales y el continuum asistencial, considerando las siguientes franjas de edad:

0-6 años

6-18 años

18-45 años

45-65 años

>65 años

A nivel conceptual, se considerará déficit aquella situación de falta o carencia de un recurso, servicio o dispositivo altamente necesario para la salud y el bienestar de las personas con

oportunidades; y reto aquella situación en la que se cuenta con un tipo de recurso, servicio o dispositivo adecuado para atender una necesidad social o de salud, sin discriminaciones de ningún tipo pero que resulta insuficiente en su dotación, proximidad o nivel de calidad.

En las páginas siguientes se recogen algunos de los déficits y retos más relevantes en los sistemas de salud y social, así como en su coordinación socio-sanitaria, para la consecución de un espacio socio-sanitario inclusivo:

6.1. Principales déficits.

Inexistencia de un espacio socio-sanitario integrado, con capacidad para responder a toda persona a lo largo de toda su vida.

Una atención temprana limitada y sujeta a disponibilidad presupuestaria.

Falta una (re)habilitación integral al alcance de todas las personas a lo largo de toda su vida.

Graves situaciones de falta de equidad en el acceso a servicios especializados de salud y procesos diagnósticos.

Importantes déficits en accesibilidad universal, tanto en el sistema de salud como en el social.

Falta de un completo catálogo integrado de productos de apoyo y ayudas técnicas que incluya, entre otras, los apoyos orto-protésicos.

Déficits, con carácter general, en la formación, sensibilización y competencias de los/as profesionales sociales y sanitarios sobre el abordaje, la atención y la comunicación con las personas con discapacidad en toda su diversidad.

Falta un sistema de información integrado socio-sanitario.

Falta de coordinación y respuesta integrada entre salud, educación y servicios sociales.

Discriminación por edad de las personas con discapacidad de más de 65 años en acceso a los servicios sociales de atención a la discapacidad.

Escaso reconocimiento del papel activo de las organizaciones sociales de la discapacidad.

Falta de profesionales de salud vinculados a centros educativos.

Escasa prevención de conductas de riesgo en la etapa infanto-juvenil.

Insuficiente prevención del acoso en ámbito escolar, máxime en personas con discapacidad.

Necesidad de apoyar a los padres y a las madres sobre estilos de crianza que potencien la autonomía.

Paso brusco del servicio de salud pediátrico al de adultos: la atención pediátrica, ahora hasta los 14 años, debe extenderse hasta los 18 años.

Necesidad de una atención sanitaria flexible que minimice las ausencias laborales y sus graves

Escasos apoyos para poder disponer de un hogar saludable y accesible.

En el ámbito de los productos de apoyo y ayudas técnicas, no se dispone de un sistema de estudio personalizado de necesidades, soluciones y seguimiento, con plazos y revisiones adecuados.

Inexistencia de un plan de formación integrado socio-sanitario.

Escasa adaptación y accesibilidad en los procesos diagnósticos.

Trámites y procedimientos excesivamente burocráticos en el acceso a todo tipo de prestaciones sociales y sanitarias.

Falta de incorporación de determinadas figuras profesionales rehabilitadoras en el sistema de salud.

Falta definir y asignar profesionales socio-sanitarios de referencia.

Se produce un gran desequilibrio en la garantía de derechos y la financiación pública entre los sistemas de salud y de servicios sociales.

Escaso desarrollo de programas de investigación e innovación socio-sanitaria.

No se dispone de un sistema unificado, con ventanilla única, al espacio socio-sanitario.

Se producen excesos de tiempo y demoras en el acceso a prestaciones sociales y sanitarias de carácter esencial.

Insuficiencia de profesionales sociales en el Sistema de Salud y viceversa.

Falta formación de los profesionales de salud (sobre todo en especialidades) sobre cómo tratar a personas con dificultades de expresión y comprensión.

No existe un trabajo en red, no sólo a nivel socio-sanitario público, tampoco en relación a los/as profesionales de las entidades de iniciativa social del sector de la discapacidad.

No reconocimiento del trabajo social sanitario.

Abandono socio-emocional en el momento del diagnóstico.

Falta de atención sanitaria y social adecuada en zona rural.

Falta de incidencia en prevención y agravamiento de determinados tipos de discapacidad.

Acceso limitado a determinados derechos reconocidos y en función del juzgado: incapacidades, excedencias pagadas, etc.

Prestaciones sociales y sanitarias rígidas que no se adaptan a las necesidades reales de las personas y que dependen de dotaciones presupuestarias.

Déficit en estimulación cognitiva a lo largo de la vida, sobre todo en población de riesgo (por ejemplo: envejecimiento precoz o deterioro de salud de personas con discapacidad)

No siempre se respeta la libre elección y el derecho de arraigo de las personas institucionalizadas más allá de 65 años. Graves consecuencias por traslados imperativos.

No integración de la cronicidad ni de la discapacidad orgánica en área social.

Déficit de atención adecuada tanto en el ingreso como en la hospitalización de personas que presentan déficits cognitivos (discapacidad intelectual, Alzheimer, etc.)

Déficit de apoyo en cuidados e higiene personal en ingresos hospitalario de personas con déficits cognitivos (no se les ducha, depila, etc.)

En el ámbito sanitario muy a menudo se desatienden las necesidades sociales, personales y familiares, en pro de una medicina muy tecnificada.

Déficit de derechos reconocidos en el acceso y uso de productos de apoyo (ayudas técnicas)

Ausencia de atención social y sanitaria en el propio entono

Déficit de integración colaborativa de personas o entidades de iniciativa social del sector de la discapacidad, en procesos de formación médico – paciente a paciente o familiar.

Falta una construcción del concepto de atención a la deficiencia (entendida como cronicidad en salud y discapacidad en área social) y apuesta por la atención centrada en la persona.

Se carece de una historia socio-sanitaria personal integrada.

7. Propuestas de mejora.

Las propuestas de mejora formuladas en este capítulo se dirigen, principalmente, a superar los déficits detectados y afrontar los retos aún activos, desde un enfoque caracterizado por el propósito de universalización, innovación, calidad, proximidad, prevención y eficacia del futuro espacio socio-sanitario inclusivo.

En este sentido, consideramos como principales ámbitos de mejora para la consecución de ese espacio socio-sanitario inclusivo, los siguientes:

1. Accesibilidad universal, igualdad y no discriminación.
2. Atención centrada en la persona en un Continuum asistencial.
3. Prevención.
4. Prestaciones:

a) Atención personal / Servicios.
b) Fármacos y tratamientos.
c) Productos de apoyo/ Ayudas técnicas.
d) Prestaciones económicas.
e) Desgravaciones fiscales.

5. Formación.
6. Investigación.
7. Gobernanza.

A continuación desarrollamos una buena parte de las 100 propuestas formuladas, las cuales pueden consultarse íntegramente en el informe completo.

7.1. Accesibilidad universal, igualdad y no discriminación.

Garantizar que se cumplan las condiciones de accesibilidad universal, igualdad y no discriminación en todos los centros y servicios de salud y sociales. Tanto en lo relativo a los procedimientos de acceso y uso de los mismos, como en la movilidad, la accesibilidad cognitiva, la comunicación, la comprensión y la expresión en el conjunto de procesos de información, diagnóstico, atención, (re)habilitación y seguimiento. En este sentido, como ejemplo del carácter universal que reivindicamos, toda la información que se ofrezca a una persona usuaria de los servicios sanitarios o sociales ha de realizarse en formatos accesibles y comprensibles.

Incorporar la perspectiva de género en la atención socio-sanitaria, adaptando todos los medios, dispositivos, instrumentales y procesos que sean necesarios para una atención integrada, accesible y no discriminatoria de las mujeres y las niñas con discapacidad.

Eliminar las discriminaciones en el acceso a servicios sociales de atención a la discapacidad que sufren aquellas personas con discapacidad de más de 65 años.

Simplificar los procedimientos administrativos de acceso a todo tipo de prestaciones y recursos de salud y sociales, garantizando que se diseñen y apliquen en condiciones de accesibilidad universal y no discriminación.

Adaptar las consultas a las personas con discapacidad física (usuarios/as de sillas de ruedas). Grúa en centro de salud, en ginecología, etc.

7.2. Continuum asistencial.

Disponer de itinerarios socio-sanitarios integrados de atención, concretando los mismos en historiales clínico-sociales unificados y en planes individualizados. De manera que se facilite la coordinación, el conocimiento y una respuesta integral a las necesidades de salud y sociales de cada persona.

Facilitar el acceso a la historia clínica informatizada de Servicio Navarro de Salud en tiempo real, con la finalidad de disponer e intercambiar información actualizada. Entre otras características esta medida ha de suponer:

•Acceso a tiempo real a las evoluciones y revisiones realizadas a nivel de médicos especialistas y de atención primaria.

• Acceso a las historias clínicas de salud mental, así como a las pautas prescritas.

Crear un sistema unificado de información socio-sanitaria pública y privada, que permita a los respectivos/as profesionales sanitarios y sociales compartir información relevante para la salud, la autonomía y la calidad de vida de la persona atendida; en el marco de un lenguaje común (Convención, CIE, CIF, etc.) y de una integración plena de los actuales sistemas de información en ambos ámbitos.

Definir y aplicar un modelo de (re)habilitación integral -salud, autonomía y calidad de vida-, en un continuum a lo largo de toda la vida.

Diseñar y aplicar un modelo de atención socio-sanitaria integrada, con la participación de los/as actores clave en los ámbitos social y de la salud, a través de una actuación interdisciplinar y contando con un profesional de referencia para cada persona con necesidades sociales y de salud.

A un nivel más concreto, también se destacan las siguientes propuestas:

•Realizar una plena integración entre el historial sanitario de la atención primaria y la especializada.

•Apoyar a las entidades de iniciativa social de la discapacidad en el ámbito hospitalario, con cesión de espacios formalizados.

•Desarrollar recursos ambulatorios de atención sanitaria inclusiva, en coordinación con la atención primaria.

•Desarrollar un modelo de SEPAP, mediante la incorporación en la cartera socio-sanitaria y aplicación práctica del mismo.

•Diseñar protocolos de atención socio-sanitaria que incorporen el entorno de la persona.

• Realizar pilotajes en experiencias de intervención socio-sanitaria comunitaria.

•Avanzar en la adecuación curricular y el reconocimiento del perfil sanitario de determinadas figuras profesionales que actúan en el ámbito social.

•Diseñar y aplicar protocolos de derivación a recursos de atención socio-sanitaria continuada, en todos aquellos casos que requieran la misma.

•Diseñar baremos y herramientas adecuadas para la valoración y evaluación integrada de necesidades sociales y de salud.

•Articular canales formales de comunicación y coordinación entre las diferentes instituciones, dispositivos y profesionales que forman parte del sistema de atención a las personas con discapacidad.

•Realizar un diseño integrativo y coordinado entre los centros de servicios sociales, sanitarios, de salud mental y las entidades de iniciativa social.

•Unificar en un solo profesional de los centros de salud la coordinación sanitaria y social con los centros residenciales de personas con discapacidad. Sobre todo cuando se da la casuística de acudir

periódicamente a un centro de salud con varias personas con discapacidad que viven en un mismo centro.

•Tener la posibilidad de realizar Interconsultas no presenciales con los especialistas, en la atención y seguimiento clínico de personas con discapacidad usuarias de centros residenciales. Esto evitaría desplazamientos innecesarios de las personas a las que se atiende en estos centros y solucionaría muchos problemas de una forma sencilla y contando con toda la información.

•Incluir a las personas con discapacidad usuarias de centros residenciales en el Programa del Paciente Crónico, con el fin de poder hacer, cuando sea necesario, la gestión de casos de manera directa con la enfermería-especialista del hospital y organizar ingresos cuando haga falta sin tener que pasar horas en Urgencias.

7.3. Prevención.

Universalizar los sistemas de detección, atención temprana y apoyo al desarrollo infantil en un marco de actuación integral de los sistemas de salud, social y educativo, durante toda la etapa de 0 a 18 años.

Garantizar una adecuada atención psicológica, tanto dirigida a personas usuarias como a familiares, integral y completa; bien en el momento en el que se produce la discapacidad —ya que presumiblemente será el momento en el que sea necesario asumir la nueva situación—, bien a lo largo del tiempo. Incluyéndose, además, la atención de los trastornos derivados de situaciones de riesgo o exclusión social de las personas que padecen una enfermedad rara y también la de los familiares que las atiendan más directamente.

Diseñar y desplegar políticas preventivas, para el abordaje del reto que supone el deterioro de la salud y el envejecimiento prematuro de una parte importante de la población con discapacidad y con enfermedades crónicas.

En este ámbito de la prevención, también se formulan las siguientes propuestas:

•Disponer de programas diagnósticos pre y postnatales, ante la presencia de factores de riego, puestos a disposición de la población, desde la sanidad pública.

•Activar programas preventivos para evitar o reducir las complicaciones derivadas de las cronicidades asociadas a la discapacidad.

•Optimizar la prevención secundaria y terciaria, facilitando que las consultas, si son varias, sean el mismo día y unificando en un profesional la coordinación sanitaria y social en los centros de salud.

•Integrar las estrategias de prevención primaria, secundaria y terciaria en los planes de acción socio-sanitaria.

•Incorporar en el Catálogo de Prestaciones del espacio socio-sanitario, programas y apoyo dirigidos a las personas con discapacidad y sus familias.

•Diseñar y realizar un despliegue compartido, entre los Sistemas de Salud y Social, de programas de información y concienciación sobre hábitos y ambientes saludables.

7.4.a. Prestaciones. Atención personal - servicios.

Modificar el SAD –Servicio de Atención a la Dependencia-, tanto en funciones como en intensidades, para que se adecue a las necesidades de apoyo de la autonomía y la vida independiente de la persona usuaria.

Enfocar las prestaciones socio-sanitarias hacia la promoción de la autonomía personal y participación en la comunidad, promoviendo el acceso prioritario a servicios en la comunidad (atención domiciliaria, servicios de proximidad, asistencia personal, acompañamiento integral, etc.), de manera que no aíslen a las personas y que persigan la recuperación, mantenimiento y desarrollo de sus capacidades y su inclusión en cada etapa vital.

Ofrecer un apoyo individualizado de atención biopsicosocial y de (re)habilitación integral, en todos los ámbitos de la salud, del funcionamiento y la participación de la persona con discapacidad, como usuaria continua de los sistemas sanitario y social.

Garantizar programas de apoyo a familiares y cuidadores/as que incluyan: atención psicológica, respiro, grupos de auto-apoyo, el empoderamiento de competencias de cuidado y transversales.

Elaborar un catálogo de servicios y apoyos socio-sanitarios básicos, que se concrete en una red socio-sanitaria que incluya, entre otros, estos tres tipos de recursos básicos: ambulatorios, centros de referencia para enfermedades crónicas-discapacidades y recursos hospitalarios o residenciales de media y larga estancia. Integrando además la red residencial de apoyo a las personas con discapacidad y las entidades de iniciativa social del sector de la discapacidad.

También se formulan las siguientes propuestas:

•Mejorar los métodos y prácticas de diagnóstico clínico y agilización de los mismos y los tratamientos.

•Articular las unidades mixtas de información y orientación socio-sanitaria en los diversos centros de salud, hospitales, etc., en un marco colaborativo con las entidades de iniciativa social de la discapacidad.

•Incorporar, de manera garantizada, aquellas prestaciones necesarias de (re)habilitación y de mantenimiento, tanto fisiológicas como psicológicas, ante dolencias discapacitantes.

•Realizar una coordinación socio-sanitaria integral con el sistema educativo en toda la etapa escolar, de acuerdo con el "Protocolo de colaboración entre educación, salud y servicios sociales en la atención a la infancia y la adolescencia."

•Facilitar al facultativo de los centros de salud la posibilidad de prescripción en receta electrónica.

• Mejorar la comunicación inicial a las personas y a las familias ante una situación de discapacidad.

• Crear un servicio de psicología en neonatos y de orientación a las familias.

•Realizar un estudio personalizado de las necesidades que presenta una persona con discapacidad, de perfil socio-sanitario en ingreso hospitalario y desplegar los apoyos que precise (aumento de ratios, implementación de coordinación socio-sanitaria).

•Reorientar los servicios de asistencia personal para personas con discapacidad y dependencia con un proyecto de vida independiente, basados en un plan de vida independiente y no solamente en la prestación asignada por la ley actual.

• Crear una figura laboral que recoja las especificidades de la asistencia personal.

7.4.b. Prestaciones. Fármacos y tratamientos.

Garantizar, en cada caso, el tratamiento farmacológico más eficaz y saludable, incluyendo medicamentos y tecnologías de última generación y terapias no farmacológicas.

Alcanzar la gratuidad de los tratamientos en el caso de personas con enfermedades crónicas.

También se realizan estas propuestas:

• Fomentar los tratamientos sustitutivos a los psicofármacos.

• Mejorar la atención al paciente y realizar un seguimiento continuo de los efectos secundarios y riesgos en la prescripción de fármacos a personas con enfermedades crónicas.

• Dotar los recursos necesarios para el diagnóstico genético pre-implantacional.

•Promover programas de cribado en función de la prevalencia de patologías asociadas a cada discapacidad o síndrome.

• En altas hospitalarias, adelantar el tratamiento y ciertas dosis de medicación (sobre todo en caso de personas del ámbito residencial) con el fin de tener preparada la medicación para cuando la persona se reincorpore a centro.

• Implementar el sistema de receta electrónica, asimilando a las personas con discapacidad en activo o no, a los pensionistas.

7.4.c. Prestaciones. Productos de apoyo / Ayudas técnicas.

Crear un sistema integrado, universal y gratuito de acceso a los productos de apoyo y ayudas

asesoramiento. En este sentido, se propone pasar del actual modelo de adjudicación a través de conciertos a los que la persona usuaria tenga oportunidad de elegir.

Elaborar y publicar un completo catálogo socio-sanitario de productos de apoyo y ayudas técnicas, que amplié e incluya el actual catalogo orto-protésico en condiciones de universalidad, calidad y gratuidad.

Además realizamos estas propuestas:

•Fomentar la utilización de productos de apoyo y ayudas técnicas, como medio para una mayor autonomía personal y en la prevención de deterioros de salud y de procesos de dependencia.

•Disponer de figuras profesionales especializadas en la prescripción y asesoramiento en el uso de productos de apoyo y ayudas técnicas.

•Mejorar la coordinación socio-sanitaria en este ámbito de los productos de apoyo y las ayudas técnicas para conseguir una plena universalización de las mismas.

7.4.d. Prestaciones. Prestaciones económicas.

Adecuar las condiciones normativas y mejorar la orientación y el asesoramiento para que las prestaciones económicas vinculadas a la discapacidad, a la promoción de la autonomía personal o a la dependencia, sean compatibles con la actividad laboral.

Garantizar la compatibilidad de prestaciones existentes para la discapacidad y dependencia a tres niveles; en el ámbito social entre sí (Centro día, SAD y ADD), en el ámbito sanitario entre sí, y entre ambos ámbitos.

Apoyar las mejoras del hogar en materia de accesibilidad, salud y autonomía personal.

7.5. Formación.

Realizar una adecuación curricular y formación obligatoria de los/as profesionales de salud para una mejor atención de la diversidad que suponen las personas con discapacidad.

Realizar una adecuación curricular y formación obligatoria de todos los profesionales de los Sistemas de Salud y Social en el conocimiento, uso y aplicación de la accesibilidad universal en el conjunto de sus áreas de actuación.

8. Conclusiones.

Los retos y propuestas desarrollados en este paper aportan una perspectiva innovadora al ser elaborados desde la perspectiva global de la salud y la calidad de vida como un todo integral, en lugar de darle una visión segmentada y parcial. En este sentido las propuestas que se realizan se

personas con discapacidad, como del conjunto de la población. Reivindicamos un espacio socio-sanitario –de salud y bienestar- inclusivo: universal, accesible y de calidad para todas las personas.

Además todo el análisis de retos y déficits, y las consiguientes propuestas, se realiza desde la perspectiva de nuestra Comunidad y a partir del conocimiento experto que tienen de la misma los participantes en su elaboración.

En general hemos procurado hacer propuestas razonables y factibles, dónde resulta más importante aplicar criterios de innovación, integración funcional y actualización de planes, carteras y procedimientos, que una gran dotación presupuestaria. Aunque también queremos señalar que una "inversión inteligente en crear un espacio socio-sanitario inclusivo", como entendemos que formula nuestro informe, resultará, sin lugar a dudas, muy rentable, tanto en la dimensión humana, como en el positivo impacto social y el alto retorno económico que puede generar. Remarcando el hecho de estar elaborado a partir del conocimiento experto de la realidad que viven en Navarra las personas con discapacidad en su acceso y uso a los servicios de salud, sociales y socio-sanitarios.

Las propuestas que se realizan en este informe se fundamentan en las siguientes dimensiones de aportación al bien público: Avanzar en la construcción de una sociedad más inclusiva, en la que los derechos de todas las personas, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo, se vean plenamente promovidos y cumplidos. Entendemos y compartimos la visión de que una sociedad garante de derechos será una sociedad dónde todas las personas podrán vivir vidas más plenas (Shalock, 1.997). Aportar propuestas innovadoras y realistas para la mejora de las políticas y los sistemas públicos de salud, bienestar, educación, vivienda, en un marco de alto retorno humano, social y económico. Contribuir a una mejor gobernanza en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Participar en alcanzar que Navarra se distinga por un alto nivel de calidad, eficacia e inclusión en la respuesta socio-sanitaria. La creación de un espacio socio-sanitario inclusivo con una clara orientación a resultados efectivos en la salud y la calidad de vida, que cuente con una financiación pública suficiente y una gobernanza transparente y colaborativa, va a suponer un gran avance para el progreso humano, social y económico del conjunto de Navarra. Porque una comunidad que invierte en desarrollo humano y en cohesión social, es siempre una sociedad que asienta firmes pilares para su futuro colectivo.

Será por tanto, desde una amplia participación de responsables públicos, representantes del sector de la discapacidad, profesionales y ciudadanía en general, que podremos alcanzar ese espacio socio-sanitario inclusivo. Un espacio innovador y creativo que, con toda seguridad, generará un impacto social positivo y un alto retorno para el desarrollo futuro de nuestra Comunidad.

BIBLIOGRAFÍA.

ARARTEKO. (2.008). Atención sociosanitaria: Una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos. Vitoria.

Bayarri Catalán, V. (2.001). "Las entidades no lucrativas y de voluntariado en la prestación de servicios sociales." Educación Social número 34.

Bond J. (1.993). Ageing in Society: An Introduction to Social Gerontology. London. Open University.

Bond J., Peace S, Dittman-Kholy F, Westerhof G. (2.007) Ageing in Society - European perspectives on gerontology. London. Sage Publications.

CERMI. (2.014). Espacio sociosanitario inclusivo. Madrid. Observatorio estatal de la Discapacidad.

CERMI. (2.016). Por un espacio socio-sanitario inclusivo. Informe Cermin. Pamplona.

COM - Comisión Europea. (2.001). La Gobernanza Europea: un Libro Blanco.

COM - Comisión Europea. (2.010). Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Fernández Nistal, F. (2014): "Nuevas tecnologías para la atención a personas con discapacidad de origen neurológico". Revista Española de Discapacidad, II (1): 61-64.

Goikoetxea M, Zurbanobeaskoetxea L, Mosquera A, Pablos B. (2.015). Código Ético para la atención socio-sanitaria a personas mayores. Bilbao. Universidad de Deusto.

IMSERSO (2.007). Modelo de Centro de Día par apersonas con daño cerebral adquirido. Colección Documentos. Serie Documentos Técnicos. N. º 21014. Madrid. MTAS.

IMSERSO. (2.014) Propuestas para el desarrollo de las orientaciones del Consejo de la Unión Europea relativas a las Personas Mayores.

Schrijvers G, Hoorn A van, Huiskes N. The Care Pathway Concept: concepts and theories: an introduction. International Journal of Integrated Care. 2012;12(6).

Gobierno de Navarra - Departamento de Salud. (2.013). Estrategia navarra para la atención de pacientes crónicos y pluripatológicos. Pamplona. Gob. Navarra.

Gobierno de Navarra - Departamento de Política Social (2.010). Plan Integral de atención a personas con discapacidad. Pamplona. Gob. Navarra.

Organización Mundial de la Salud. (2.001). Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.

Pratt, Jhon R. (2.016). Long term care, managing across the continuum. New York (U.S.A) Jones & Bartlett Learning.

Schalock, R.L. (Ed.). (1997). Quality of life. Vol. 11: Application to persons with disabilities. Washington, American Association on Mental Retardation.

Schalock, R.L. y Verdugo, M.A. (2.007) El concepto de calidad de vida en los servicios y apoyos para personas con discapacidad intelectual. REF. REVISTA: Siglo Cero, Vol. 38 (4), nº 224, 21-36. ISSN: 0210-1696.

VERDUGO, M.A. (2.009) (dir.). Cómo mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Instrumentos y estrategias de evaluación (2ª edición). Salamanca.Amarú Ediciones.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

EL MODELO DE ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y DEL DESARROLLO (DID): UNA PROPUESTA DE REVISIÓN

Alsinet Mora, Carles
alsinet@pip.udl.cat
Feliu Pérez, Begoña
bfeliu@pip.udl.cat

Grupo 11.1
Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

EL MODELO DE ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y DEL DESARROLLO (DID): Una propuesta de revisión

Las personas con DID conforman un grupo social vulnerable con dificultades de inclusión plena en la sociedad. Después de tres décadas de aplicación de la Ley de Integración social de los minusválidos (LISMI), se plantea una revisión del modelo de atención a personas con DID, valorando sus capacidades y no sus déficits. Con este estudio se pretende: conocer los perfiles actuales, evaluar la situación actual del modelo de atención y proponer un nuevo modelo. Para ello se contó con la participación de más de 400 personas, entre personas con DID, expertos, directores de centro, familiares, etc. Se ha trabajado con recogida de datos cualitativa y cuantitativa, obteniendo resultados cualitativos (línea prioritarias) y cuantitativos (perfiles, variables psicosociales y variables sociosanitarias). Finalmente, se obtienen unas conclusiones acerca del perfil de atención, la organización de las entidades, el modelo de atención centrado en la persona, propuestas y perspectivas de futuro. En las conclusiones se proponen diez líneas de futuro para poder incidir y mejorar la calidad de vida de las personas con DID.

Palabras clave: Discapacidad intelectual, capacidades, modelo de atención centrado en la persona

1. Introducción

A raíz de las restricciones de los derechos fundamentales y las libertades de las personas con DID, estas han conformado un grupo social vulnerable que la sociedad ha mantenido en condiciones de exclusión, sin posibilidades de acceder de forma plena a la condición de ciudadanos. Este aspecto condiciona y obstaculiza su desarrollo personal. Imposibilitando el acceso a recursos y servicios que están disponibles para la población y a la posibilidad de acceder con sus capacidades al progreso de la sociedad.

El camino al reconocimiento de sus derechos se inició a finales del siglo XX, y tiene que ir más allá de las políticas proteccionistas, hasta el punto de establecer acciones de promoción y de participación de estas personas.

Treinta años después de la publicación de la Ley de integración social de los disminuidos (LISMI, 1982), se realizamos una revisión del modelo de atención psicosocial de los perfiles de las personas con que se atienden en distintos servicios.

Pretendemos conocer los perfiles actuales de las Personas DID, tanto en el momento de su ingreso en los centros como en su evolución personal y social, evaluar la situación actual del modelo de

atención a las PDID, y desarrollar un nuevo modelo de atención de las personas atendidas en los servicios.

El estudio que presentamos está organizado de la siguiente manera: En una primera parte realizaremos un abordaje teórico a la situación actual de las personas con DID y de los modelos de atención, y en la segunda parte presentaremos los objetivos y los datos obtenidos en el estudio, para finalizar con unos resultados, conclusiones y unas líneas de futuro.

2. Principales contribuciones teóricas

La propuesta que presentamos está dividida en dos bloques: Quién son y cómo son las personas con DID, y el modelo actual de atención.

2.1 Quién son y como son las personas con DID

A continuación realizamos una descripción de los principales perfiles de atención: jóvenes, procedimientos de envejecimiento, principales patologías que se han diagnosticado en los últimos años, al lugar donde viven estas personas y, por último, a las distintas clasificaciones que se asignan a las personas con DID (grado de discapacidad, grado de dependencia y nivel de apoyos).

2.1.1 Jóvenes con DID

La transición a la edad adulta suele ser un proceso complejo para todos los jóvenes y más aún para los que presentan DID. Hemos constatado que, en primer lugar, no existe una formación post-obligatoria adecuada a sus necesidades, ya sea a nivel de Formación profesional como de posibles estudios superiores.

En segundo lugar, comprobamos la falta de acciones específicas para que los jóvenes con DID puedan incorporarse a la empresa ordinaria y que servicios como los Centros Ocupacionales o los Centres Especiales de Trabajo no ofrecen suficientes plazas debido a los recortes económicos que han sufrido.

Debido a las limitaciones en el acceso a los servicios, se han ampliado las listas de espera, hecho que ha propiciado que muchos de los jóvenes que podrían acceder al mundo laboral, deban convertirse en usuarios de servicios asistenciales. De este modo, nos encontramos con muchos jóvenes capacitados que no pueden ni estudiar ni trabajar.

2.1.2 Los procesos de envejecimiento

Des de principios del siglo XXI han proliferado los estudios relacionados con la atención a las personas con DID, principalmente en el ámbito del envejecimiento.

El estudio *Envejecimiento y discapacidad intelectual*, conocido como estudio Séneca (2008), es un claro ejemplo de investigación que tiene como principal objetivo conocer las necesidades de las personas con DID que envejecen para poder llegar a formulaciones sobre políticas preventivas y asistenciales que mejoren su calidad de vida..

Las personas con DID envejecen prematuramente, algunas de las causas podrían ser la falta de programas de promoción de la salud, las dificultades de acceso a los servicios sanitarios y la baja calidad de la atención sanitaria y social recibida.

2.1.3 Patologías asociadas

Como ya hemos mencionado, el perfil de las personas con DID ha ido variando a lo largo de los años y estos cambios han provocado la aparición de patologías asociadas a las PDID. Estas, en muchos casos, se relacionan con el envejecimiento.

Observamos que las personas con DID presentan más prevalencia que las personas sin discapacidad en las patologías relacionadas con la salud mental. Este aumento puede ser debido a: Vulnerabilidad biológica, alteraciones del funcionamiento cerebral o fenotipos conductuales.

En referencia a los trastornos asociados, destacamos (DINCAT, 2013; Colegio de Médicos de Barcelona, 2015):

- **Esquizofrenia y otros trastornos psicóticos**: Esta es la que tiene más prevalencia en las personas con DID respeto a la población general (1,3-3,7% en personas con DID versus 0,5-1% en población general).
- **Trastornos afectivos**: La prevalencia de los trastornos depresivos en personas con DID se sitúa entre el 1,3% y el 4,6% de la población. La ansiedad: Se presenta con una frecuencia similar a la población general.
- **Trastornos fóbicos**: Aparecen con la negativa de la persona a exponerse a una situación concreta o con la aparición de alteraciones de conducta si se le expone obligatoriamente a un estímulo.
- **Trastornos del sueño:** Pueden presentarse en forma de insomnio o de somnolencia durante el día.
- **Trastornos de conducta (TC):** Actualmente no se han establecido definiciones que distingan entre un problema de conducta y una enfermedad mental, en el caso de personas con DID.

En la mayoría de las ocasiones, las alteraciones conductuales son el resultado de la interacción entre condiciones biológicas, psicológicas y sociales.

2.1.4 ¿Dónde están atendidas las personas con discapacidad intelectual?

En la actualidad, en Cataluña, los centros y servicios donde están atendidas las personas con DID son:

El **Servicio de Terapia Ocupacional (STO)** es la alternativa des del ámbito de los servicios sociales a la integración de las personas con DID que no pueden incorporarse al sistema de empleo ordinario, cuando no pueden conseguir un nivel de productividad suficiente.

El **Servicio Ocupacional de Inserción (SOI)** se caracteriza por tener personas que están en edad laboral habiendo finalizado el correspondiente período de escolaridad y tiene capacidad productiva adecuada para formar parte de un CET, una vez reciban formación y tengan un nivel de capacitación que les permita acceder.

Los **centros de día para personas con DID** son un servicio de acogimiento diurno para personas que, a causa de su grado de discapacidad intelectual, tienen una falta total de independencia personal y necesitan controles médicos y periódicos y una atención asistencial permanente.

El **Centro Especial de Empleo (CEE)** es una figura creada para favorecer la inserción laboral de las personas con discapacidad en España. El objetivo es proporcionar a los trabajadores con discapacidad la realización de un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales, y que facilite la integración laboral de éstos en el mercado ordinario de trabajo.

En cuanto a la vivienda, las personas con DID disponen de los siguientes recursos, aparte de en sus propias casas:

El **servicio de hogar-residencia** es para personas con DID con necesidades de apoyo intermitente, limitado, extenso y generalizado. La atención se complementa con la ocupación diurna. Las características de la vivienda son muy parecidas a las de una vivienda convencional (piso o casa en un entorno comunitario).

El **servicio de residencia** es para personas con discapacidad intelectual con necesidades de apoyo extenso y generalizado. Des de este recurso se gestiona toda la actividad diaria de la persona, es decir, se atiende a la persona las 24 horas, aunque se hace desde espacios diferenciados de ocupación diurna y vivienda.

El **servicio de viviendas tuteladas** consta de un conjunto de vivienda de uso común y sin barreras arquitectónicas. Los residentes de estas viviendas tuteladas comparten tareas y gastos.

El **servicio de apoyo en la propia vivienda** ofrece orientación y apoyo a las personas con DID que viven solas, en pareja o que conviven con otras personas (máximo, cuatro) y que presentan determinadas necesidades o tienen carencias que no pueden satisfacer ellas mismas.

2.1.5 Grado de discapacidad y grado de dependencia

Según los datos del 2013, en Cataluña, siete de cada cien personas están evaluadas como personas con discapacidad. Las franjas superiores a los 45 años concentran el 77,6% de la población. Por sexos, el 50,9% son mujeres y el 49,1%, hombres. Las situaciones más comunes de discapacidad son las de menos intensidad (entre el 33% y el 64%) y representan un poco más de la mitad del total (55% el año 2010, 56,2% el año 2011, 55,8% el año 2012 y 56,8% el año 2013).

Relativo al **grado de discapacidad** en los CEE, el porcentaje de personas con un grado de disminución que supera el 50% y en comparación al estudio de 2013, el número de personas con un grado de disminución entre el 65 y el 75% ha aumentado de forma significativa. Por lo tanto, nos referimos a necesidades de apoyo importantes y crecientes en las personas que trabajan en los CEE.

La *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD)* (Ley 39/2006), conocida como la ley de la dependencia, articula una nueva clasificación para las personas con dificultades personales y sociales. Es el denominado **Grado de dependencia**. La valoración de esta consiste en que un equipo formado por profesionales de distintos ámbitos se desplaza donde reside la persona dependiente para evaluar su grado de dependencia de acuerdo al baremo oficial de valoración de la Dependencia (BVD).

Grado I. Dependencia moderada

Se considera que una persona tiene una dependencia moderada cuando necesita ayuda para realizar diversas actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día, o tiene necesidades de ayuda intermitente o limitada para su autonomía personal (De 25 a 49 puntos en BVD).

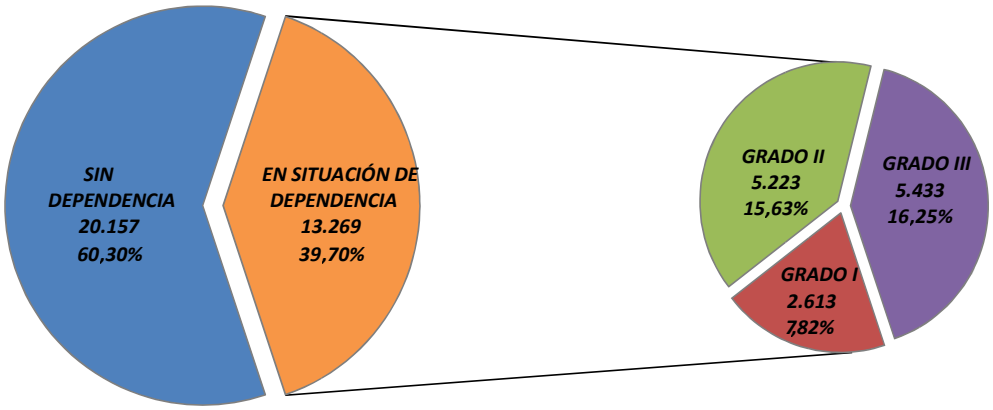
Grado II. Dependencia severa

Se considera que una persona tiene un grado de dependencia severa cuando necesita ayuda para diversas actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere la

presencia permanente de una persona cuidadora o tiene necesidades de ayuda extensa para su autonomía personal (De 50 a 74 puntos en BVD).

Grado III. Gran dependencia

Se considera que una persona tiene una gran dependencia cuando necesita ayuda para realizar diversas actividades básicas de la vida diaria unas cuantas veces al día, y por su pérdida total de autonomía mental y física, necesita la presencia indispensable y continua de otra persona o tiene necesidad de ayuda generalizada para su autonomía personal (Igual o superior a 75 puntos en BVD).



2.1.6 Nivel de apoyos

Esta herramienta que nos permite clasificar a las personas con DID en función del nivel de apoyo que necesita.

Se establecen 4 niveles de apoyo: intermitente, limitado, extenso y generalizado (ordenados de menor a mayor intensidad) y además incluimos otra información como TC (Trastornos de conducta) o PS (Problemas de salud).

El *Decreto 271/2003, del 4 de noviembre, de los servicios de acogimiento residencial para personas con discapacidad*, reguló por primera vez las condiciones materiales y funcionales de prestación de estos servicios y fijó, también, la herramienta para la valoración de las personas y catalogar la intensidad del apoyo. Es preciso remarcar que el establecimiento de los niveles de apoyo son usados principalmente para establecer las condiciones de acogimiento residencial.

2.2 Modelo actual de atención

2.2.1 Evolución de los paradigmas de atención a las personas

La atención social a las personas ha ido variando a lo largo del tiempo. En primer lugar, se produjo cuando las personas que se consideraban “no normales” estaban excluidas de la

sociedad, cerradas y escondidas de la sociedad. Las familias sentían vergüenza y culpabilidad por vivir con una persona con discapacidad. Se le denominaba **paradigma de los problemas sociales.**

Fruto de una lenta y larga evolución, la perspectiva que tiene hoy la sociedad de las personas con DID es muy distinta. Hay una mayor sensibilidad y reconocimiento de sus capacidades y derechos, además del posicionamiento de los organismos internacionales y de las administraciones.

No fue hasta mediado del S. XIX que se empezó a reconocer la necesidad de su educación y se crearon servicios con esta finalidad. Pero a finales del S. XIX, las personas con DID fueron percibidas, por un lado, como un colectivo a proteger de los abusos, pero por otro lado, un peligro y una amenaza de la cual la sociedad debía protegerse. Este momento histórico, que podríamos calificar como **benéfico-asistencial**, se extiende a Europa hasta los años 40 del S. XX. Las personas con DID eran confinadas en grandes instituciones de asilo o hospitalizadas en régimen interno, recibiendo una respuesta de tipo asistencial, sin tener en cuenta ningún aspecto social o rehabilitador.

Poco a poco, las personas que estaban al frente de estas instituciones, normalmente médicos, tomaron conciencia de la gravedad de la situación y empezaron a desplegar iniciativas de "rehabilitación", instaurando lo que se conoce como **modelo rehabilitador/terapéutico**, que se extendió en las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta. Los rasgos más característicos de esta época fueron el uso del modelo clínico y el predominio de la especialización.

Finalmente, a partir de los años setenta del siglo pasado, se fue imponiendo una nueva etapa presidida por el principio de normalización y se caracteriza por la prevalencia del **modelo educativo**. Son dos los puntos clave del principio de normalización: a) las personas con DID valoran las mismas condiciones de vida y experiencias que valora el resto de gente; y b) las limitaciones en el funcionamiento de las personas con DID se agravan cuando los entornos de vida son desfavorables.

El punto de inflexión lo constituye la Ley danesa sobre Deficiencia Mental del 1959, cuando tiene la voluntad de *crear para los deficientes mentales una existencia tan cercana a las condiciones normales de vida como sea posible*. De este modo, nos centramos en "¿Qué apoyos necesita para ser exitoso en las actividades de vida diaria?. Esta pregunta sitúa al profesional en una perspectiva positiva y se introduce el que se conoce como **paradigma de los derechos**, que se centra en promover y facilitar ayudas personalizadas y autodeterminación.

3. Objetivos de la investigación

Los objetivos planteados en esta investigación son los siguientes:

- ✓ Valorar cómo ha evolucionado el perfil de las personas con DID en los últimos 10 años.
- ✓ Conocer la situación actual del modelo de atención a las personas con DID.
- ✓ Proponer un modelo de atención / acción psicosocial para las personas con DID.

4. Metodología

Con la finalidad de confirmar los objetivos hemos desarrollado diferentes metodologías para la recogida de datos

4.1. Triangulación Metodológica

La investigación en las ciencias sociales ha evolucionado a lo largo del tiempo,. en este sentido, hemos utilizado distintas técnicas de recogida de datos y de información.

Hemos combinado técnicas cuantitativas (recogida de datos y de informaciones estandarizadas) con técnicas cualitativas (entrevistas, grupos de discusión, método Delphi). Las segundas han sido la base de nuestra búsqueda, como herramienta de participación y de toma de contacto con la realidad.

El uso de diversas fuentes para obtener datos sobre el mismo tema es la base de la triangulación metodológica, que nos permite estudiar y valorar los datos des de perspectivas y visiones distintas.

4.2. Recogida de datos

A continuación presentamos las técnicas cuantitativas y cualitativas utilizadas en el estudio.

4.2.1. Técnicas cualitativas

Las técnicas cualitativas que se han realizado han sido las siguientes:

- *Entrevistas semi dirigidas* a la dirección de las entidades o responsables designados por cada centro. La muestra de entrevistas a dirección de entidades fue de 21, teniendo amplia variedad de psicólogos, gerentes, directores… Una vez realizadas, se pasó a la transcripción y posterior análisis con el Atlas.ti (versión 5.07). A partir de aquí se obtuvieron 8 categorías, a partir de las cuales se intentaría clasificar toda la información que fuéramos recabando.

- *Entrevistas semi dirigidas* específicas a los directores/as de CEE. Se realizaron un total de 6 entrevistas a directores de CEE, siguiendo el mismo procedimiento que en las entrevistas a directores de centros: entrevista, transcripción y análisis con Atlas.ti (versión 5.07).

- *Grupos de discusión con personas de distintos ámbitos*: grupo impulsor, expertos universitarios, representantes de entidades tutelares, colegios profesionales, periodistas, parlamentarios, monitores de centros, voluntarios, familias y personas usuarias.

Se realizaron un total de 11 grupos de discusión, con un total de 58 participantes. Posteriormente se transcribieron y se analizaron con el Atlas.ti (versión 5.07).

- *Método DELPHI*. Se trata de una técnica de recogida de datos, enmarcada dentro de los métodos de expertos, que se usa para obtener la opinión consensuada de un grupo de personas, consideradas expertas, en relación con un determinado objetivo de investigación.

Se realizaron dos rondas de preguntas, obteniendo un total de 64 respuestas (37 en la primera y 27 en la segunda). Después de analizar los datos y obtener el consenso de las respuestas más frecuentes por los expertos, se calculó el grado de pertinencia y de importancia. Finalmente, los resultados obtenidos se relacionaron con las 8 categoría obtenidas en las entrevistas de centros, CEE y grupos de discusión.

4.2.2. Técnicas cuantitativas

Se confeccionó un cuestionario *ad hoc* para la realización del estudio. En este se recogieron datos de las personas usuarias de los servicios para personas con DID. En este sentido, se creó un grupo de trabajo, al que denominamos grupo impulsor, que facilitó y orientó en los datos a recoger.

El cuestionario está formado por distintos bloques de preguntas: datos biográficos, médicos, psicológicos y sociales. Se recogieron datos, siempre que fuera posible, de los años 2005, 2010 y 2015, que nos permitiría observar y valorar la evolución de las personas con DID en los últimos diez años. El cuestionario era cumplimentado por los profesionales de los centros con el apoyo de personal investigador y se recogieron datos de las 16 entidades que están asociadas a ALLEM.

La muestra que completó el cuestionario fue de 340 personas, seleccionando de forma proporcional a la población total de cada servicio y entidad participante.

5. Resultados

A continuación se muestran los resultados obtenidos a partir de las técnicas tanto cualitativas como cuantitativas.

5.1 Resultados cualitativos.

A continuación presentamos los datos cuantitativos que hemos dividido en cuatro grupos: Perfiles de atención, la organización de las entidades, el modelo de atención centrado en las personas y por último propuestas de futuro.

1. Perfiles de atención (*¿cuidar vidas o cuidar personas?)*

En la actualidad se producen pocas incorporaciones de personas con DID en los Centros y Servicios, el que provoca que pocos jóvenes se incorporan en los centros.

> *"Ahora tenemos un grupos de personas muy, muy, envejecida y no tenemos gente joven que las reemplace. En cuatro, cinco años nos han entrado dos personas al ocupacional. Y la previsión es mínima".* (Gerencia área social)

La población de personas con DID está envejeciendo de forma acelerada aspecto que requiere cambios en el modelo de atención

> *"El envejecimiento lo situamos por dos condiciones: el envejecimiento que viene por situaciones cronológicas (edad) o funcionales, que quiere decir que envejecen en función de su grado de afectación, y no tanto condicionado por la edad. A partir de los 40 o antes ya dan síntomas de envejecimiento hasta los 55-60 años".* (Dirección técnica)

2. La organización de las entidades *(¿Las personas al servicio de la organización? O... ¿la organización al servicio de las personas?)*

Las actividades de la vida diaria deben de adaptarse a las necesidades y las capacidades de las personas, que deben de participar de forma activa en su programación

> *"Los usuarios también participan en la elaboración del programa de actividades y en su evaluación, a través de un sistema asambleario"* (Dirección técnica)
> *"Se valora, se pregunta si ha estado bien la actividad, si se deben cambiar cosas (...). Lo hacemos en asambleas con grupos pequeños".* (Coordinación área social)
> *"Lo estamos centrando mucho en la persona, que sean ellos quien decidan su propio plan personal".* (Psicólogo)

La incorporación de las personas con DID a empresas ordinarias de empleo/trabajo es uno de los principales retos de los profesionales de atención psicosocial, aunque en ocasiones los resultados no son los esperados o deseados

> *"Personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental donde el mensaje que se les ha trasladado es que tú eres igual que todos, y tú lo puedes hacer todo. En el ámbito de la administración esto es muy frecuente. Aprueban unas oposiciones para ser administrativos, pero nadie ha tenido en cuenta que a lo mejor la capacidad cognitiva la tienen, pero la discapacidad comporta otras cosas. Con lo cual se les asigna un lugar de trabajo que difícilmente pueden desarrollar sin apoyos externos, generando una enorme frustración en esta persona".* (G.D. Expertos)

3. El modelo de atención centrado en la persona *(Ayudar a las personas a construir sus fortalezas)*

En la actualidad el modelo de atención, por parte de las administraciones, prioriza los servicios que la atención y el bienestar de las personas

> *"Muchas veces falta modelo de atención o no es coherente. A menudo la orientación es en base a las necesidades de los recursos, en lugar de las necesidades de las personas".* (Delphi)

En este sentido debemos de potenciar un modelo personalizado y basado en una atención psicosocial

> *"Intentamos seguir el modelo centrado en la persona. Lo que hacemos cuando tenemos una nueva alta o cuando hacemos los diseños de los programas de la persona es seguir con el que ella quiere hacer".* (Psicólogo)

Con la finalidad de potenciar sus capacidades y tengan la posibilidad de participar en la toma de decisiones que afecten a su vida.

> *"Creer en las capacidades de las personas con DI, darles la oportunidad de decidir respecto a su vida, asumiendo los riesgos inherentes a todo crecimiento personal y asesorándolos si hace falta".* (Delphi)

4. Propuestas y perspectivas de futuro *(Asistir, ayudar, acompañar, actuar)*

Entre las principales demandas que se realizan entre los diferentes profesionales de atención social es la revisión del modelo de prestación de servicios

> *"Uno de los problemas que tiene la cartera de servicios es que es una foto fija. Marcan de una manera fija las necesidades que deben financiar o no, las que son gratuitas o concertadas, y en este caso lo que necesitamos es la autonomía personal".* (G.D. Parlamentarios)

Durante el estudio también se ha manifestado la necesidad de establecer la figura del profesional de referencia o facilitador.

> *"El facilitador es… por esto que te decía, la piedra filosofal, es la base de todo esto".* (Coordinación área social)

5.2 Resultados cuantitativos.

La presentación de los resultados la hemos organizado en relación a la evolución de los perfiles de las personas atendidas en los centros y servicios, la evolución de las variables psicosociales y para finalizar la evolución de las patologías.

1. Perfiles de las personas en DID. A continuación se presentan los perfiles de los años 2005, 2010 i 2015

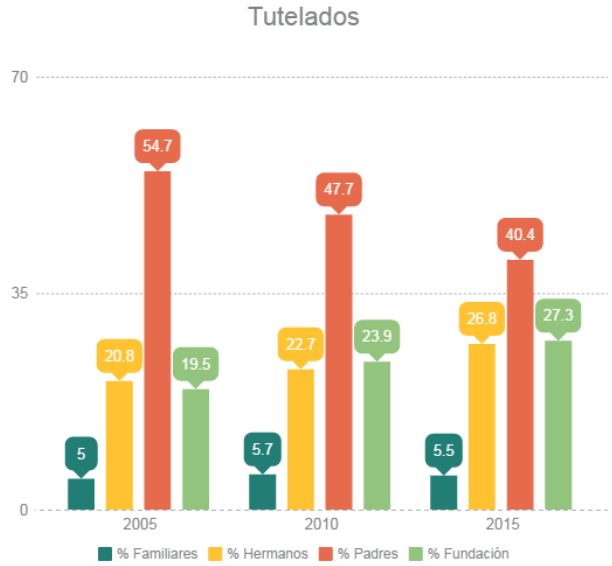
2005 Hombre, de 38 años, procedente de casa, tutelado por los padres, en el servicio de STO y viviendo en casa con los padres. Grado de discapacidad de un 68% y sin valorar el nivel de apoyo. Sin cromosomopatía, con patologías del aparato locomotor y de los órganos sensoriales y sin trastorno asociado.

2010 Hombre, de 43 años, procedente de casa, tutelado por los padres, en el servicio de STO y viviendo a llar familiar o a la llar-residencia. Grado de discapacidad de un 69%, sin valorar el grado de dependencia y tampoco el nivel de apoyo. Con patologías relacionadas con el aparato locomotor y los órganos sensoriales y no presentaba alteraciones cromosomáticas ni ningún trastorno asociado.

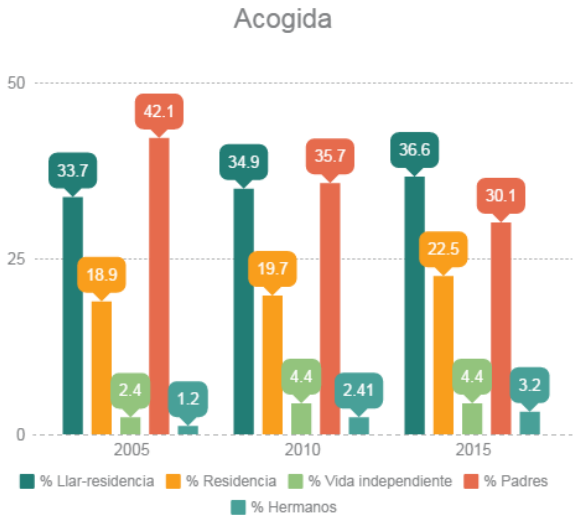
2015 Hombre, de 48 años, procedente de casa, tutelado por los padres, en el Servicio de STO y viviendo en una llar-residencia. Grado de discapacidad de un 69%, con grado 2 de dependencia y nivel de apoyo generalizado. Con patologías del aparato locomotor y de los órganos sensoriales. Sin alteraciones cromosomáticas ni trastornos asociados.

2. Variables psicosociales.

En relación a estas variables hemos analizado la situación tutelar, los servicios de acogida, el grado de discapacidad, los niveles de apoyo y a partir de los cuestionarios realizados a las 249 personas con DID, se destacan los siguientes resultados:



En relación a la **situación tutelar** de las personas atendidas, observamos que hay un aumento del 9,6% en 10 años (2005-2015), situándose en una cifra actual del 73,5%. De estos tutelados, ha habido cambios des del 2005. Ha habido una gran disminución en las tutelas por parte de padres (de 54,7% a 40,4%), y un aumento en las tutelas por parte de hermanos (de 20,8% a 26,8%) y de fundaciones tutelares (19,5% a 27,3%).



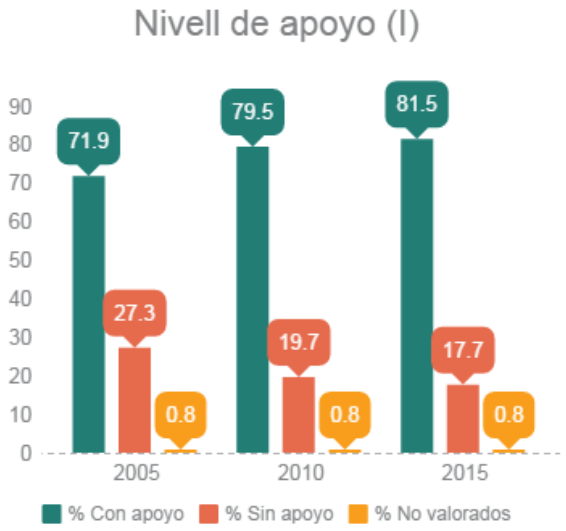
El **servicio** al cual los usuarios están asistiendo, muestra datos bastante estables en el tiempo. En el 2015, el 1,4% asiste al SOI, el 43,7% al CET y el 54,9% al STO.

Si nos fijamos en la **acogida,** es decir, el lugar donde viven las personas usuarias, vemos que la mayoría están entre hogar-residencia, residencia y con los padres. Centrándonos en la evolución en estos 10 años, se da un aumento en la acogida en hogar-residencia (36,6 % en 2015), residencia (22,5% en 2015), vida independiente (4,4% en 2015) y con los hermanos (3,2% en 2015). En cambio, se da un descenso en la acogida con los padres (30,1% en 2015).

Para poder valorar la evolución del **grado de discapacidad** de las personas atendidas, se hizo una división en tres grupos: del 33 al 50%, del 51 al 75% y >75%. Vemos que con el paso de los años, el grupo de >75% aumenta en un 4,9%. Por tanto, se muestra la tendencia de que cada vez tenemos más personas con grados de discapacidad superiores al 75%.

En cuanto al grado de dependencia, vemos que en el 2015 la mayor incidencia se da en el Grado 2 (27,3%), seguido del Grado 3 (23,5%) y del Grado 1 (21%). También cabe destacar el 11,8% que están sin dependencia.

Otro aspecto importante es el **nivel de apoyo** que necesitan las personas con DID. Se observa un aumento en el porcentaje de gente con necesidad de algún tipo de apoyo (casi un 10%), situándose este dato en el 81,5% en el año 2015. De estos datos, el generalizado es el más prevalente (19,3%), seguido del limitado sin TC (16,9%) y del intermitente sin TC (16,1%).



En el caso de **cromosomopatías**, vemos que la mayoría no presenta ningún tipo (69,9%). Del 30,1% restante que sí presentan alguna, el 12% es Síndrome de Down.

3. Patologías.

Centrándonos en las patologías recogidas en el cuestionario, vamos a exponer los datos más relevantes de este apartado.

Se aprecia un aumento del 9,2% en las patologías relacionadas con el **Aparato Locomotor**, del año 2005 al 2015. La incidencia en el 2015 se sitúa en un 50,2%, por lo que estamos hablando de que la mitad de las personas con DID atendidas en los centros o servicios tienen algún problema locomotor.

También obtenemos datos elevados en las patologías del **Aparato Nervioso**, el cual tiene una incidencia del 41% en el año 2015, habiéndose producido un aumento del 6,1% durante estos últimos diez años.

Datos similares los obtenidos en relación a los **Órganos sensoriales** (vista y oída), situándose la incidencia en un 50,6% en el año 2015. En la evolución de los últimos diez años, se ha producido un aumento de un 7,2%.

En cuanto a los **trastornos asociados**, se produce un aumento del 6,1% de 2005 a 2015, lo que nos indica que cada vez hay más patologías asociadas a la DID. En el 2015, hay un 37,4% de personas con DID que tienen algún trastorno asociado.

6. Conclusiones

En este punto se presentan las conclusiones del estudio en base a los cuatro apartados presentados en los resultados cualitativos: perfil de atención, organización de las entidades, modelos de atención y propuestas y perspectivas de futuro.

- *Perfiles de atención*

Cuando se promovieron los primeros centros y servicios de atención para personas con DID, su perfil era homogéneo. Con el tiempo y las mejoras en las atenciones sanitarias y psicosociales, los perfiles han ido cambiando. Entre los cambios, destacamos los siguientes:

- *Nuevos perfiles de atención*. Estos nuevos perfiles se constatan por 2 motivos: la procedencia (donde viven y con quien, antes de su llegada al centro) y los perfiles de atención sanitaria (cada vez son más complejos y con trastornos asociados a la DID).
- *Aumento de la esperanza de vida*. El hecho de que haya aumentado la esperanza de vida supone cambios en la forma de entenderlos y atenderlos. Ha sido necesario adaptar y desarrollar servicios de atención a personas mayores, encontrándonos con personas que viven en el mismo entorno des de su primer ingreso en el centro. Paralelamente ha supuesto el aumento de tutelas por parte de entidades tutelares y la permanencia continuada de las personas con DID en los centros, debido a la ausencia de familiares cercanos que puedan hacerse cargo.
- *Crisis económica, social y de valores*. La crisis económica ha provocado en la atención a las personas con DID una crisis social. Estas dos crisis –económica y social- se están convirtiendo en una tercera crisis, aún más importante: la crisis de valores. Esta está suponiendo un retroceso en los derechos y deberes de las personas con DID. Por tanto, se prioriza la ocupación laboral en contra de la ocupación personal, relacionada con el bienestar y la calidad de vida de las personas.

- *La organización de las entidades*

Las entidades se fundaron en la década de los 60 y los 90 del siglo pasado, y en la mayoría de casos eran formadas por padres y madres, de forma voluntaria.

Los últimos años, el papel de los profesionales de la psicología, el trabajo social y la educación ha ido conformando un nuevo modelo de atención con un viejo modelo de organización.

El asociacionismo de padres y madres con el apoyo de los profesionales, como entidades privadas, ha permitido a la administración pública no tener que desarrollar centros y servicios de titularidad pública, y por tanto, no es posible comparar modelos públicos con los privados.
Actualmente, la mayoría de las entidades de atención a las personas con DID están muy arraigadas a su territorio. Este hecho presenta ventajas pero también inconvenientes.

- *Modelo de atención centrado en la persona*

A lo largo de todas las entrevistas y grupos de discusión de la investigación, hay una coincidencia entre todos los sectores: es necesario un cambio en el modelo de atención a las personas con DID. Los cambios en los perfiles de las personas atendidas, los nuevos modelos de sociedad y la crisis económica, social y cultural hacen necesario pensar en **una atención que sea más flexible y que sitúe en el centro de la acción a las personas** con DID.
Debemos ir, progresivamente, hacia un modelo de atención centrado en la persona donde las personas sean el centro de la acción social. No hay suficiente en asistir i acompañar, sino que debemos conseguir que las personas sean la **acción** de su proceso vital.
En este sentido, hacemos referencia al modelo de las "5 P" (Casas, 2010; Alsinet, 2004):

- *Provisión*: derecho de las personas con DID a tener acceso a bienes y servicios que garanticen el desarrollo psicosocial.
- *Protección:* derecho a estar protegidos delante de las acciones de uno mismo o de otros ciudadanos (padres, familiares, desconocidos…).
- *Participación:* poder tomar parte en las acciones y las decisiones que conforman su vida. Siempre relacionada con su ciclo vital y de desarrollo de cada persona.
- *Prevención:* acciones que se deben anticipar a la aparición de situaciones de vulnerabilidad.
- *Promoción de las personas con DID:* relacionado con la mejora de su bienestar y su calidad de vida.

Para que esto sea posible se debe realizar una revisión del modelo económico, basándose en las necesidades de apoyo de cada persona y en cada momento de su ciclo vital.

- *Propuestas y perspectivas de futuro*

El último punto que queremos analizar tiene relación con las prioridades de cambios que exponían las personas que participaron en el estudio. Este apartado lo presentaremos en tres grupos: en relación con las personas con DID, en relación con el modelo, y en relación con los profesionales.

- *Las personas con DID*. Existe un consenso mayoritario en la necesidad y la prioridad de atender y entender a las personas des de la perspectiva de sus derechos, a las cuales debemos garantizar un acompañamiento vital y lateral, en el sentido de respetar su ciclo de desarrollo y facilitarles la mejora de su bienestar. Para garantizar su calidad de vida es muy importante, entre otros, apostar por un trabajo en red que facilite a las personas con DID el acceso a los recursos generales y especializados. En definitiva, no podemos valorarlos por lo que no saben o no pueden hacer, si no por todo lo que han hecho y lo que pueden y quieren hacer.

- *El modelo*. Las personas que han participado en los grupos de discusión o en el Delphi manifiestan la necesidad de presentar un modelo que abandone la rigidez del actual y que cada vez sea más flexible y facilitador de la autonomía de las personas. En este sentido, se plantea una revisión de la cartera de servicios y de las herramientas de evaluación y diagnóstico que sitúa a las personas en un servicio determinado y no les permite la autonomía que se merecen.

- *Los y las profesionales de atención*. En primer lugar, se ha manifestado la necesidad de potenciar la formación continua de los trabajadores debido al cambio de los perfiles de atención. También se destaca la importancia de instaurar nuevas figuras profesionales que puedan mejorar la atención a los nuevos perfiles de atención (educadores sociales, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales, gerontólogos…). Finalmente, también se destaca la importancia de implementar la figura del gestor de la persona, entendida como el facilitador que trabaja para atender su globalidad y que es el referente en el trabajo en red.

7. Líneas de futuro.

Después del estudio que hemos realizado, se aportan unas líneas/ideas que permiten hacer reflexiones en relación al modelo de atención a las personas con DID.

1. **ACCIÓN PSICOSOCIAL**. El modelo debe avanzar. Después de tener un modelo **asistencial** (basado en las primeras atenciones sociales y sanitarias), y pasando por un modelo de **atención** (las personas se entienden como objetos que forman parte de un centro o servicio), se debe proponer un **modelo a partir de la ACCIÓN psicosocial**, donde entendemos las personas como **sujetos sociales**, y a partir de esto deben poder tomar decisiones en relación a su vida y sus expectativas.

2. **ACOMPAÑAMIENTO LATERAL.** Los profesionales deben realizar un acompañamiento lateral, ni delante estirando, ni detrás empujando. Las personas con DID necesitan unos **profesionales** y adultos seguros que **respeten sus tiempos y sus ritmos evolutivos**. Para

facilitar esto, debemos tener en cuenta tres factores: **Factores personales** (¿qué quiero?); **Factores competenciales** (¿Qué se hacer?) y **Factores estructurales** (¿Qué posibilidades de éxito tengo?).

3. **PROCÉSO EDUCATIVO EN BASE A LAS 4 "C" DEL AFECTO Y LA AUTORIDAD**: El proceso educativo ha de estar basado en el afecto y a la vez en la autoridad que facilita el proceso. El afecto y la autoridad ha de ser:
   - **Coherente**: entre los agentes (familia y profesionales) que intervienen en el proceso educativo de las personas con DID, teniendo y manteniendo los mismos criterios.
   - **Consistente**: no plantear dudas en nuestras decisiones, el sí es sí, y el no es no (desterrar los no pero sí, y los sí pero no).
   - **Continuado**: ser tenaz y mantener la solidez de las decisiones.
   - **Considerado:** ser respetuosos con las personas en el momento de dar persistencia a las actitudes y los comportamientos educativos basados en la coherencia y la consistencia.

4. **LA PERSONA CON DID ÉS EL CENTRO DE LA ACCIÓN**. La atención centrada en la persona es un modelo de atención que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas: se parte de sus deseos y sus necesidades y, sobretodo, se respetan sus derechos y sus preferencias. **La persona está en el centro de toda la intervención.**

   Como las situaciones personales de cada uno son distintas, la atención centrada en la persona **requiere una organización interna muy flexible, poco normativizada** y que ofrezca oportunidades a cada uno para **escoger y decidir** sobre qué es importante para él.

   Además de contar con unas instalaciones que permitan a las personas sentirse como en casa, es muy importante contar con personal suficiente que permita a cada uno seguir siendo él mismo.

   La persona tiene que poder escoger y decidir en los distintos momentos del día a día, y a la vez garantizar que no renuncia a las acciones que son importantes para las personas con DID, y que le permitan tener su intimidad.

   Los profesionales son figuras clave en este modelo: ellos son garantía de que se conozca quien somos y qué nos gusta, y se encarguen de coordinar la atención, dar seguridad y estar atentos a las necesidades y cambios que tienen las personas. Así, debemos entender que la persona es el agente de su propio proceso y que **cada persona es única y singular.**

5. **MODELO FLEXIBLE.** En una sociedad aceleradamente cambiante tenemos que transformar los espacios de convivencia y de aprendizaje. Transformar una entidad no es una tarea sencilla. Es un reto complicado y estimulante a la vez. Hace falta tener una visión de qué centro, qué entidad queremos y debemos llegar a ser, asumir un marco coherente con el propósito del modelo de atención y organizar la entidad con esta finalidad. Hace falta compartir esta visión, generar ilusión y compromiso, establecer alianzas, formarnos y capacitarnos para llevar a cabo esta transformación con garantías.

   Para conseguir los objetivos que nos hemos planteado es necesario dejar, por un lado, la rigidez del modelo actual para pasar a un modelo flexible y que facilite una mejor comunicación entre las personas con DID y su entorno más inmediato. En definitiva, debemos eliminar barreras físicas, psicológicas y sociales facilitando espacios de relación y de comunicación.

   Esta flexibilidad tiene tres puntos de inflexión:

   - Los **espacios** donde vive la persona con DID. Debemos diseñar espacios adaptados a las necesidades y las demandas de las personas.
   - Las **actividades** deben garantizar que las personas puedan conseguir sus objetivos personales a partir de un abanico de actividades terapéuticas, formativas, lúdicas y de tiempo de ocio.
   - El **entorno**, ha de facilitar la tarea de inclusión de la sociedad, tan necesaria en las personas con DID, garantizando los derechos de todos los ciudadanos.

6. **FIGURA DEL REFERENTE DE LA PERSONA CON DID.** Todos estos avances deben ayudarnos a crear la figura del gestor, entendido como el facilitador y el referente de la persona durante su permanencia en la entidad. Entre las principales funciones del Gestor, podemos hacer mención:

   - **Acompañar** a la persona des de su biografía y su proyecto vital.
   - **Favorecer** el bienestar y la calidad de vida de la persona.
   - **Facilitar** la toma de decisiones y el empoderamiento personal.

   Estas funciones las ha de poder realizar teniendo en cuenta los factores personales, competenciales y estructurales (¿Qué posibilidades de éxito tengo?), así como el trabajo colaborativo y en red entre los equipos de la entidad y los de las organizaciones, públicas y privadas, que tengan relación con la vida cuotidiana de las personas.

7. **OCUPABILIDAD**. Entendemos esta palabra como la habilidad para acceder a una ocupación y mantenerla. Con la situación actual de mercado de empleo, basado en la competencia y la oferta, se hace muy difícil mantener un doble modelo: el empresarial y el de acción psicosocial para personas con DID.

   En la actualidad debemos ir a un modelo que se plantee la ocupación de las personas, pero con actividades que les **permitan gestionar su tiempo** y mejorar su calidad de vida.

   Debemos facilitar a las personas una **renta mínima garantizada**, que le garantice sus necesidades personales y les permita tener una óptima calidad de vida.

   Las características de las personas con DID hacen necesario un **nuevo planteamiento del concepto de ocupación.**

   En ningún caso descartamos la posibilidad de continuar con proyectos de trabajo protegido, o enclavamientos en empresas o acciones inclusivas, pero si es así se debe hacer una revisión del acceso a las prestaciones y a las pensiones de las personas con DID, que en ningún caso pueden ir vinculadas a la edad cronológica.

   Ocupabilidad en el caso de las personas con DID no es sinónimo de ocupación.

8. **DIRECCIÓN POR VALORES.** Un nuevo modelo de acción-atención a las personas con DID requiere un cambio en el estilo de dirección. Debemos pasar de la Dirección por Instrucciones (DpI) o la Dirección por Objetivos (DpO) a la implementación de la **Dirección por Valores (DpV),** entendida como una herramienta básica para facilitar un **liderazgo estratégico.**

   La Dirección por Valores es una herramienta estratégica, que tiene una triple finalidad práctica:

   - Simplificar, clarificar la toma de decisiones y disminuir la complejidad organizativa.
   - Orientar la visión estratégica y pensar, situar el presente y el futuro de las personas que conforman la organización.
   - Comprometer a las personas con la organización para posibilitar su desarrollo integral.

9. **CUIDAR VIDAS O CUIDAR PERSONAS**. En los últimos años ha habido una importante mejora de la esperanza de vida de las personas, seguramente debida a la mejora progresiva

de la dimensión del bienestar físico (salud) de las personas con DID; ahora es el momento de mejorar en el resto de dimensiones de la calidad de vida.

En este punto queremos incidir en la necesidad de plantear el acompañamiento de personas al final de la vida, y en este sentido ofrecer una atención integrar a las personas con envejecimiento y enfermedades avanzadas y a sus familias. Esta acción debe facilitar:

- **Atención psicosocial**, desarrollando un modelo de atención psicosocial que tenga como objetivo mejorar las curas paliativas a las personas con DID con enfermedades avanzadas.
- **Espiritualidad**, permitir a la persona y a sus familiares afrontar con calma y serenidad el proceso final, des de un respeto máximo y las creencias y las convicciones de cada uno.
- **Duelo,** ofrecer atención a las personas afectadas (familias, amigos y compañeros) por la pérdida de una persona cercana y querida.

10. MODELO ECONÓMICO BASADO EN LOS APOYOS QUE NECESITAN LAS PERSONAS. Después de las propuestas realizadas hasta ahora, que van des de pautas para la mejora del modelo de acción psicosocial, el proyecto educativo, implementar nuevas figuras profesionales o el cambio en el estilo de dirección, entre otras, es el momento de plantear una revisión en el modelo económico. La falta de un modelo público de atención a las personas con DID dificulta en gran manera poder establecer una comparación en los límites de cuál es la mejor forma de atender a las personas.

Por otro lado, los nuevos perfiles y los cambios en los perfiles de atención hacen necesario establecer criterios económicos que sean flexibles y que faciliten la vida de las personas.

En este sentido, la propuesta que se plantea es que se establezcan un fijo por persona atendida, y un complemento variable de acuerdo a las distintas necesidades de apoyo de cada momento determinado.

Referencias

AAIDD (2010). *Intellectual Disability. Definition, Classification, and Systems of Supports*. Washington, DC: AAIDD.

Alsinet, C. (2004). *El benestar en la infància. Participación y derechos de los niños en una sociedad cambiante.* Lleida. Editorial Milenio.

Boronat, C. R. i Salvany, E. (2015). *Pla interdepartamental d'atenció i interacció social i sanitària Projectes 2014-2015*. Recuperat de http://presidencia.gencat.cat/web/.content/departament/plans_sectorials_i_interdepartamentals/PIAISS/PIAISS_projectes_2014_2015_20141017.pdf

Casas, F. (2010). El bienestar personal: su investigación en la infancia y la adolescencia. *Encuentros en Psicología Social*, *5*(1), 85-101.

Comisión Europea (2010). *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras.* Recuperat de http://www.ub.edu/integracio/docs/normativa/ue/Estrategia_2010-2020.pdf

DASC. Col·lectiu de Lluita del Sector Social. (2013). *El doble desemparament dels menors de la DGAIA.* Recuperat de https://defensemacciocomunitaria.wordpress.com/

Decret 279/1987, de 27 d'agost, pel qual es regulen els centres ocupacionals per a disminuïts, DOGC núm. 889 (1987).

Decret 336/1995, de 28 de desembre, pel qual es regula el servei ocupacional d'inserció en els centres ocupacionals per a persones amb disminució, DOGC núm. 2165 (1995).

Decret 261/2003, de 21 d'octubre, pel qual es regulen els serveis d'atenció precoç, DOGC núm. 4002 (2003).

Decret 271/2003, de 4 de novembre, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat, DOGC núm. 4013 (2003).

Decret 318/2006, de 25 de juliol, dels serveis d'acolliment residencial per a persones amb discapacitat, DOGC núm. 4685 (2006).

Decret 151/2008, de 29 de juliol, de cartera de serveis socials, DOGC núm. 5185 § 59988 (2008).

Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la cartera de serveis socials 2010-2011, DOGC núm. 5738 (2010).

Decret 156/2014, de 25 de novembre, del Consell de la Discapacitat de Catalunya, DOGC, núm. 6759 (2014).

Departament de Benestar Social i Família (2014). *Informe sobre l'estat dels serveis socials a Catalunya.* Barcelona. Recuperat de http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/15serveissocials/sistema_catala_serveis_socials/documents/informe_estat_serveis_socials/informe_ssc_2015.pdf

Dincat. Discapacitat Intel·lectual Catalunya. Membre FEAPS (2014). *Fons documental envelliment i DID.* Recuperat de http://www.dincat.cat/fons-documental-envelliment-i-did_209592.pdf

Escorsell, A., Esteve, L., Olivé, A., Ramos, A., Calvo, A., Esteve, I., Monreal, C., Rueda, P., Escolar, J., Peligro, J., Giné, C., Panes, M., Mazarico, M. R., Matamoros, M., Viguera, L. i Ramírez, R. (2015). *Quaderns de la Bona Praxi: evolució de l'atenció a les persones amb discapacitat intel·lectual i del desenvolupament.* Barcelona: Centre d'Estudis Col·legials. Col·legi Oficial de Metges de Barcelona. Recuperat de https://issuu.com/comb/docs/bona_praxi_n34?mode=embed&layout=http%3A//skin.issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBtn=true

Federació Catalana pro Persones amb Retard Mental. (2003). *Model d'atenció diürna per a les persones amb discapacitat intel·lectual.* Recuperat de http://www.dincat.cat/model-d-atenci%C3%B3-di%C3%BCrna-per-a-les-persones-amb-discapacitat-intel-lectual-_20895.pdf

Federació Catalana pro Persones amb Discapacitat Intel·lectual. (2008). *Envelliment i discapacitat intel·lectual.* Recuperat de http://www.santtomas.cat/Uploads/docs/RESUM%20EXECUTIU%20SENECA.pdf

Fundació Salut i Comunitat (2014). *FSC, entre el 20% d'entitats que més tuteles representen.* Recuperat de https://www.fsyc.org/actualitat/fsc-entitats-que-mes-tuteles-representen-a-catalunya/?lang=ca

Fundació Tutelar Lluís Artigues (FLA) (2014). *Informe de la Fundació Tutelar. Situació actual del servei de tuteles a Catalunya: el benestar de les persones tutelades.* Recuperat de http://www.fla.cat/analisi-tuteles-catalunya.php

Generalitat de Catalunya. Departament d'Acció Social i Ciutadania (2009). *Protocol per a l'aplicació de criteris de cribatge abans d'iniciar un procés d'incapacitació.* Recuperat de http://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/11serveis_socials/document_presentacio_protocol_per_a_laplicacio_de_criteris_de_cribratge/presentacix_icass_marx09.pdf

IASSID (2010). *Envelliment i política social.* Recuperat de http://www.dincat.cat/envelliment-saludable-dels-adults-amb-discapacitats-intel-lectuals_20872.pdf

Subdirecció General d'Anàlisi i Programació de la Direcció General de Protecció Social (2015). *Programació territorial dels serveis socials especialitzats 2015-2018.* Recuperat de http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/15serveissocials/serveis_socials_especialitzats/destacats/programacio_territorial.pdf

Generalitat de Catalunya (2015). *El govern ha analitzat l'informe sobre l'estat dels serveis socials a Catalunya, que constata la davallada de les aportacions de l'Estat a programes socials.* Recuperat de http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/govern/consell-executiu/acords-govern/nota-premsa/286562/govern-analitzat-linforme-lestat-serveis-socials-catalunya-constata-davallada-aportacions-programes.html

Giné, C. (2003). *El retard mental*. A Giné, C. (coord), *Trastorns del desenvolupament i necessitats educatives especials*. Barcelona: Editorial UOC.

Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre.* Barcelona: Ariel.

Ley 18525, de 30 de junio, normas sobre importación de mercancías al país, Diario Oficial de la República de Chile. 29924 (1986).

Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, BOE núm. 313 § 28053 (1997).

Llei 13/1982, de *7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids, BOE,* núm. *103 §* 9983 (*1982*).

Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, BOE núm. 289 § 43187 (2003).

Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, BOE 299 § 3550 (2006).

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya, DOGC núm. 4990 (2007).

Llei 49/2007, de 26 de desembre, per la qual s'estableix el règim d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, BOE núm. 310 § 5431 (2007).

Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa a la convenció internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat. BOE núm. 184 § 13241 (2011).

Linstone, H. A. i Turrof, M. (1975). *The Delphi Method. Techniques and Applications*. Addison-Wesley.

Luckasson, R., Borthwick-Duffy, S., Buntix, W.H.E., Coulter, D. L., Craig, E. M., Reeve, A. i cols. (2002). *Mental Retardation. Definition, classification and systems of supports* (10th ed.). Washington, DC: American Association on Mental Retardation.

Observatorio Estatal de la Discapacidad (2014). *Informe Olivenza, sobre la discapacidad en España.* Recuperat de http://www.cermi.es/esES/Biblioteca/Lists/Publicaciones/Attachments/333/Informe%20Olivenza%202014.pdf

Orcasitas, J. R. (2003). 20 años de integración escolar en la comunidad autònoma del País Vasco. Dins el congrés Guztientzako Eskola, la respuesta a las necesidades educativas especiales en una escuela vasca inclusiva. 29-31 d'octubre de 2003. Govern Basc. Donostia.

Ordre BSF/43/2012, de 27 de febrer, de la targeta acreditativa de la discapacitat, DOGC, núm. 6080 (2012).

Ordre BSF/130/2014, de 22 d'abril, per la qual s'estableixen els criteris per determinar la capacitat econòmica de les persones beneficiàries de les prestacions de servei no gratuïtes i de les prestacions econòmiques destinades a l'atenció a la situació de dependència que estableix la cartera de serveis socials, i la participació en el finançament de les prestacions de servei no gratuïtes, DOGC núm. 6612 (2014).

Pallisera, M. (2011). La inclusión laboral y social de las personas con discapacidad intelectual. El papel de la escuela. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, *5*(1), 185-200.

París, M. (2014). *La crisi duplica el nombre d'adults tutelats, canvia el seu perfil i ofega les entitats.* Barcelona: 20 Minutos Editora, SL. Recuperat de http://www.20minutos.es/noticia/2191184/0/augment-crisi/adults-tutelats/entitats-tutelars/

Reial Decret 2273/1985, de 4 de desembre, reglament dels centres especials d'ocupació definits en l'article 42 de la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social del minusvàlid, BOE núm. 294 § 38811-28812 (1985).

Reial Decret 427/1999, de 12 de març, modificació del reial decret 1368/1985, de 17 de juliol, per la regulació de la relació laboral de caràcter especial dels minusvàlids que treballen en centres especials de treball, BOE núm. 73 § 11975-11977 (1999).

Reial Decret 469/2006, de 21 d'abril, regulació de les unitats de recolzament a l'activitat professional en el marc dels serveis d'ajustament personal i social dels CET, BOE núm. 96 § 15592-15596 (2006).

Reial Decret 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, BOE núm. 289 § 12632 (2013).

Resolució 37/82, de *1982,* programa d'acció mundial per a les persones amb discapacitat, ONU [A/RES/52/82] (1982).

Resolució 48/96, de 20 de desembre, normes uniformes sobre la igualtat d'oportunitats per a les persones amb discapacitat, ONU [**A/RES/48/96] (1994).**

Resolució 48/99, de 20 de desembre, cap a la plena integració en la societat de persones amb discapacitat: un programa d'acció mundial permanent, ONU [A/RES/48/99] (1994).

Resolució 62/127, de 18 de desembre, divisió de política social i desenvolupament, ONU [A/RES/62/127] (2008)

Ruiz, J. i Ispizua, M. A. (1989). La técnica Delphi. En Ruiz Olabuénaga, J. E., Ispizua, M. A. *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao (171-179).

Scheerenberger, R. C. (1983). *A history of Mental Retardation*. Baltimore, MD: Brookes Publishing Company.

Servei Especialitzat en Salut Mental i Discapacitat Intel·lectual (2013*). La salut de les persones amb discapacitat intel·lectual: què hem de tenir en compte? Guia pràctica per a professionals de la salut*. Barcelona. Recuperat de http://www.dincat.cat/guia-pr%C3%A0ctica-la-salut-de-les-persones-amb-discapacitat-intel-lectual-qu%C3%A8-hem-de-tenir-en-compte-_186132.pdf

Síndic de Greuges de Catalunya (2009). *La protecció de la infància en situació d'alt risc social a Catalunya.* Recuperat de http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2478/Informe%20Protecci%C3%B3%20Inf%C3%A0ncia.pdf

Suport Associatiu (2010). *Estratègia europea sobre discapacitat 2010-2011.* Recuperat de http://xarxanet.org/social/noticies/estrategia-europea-sobre-discapacitat-2010-2011

Thompson, J. R., Schalock, R. L., Agosta, J., Teninty, L. i Fortune, J. (2014). How the Supports Paradigm is Transforming the Developmental Disabilities Service System. *Inclusion*, *2*(2):86-99.

Unitat de Planificació i Avaluació de Polítiques i Serveis (2010). *Els infants i adolescents acollits pel sistema de protecció a Catalunya.* Recuperat de http://es.slideshare.net/jmuner/2010-infants-acollitssistemaproteccio

Vallejo, O. (2015). *CRAE: menors sota tutela. Una alternativa per quan no es pot estar amb la família.* Recuperat de http://criatures.ara.cat/CRAE-menors-tutela_0_1358264168.html

Verdugo Alonso, M. A. (2003). Análisis de la definición de discapacidad intelectual de la asociación americana sobre retraso mental de 2002. *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, *34*(205), 5-19. Recuperat de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=310018

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

CALIDAD DE VIDA Y ESCLEROSIS MÚLTIPLE. IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE MEJORAS EN EL MARCO DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN GENCAT+EM

Carrón, José
jcarron@unizar.es

Arza, Javier
javier.arza@upna.es

Villanueva, José Antonio
gerencia@ademna.es

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

Resumen

La investigación en calidad de vida y discapacidad ha avanzado notablemente en la fundamentación científica de sus principales dimensiones y los indicadores para medirla. En el marco de nuestro programa de investigación GENCAT+EM, nos planteamos analizar si la introducción de cambios individualizados en las intervenciones con cada usuario permitían mejorar las dimensiones identificadas con mayores déficits.

Para su evaluación diseñamos una metodología cuantitativa a través de la aplicación secuencial de la escala GENCAT de Verdugo y Schalock (2003). En la primera fase (2014) se pasó la escala a 128 personas usuarias de ADEMNA. Para 56 de estas personas se dispuso de "cuestionarios espejo", cumplimentados por el profesional que les atiende y por la persona usuaria. En la segunda fase (2015-16) se llevó a cabo una prueba piloto con 18 personas atendidas en el Centro de Día (100% de casos) distribuidas en grupo experimental, con modificación de sus PIAs, y no así en el grupo control evaluando resultados en ambos grupos a los 3 meses.

En el grupo experimental destacan mejoras en todas las dimensiones de calidad de vida desde ambas "miradas", disminuyendo las distancias previas a la intervención. En el grupo control también mejoran todas las dimensiones y disminuye, asimismo, la distancia profesionales-población usuaria.

Las modificaciones en la intervención ha generado resultados positivos en la percepción de la calidad de vida, pero los resultados son limitados. Será necesario evaluar en períodos más largos los impactos de la dinámica organizacional implementada sobre la calidad de vida de la población atendida.

Palabras clave: calidad de vida, cambio organizacional, esclerosis múltiple, evaluación

1. Introducción

1.1. Calidad de vida y esclerosis múltiple

En el ámbito de la discapacidad en las últimas décadas se han producido notables transformaciones en los paradigmas que marcan tanto su conceptualización como su abordaje. Se han articulado en torno a los cambios del concepto de salud, desde un modelo sanitarista a uno bio-psico-social (Pineault, 2003; Ponte, 2008; OMS, 2009), los servicios sociales, subrayando los derechos subjetivos, y la propia concepción de la discapacidad pasando de un acercamiento médico-

rehabilitador a situar su abordaje en la participación social plena y la calidad de vida de las personas (Pérez, 2006; Huete y Díaz, 2009).

La investigación en torno a la calidad de vida y la discapacidad, ha conseguido avances importantes en la fundamentación científica de sus principales dimensiones y en el diseño de indicadores que permiten medirlas. Desde nuestra perspectiva, la propuesta más consolidada es la desarrollada por Schalock y Verdugo (Schalock y Verdugo, 2010). A partir de él, se han diseñado algunos de los instrumentos de evaluación de la calidad de vida con mayores evidencias de validez en el ámbito nacional e internacional (Aznar y Castañón, 2005; Chou et al., 2007; Verdugo, Schalock, Gómez, y Arias, 2007; Flores, Jenaro, González-Gil, y García-Calvo, 2010; Gómez, Verdugo, y Arias, 2010; Verdugo, Gómez, Arias, y Schalock, 2011; Verdugo et al., 2013).

Los nuevos enfoques en torno a la calidad de vida como elemento central en el abordaje de la discapacidad tienen para el caso de la esclerosis múltiple un reflejo preciso en los Principios Internacionales para promover la calidad de vida de las personas con esclerosis múltiple (MSIF, 2002). En ellos los parámetros médicos y asistenciales pasan a constituir, en sintonía con el concepto de calidad de vida de la OMS (WHOQOL Group, 1995), un elemento más dentro de un planteamiento estratégico dirigido a lograr una mejora significativa en la calidad de vida de los afectados. Se estructura en torno a 10 principios, cuya sola enumeración nos pone en la pista de este cambio de enfoque: independencia y empoderamiento; asistencia médica; asistencia continua (cuidados de larga duración); promoción de la salud y prevención de la enfermedad; apoyo a miembros de la familia; transporte; empleo y actividades de voluntariado; pensiones y ayudas económicas por discapacidad; educación; vivienda y accesibilidad a edificios públicos.

En el marco de nuestro programa de investigación, y desde esta perspectiva, durante el año 2011 desarrollamos con la asociación ADEMNA un estudio cuyo objeto era el conocimiento de la situación y necesidades de las personas afectadas por esta enfermedad en Navarra, concluyendo con una propuesta de acciones enfocadas a la mejora de su calidad de vida (Carrón y Arza, 2013).

La investigación nos mostraba mejoras significativas principalmente en aspectos médico-sanitarios, pero también revelaba debilidades en otras áreas relacionadas con la autonomía y movilidad de las personas afectadas, con su inserción en el ámbito laboral, con sus relaciones sociales, con la necesidad de mejorar el apoyo a su entorno familiar o con la imagen social.

1.2.La persona como elemento central de la intervención

En los análisis relacionados con los servicios e intervenciones que tienen a las personas como destinatario último del proceso desarrollado por cualquier organización, la complejidad creciente de

las estructuras y la fragmentación de la atención al usuario constituye uno de los puntos críticos más relevantes. Esta reorientación hacia la persona no es exclusiva del ámbito sanitario ni del social, sino que está presente en la orientación de cualquier organización moderna. De hecho, la gestión de la calidad la incluye como uno de sus ejes fundamentales. Tanto la norma ISO como el modelo EFQM (Aenor, 2016), que constituyen los sistemas con mayor implantación en el ámbito de la calidad, sostienen que las organizaciones deben orientarse hacia el logro de la satisfacción en sus clientes como elemento que guíe la gestión de la organización.

Pero ya a principios del siglo XX, en la definición del modelo de trabajo social de caso, Mary E. Richmond, ponía el acento en la importancia que los enfoques centrados en la persona tenían para el logro de una eficaz y eficiente coordinación y cooperación entre distintas agencias (Richmond, 1995). Posteriormente, a finales de los años 50, Helen Harris revisaría críticamente este modelo, y especialmente la manera en la que había sido puesto en práctica, aportando fundamentalmente dos matizaciones: a) el proceso de trabajo de caso no debe ser conducido únicamente por el o la "especialista", sino que se debe lograr la participación activa de la persona; b) el trabajo de caso debe centrarse en la persona y en el proceso de atención, y no en el problema (Harris, 1970).

Estas aportaciones de Helen Harris estaban muy influenciadas por las enseñanzas de Carl Rogers y su enfoque humanista. Rogers abunda en la necesidad de lograr la participación de la persona en el análisis y la resolución de sus propios problemas. Plantea que el peso de la terapia debe estar en la persona y no en el terapeuta. Asimismo, insiste en aportar una gran importancia a las actitudes del terapeuta. Si el peso de la terapia debe llevarlo la persona, el terapeuta debe encargarse de construir una relación facilitadora. Para ello, debe tener integradas tres tipos de actitudes básicas: la empatía, la aceptación positiva incondicional y la autenticidad o congruencia (Rogers, 1997).

Sin embargo hay autores que ponen de manifiesto que, en ocasiones el excesivo énfasis que podemos encontrar relativo a la centralidad de los procesos participativos de las personas no son sino una postura "estética" sin mayor impacto en la intervención. Es el caso de Martín-García et al. (2006) que, refiriéndose a las políticas participativas en el ámbito de la salud, afirman que "el paciente en el centro del sistema es una máxima repetida hasta la saciedad, aunque realmente responda a pura retórica". En el mismo sentido, Martínez y Sanjuán (2009) plantean "cómo sistemas sanitarios que dicen estar -centrados en el paciente/usuario- tienen tan poco en cuenta su toma de decisiones en el diseño de políticas sanitarias públicas, lo que se ha venido a denominar, siguiendo las corrientes de la Ilustración de los siglos XVII y XVIII, como -despotismo sanitario-, reflejado en el hecho de que se trata de un sistema que hace todo por el paciente sin tener en cuenta al paciente".

Una estrategia que cobra progresivamente fuerza para hacer realidad esa centralidad de la población usuaria en los procesos organizacionales en el ámbito de la discapacidad, es potenciar que la calidad de vida se convierta en el eje articulador de la organización en su conjunto. En esa línea, el enfoque de derechos promulgado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) propone que el modelo de calidad de vida se convierta en el vehículo para implementar y monitorizar los derechos.

1.3. La calidad de vida, palanca para el cambio organizacional

Desde esta perspectiva, una vez dado el primer paso con la investigación sobre la situación y necesidades de las personas afectadas, necesitábamos un nuevo reto dentro del programa global de investigación. Se revelaba esencial analizar el impacto de los recursos y servicios sociosanitarios en la calidad de vida, evaluar la evolución de la calidad de vida de las personas usuarias y evidenciar la relación entre las dimensiones de calidad de vida y la especificidad de las intervenciones que se estaban llevando a cabo.

En la primera fase de la nueva línea de investigación, financiada por Fundación Caja Navarra (2014-15), se procedió a la aplicación de la escala GENCAT (Verdugo et al. 2007) una vez realizada su adaptación para las personas con Esclerosis Múltiple en la nueva versión GENCAT+EM. Se recogieron un total de 191 cuestionarios relativos a la calidad de vida de las personas usuarias de ADEMNA, 63 cumplimentados por profesionales y 128 por personas usuarias de los servicios. En 56 casos disponemos de una información-espejo, tanto de la valoración ofrecida por el profesional como por la propia persona afectada.

Los resultados obtenidos han permitido estructurar conclusiones en tres niveles diferentes: valorar los datos de cada una de las ochos dimensiones de las personas usuarias; contrastar la información obtenida desde una perspectiva de los profesionales y de las personas usuarias, analizando el contraste en cada una de las dimensiones; valorar las diferencias entre los dos tipos de intervención, el Centro de Día y la prestación de otros servicios.

Las personas con esclerosis múltiple que utilizan los servicios ofrecidos por ADEMNA destacan el bienestar emocional como la dimensión más afectada en relación con su calidad de vida. De las ocho dimensiones, el bienestar emocional recibe en una escala porcentual la puntuación más baja, un 77,0%, seguida de bienestar físico y desarrollo personal, un 80,2% y un 80,4% respectivamente. A continuación figuran, y por este orden, relaciones interpersonales, inclusión social y autodeterminación. Por el contrario, dimensiones como el bienestar material, con un 88,5%, y sobre todo lo relativo a sus derechos, calificada con un 93,9%, son las que tienen una mejor valoración desde la perspectiva de las personas afectadas.

Si contrastamos las valoraciones otorgadas por los profesionales y las personas usuarias, utilizando para ello aquellos casos de los que disponemos de "cuestionarios-espejo" los usuarios otorgan un 75,2 sobre 100 al nivel de su bienestar emocional y los profesionales que desarrollan dichos servicios un 74,2 sobre 100. En ambos casos son las puntuaciones más bajas de cada una de las ocho dimensiones a las que hemos hecho referencia. Las dos perspectivas presentan una estructura muy similar en cuanto a la relevancia de las diferentes dimensiones. Coinciden en la valoración del bienestar emocional como la dimensión más afectada, pero también presentan una coincidencia significativa en identificar las áreas con puntuaciones más altas. Los aspectos relacionados con los derechos, con el bienestar material o con la autodeterminación son las dimensiones con valoraciones más elevadas tanto por los usuarios del centro como por los profesionales. Destaca, por la ruptura de ciertos estereotipos, que en relación con el bienestar físico las personas afectadas (se autoasignan un 79,0) se perciben significativamente mejor que la valoración de su situación física que realizan los profesionales (un 74,7%).

Finalmente, en relación con la asistencia al Centro de Día o, por el contrario, a otro tipo de servicios que presta la asociación se produce un diferencial revelador para futuros retos del proyecto. Respecto a las personas que acuden a otro tipo de servicios, habitualmente con una frecuencia menor, las valoraciones de profesionales y usuarios son prácticamente parejas. En cambio, los cuestionarios-espejo de aquellos que acuden con regularidad al Centro de Día muestran unas valoraciones notablemente dispares. Los profesionales, en todas las dimensiones valoradas, asignan puntuaciones más bajas que las asignadas por las personas usuarias. Este diferencial es especialmente significativo en lo relativo a la autodeterminación o a la inclusión social, pero en el caso del bienestar físico los usuarios llegan a superar en casi ocho puntos porcentuales la valoración realizada por los profesionales.

Con estos resultados disponíamos de una información estratégica para encarar los siguientes pasos del programa global de investigación. Pretendemos diseñar una adaptación de la intervención orientada por los datos de las diferentes dimensiones de calidad de vida y evaluar el impacto que esta nueva estrategia puede tener en la mejora de la calidad de vida de la población usuaria.

2. Estrategia metodológica

2.1 Diseño de una estrategia a nivel organizativo

En esta segunda fase cuyo objetivo general es el diseño y la implementación de medidas de mejora a partir de los resultados anteriores, el principal cambio organizacional que se pretende es consolidar un proceso de trabajo para la redefinición y adaptación de los PIAs en función de la

valoración particular de las dimensiones de calidad de vida. Esa adaptación se aplicará a un subgrupo de la población usuaria que conformen el grupo experimental en tanto que se definirá otro subgrupo en el que se continuará trabajando con los protocolos habituales. Los resultados de ambos subgrupos podrán contrastarse en los diferentes planos en que se analizaron los resultados de la fase anterior.

Como medida general estratégica para el funcionamiento de la entidad se establece la necesidad de identificar un elemento a través del cual se articulen los cambios en la atención que se presta a la población usuaria. Se selecciona el PIA (Programa Individualizado de Atención) como estructura en la que aplicar esas modificaciones adaptadas a cada persona usuaria y que permitirá hacer un seguimiento y control de su aplicación y resultados.

En una jornada de trabajo del equipo investigador con los profesionales de la entidad se discute y acuerda la oportunidad de esta estrategia, se establece la creación de un grupo de trabajo y se consensúa una dinámica para la aplicación en los procesos de atención. Ello deberá verse traducido en el diseño de modificaciones específicas en los correspondientes PIAs de una muestra de población usuaria así como su comparación con otra muestra de control.

2.2. Selección de muestras experimental y control

Se identificó a las 18 personas atendidas en el Centro de Día y se les administró a todas ellas la escala GENCAT+EM perfeccionada en la fase anterior de la investigación. Sobre cada persona usuaria se realizaron dos evaluaciones previas una de ellas autoadministrada directamente por las personas usuarias y otra realizada por los profesionales del Centro de Día.

Sobre el total de población usuaria se realizó una división en dos muestras de 9 personas cada uno en función de variables de género, nivel de discapacidad y dependencia, afectación de la enfermedad y situaciones personales para que ambas muestras fueran lo más equilibradas posibles.

Por sorteo se escogió una de las muestras, que se identificó como grupo experimental, y que fue la seleccionada para llevar a cabo las modificaciones en sus respectivos PIAs. Dichas modificaciones se establecen de acuerdo con las prioridades establecidas en el grupo de trabajo a partir de los resultados de la aplicación inicial de la escala

Las puntuaciones son dispares entre unos y otros sujetos, pero la pauta constante que seguimos es partir de aquellas áreas con menor puntuación y es en base a ellas que se definen los objetivos. Sin embargo, nos encontramos con la dificultad de que las áreas con puntuaciones más bajas no siempre coincidían en ambas evaluaciones (población usuaria/profesionales). Se decidió valorar cada caso y priorizar el criterio del terapeuta, teniendo en cuenta que la experiencia clínica nos indica una cierta

frecuencia de anosognosia de las personas usuarias, es decir, la falta de conciencia en ocasiones de sus propias situaciones o limitaciones.

2.3. Incidencias en el desarrollo

De entre las personas seleccionadas para el grupo experimental, una de ellas se traslada a otro recurso por lo que nos vemos obligados a eliminar de dicha muestra. Otra de los miembros del grupo experimental no puede acudir al recurso durante un periodo de tiempo significativo por lo que resulta imposible aplicar las modificaciones diseñadas en su PIA y también causa baja en el grupo experimental. Para equilibrar ambos grupos una de las personas usuarias que inicialmente estaba previsto que formara parte de la muestra de control pasa a integrar la muestra experimental una vez introducidos las modificaciones correspondientes en su PIA.

Finalmente nos encontramos con dos muestras, experimental y control, de 8 personas usuarias cada una que corresponden al 100% de personas que podían ser consideradas válidas para formar parte del estudio.

Los cambios individualizados propuestos para cada uno de los miembros del grupo experimental han dispuesto de 3 meses para su aplicación, si bien las incidencias cotidianas en la evolución de la enfermedad pero también las relacionadas con la vida cotidiana, el entorno familiar, etc. de la población usuaria ha hecho, como ya hipotetizaba el equipo de profesionales, que el desarrollo de su aplicación haya sido desigual.

3. Resultados obtenidos

En la valoración previa a la intervención, los dos grupos muestrales (experimental y control) ofrecen un perfil razonablemente similar de las diferentes dimensiones de calidad de vida para ambos. En la valoración hecha por los profesionales las dimensiones más destacadas eran Derechos (93,1 experimental y 91,1 control) y Bienestar Material (89,5 experimental y 89,7 control). Las menos valoradas eran RR. Interpersonales (en torno a 70 en ambos) y Bienestar Emocional (si bien en este caso con una diferencia muy acusada: 77,0 en experimental y 61,6 en control). En la valoración hecha por la población usuaria la situación era similar. Destacaban Derechos y Bienestar Material, siendo las valoraciones más bajas la dimensión de RR. Interpersonales y la de Bienestar Emocional (también con una elevada diferencia entre experimental, 80,1, y control, 68,8)

3.1. Evolución del Grupo Experimental

3.1.1. Valoración de los profesionales

Partíamos de una distribución por dimensiones en la que los elementos más valorados eran los Derechos y el Bienestar Material y los déficits eran más acusados en RR. Interpersonales, Bienestar Físico y Autodeterminación.

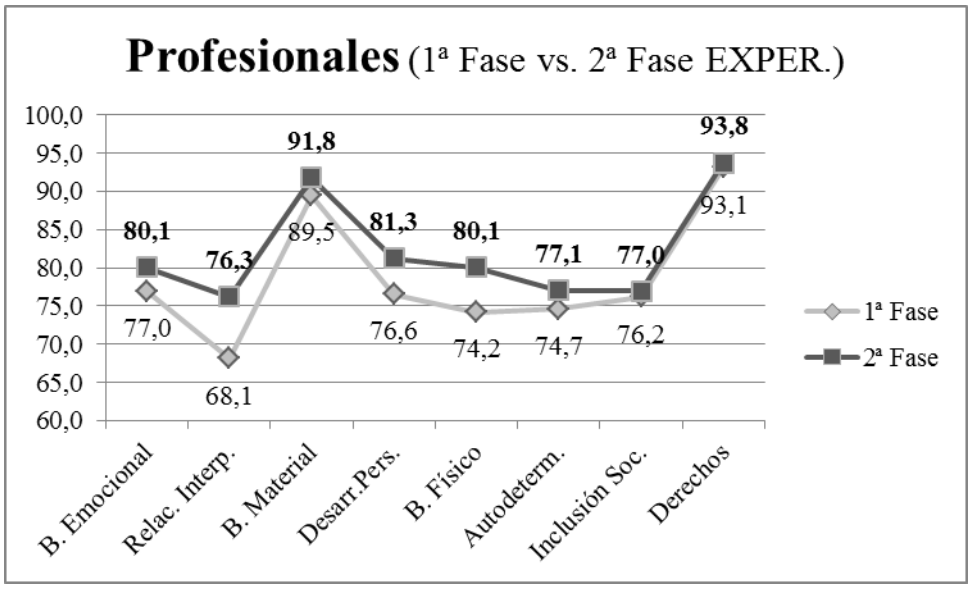


Figura 1: Evolución de las diferentes dimensiones en la valoración de los profesionales. Grupo experimental

Todas las dimensiones han aumentado en la 2ª Fase respecto a la 1ª. Las diferencias son especialmente significativas en la dimensión de RR. Interpersonales con un aumento de 8,1 puntos de crecimiento, la de Bienestar Físico con 5,9 puntos, y el Desarrollo Personal con 4,7 puntos. Precisamente las dos primeras eran las más bajas en la valoración inicial

3.1.2. Valoración de la población usuaria

Desde la perspectiva de la población usuaria partíamos de una distribución similar a la de los profesionales, en la que destacaban los Derechos (92,5) y el Bienestar Material (91,8), con las puntuaciones más bajas en Bienestar Emocional (74,6) seguido de Autodeterminación y RR. Interpersonales. La diferencia más significativa entre ambas valoraciones se situaba en las RR. Interpersonales, con una diferencia de más de 10 puntos (el 79,1 de los usuarios frente al 68,1 de los profesionales).

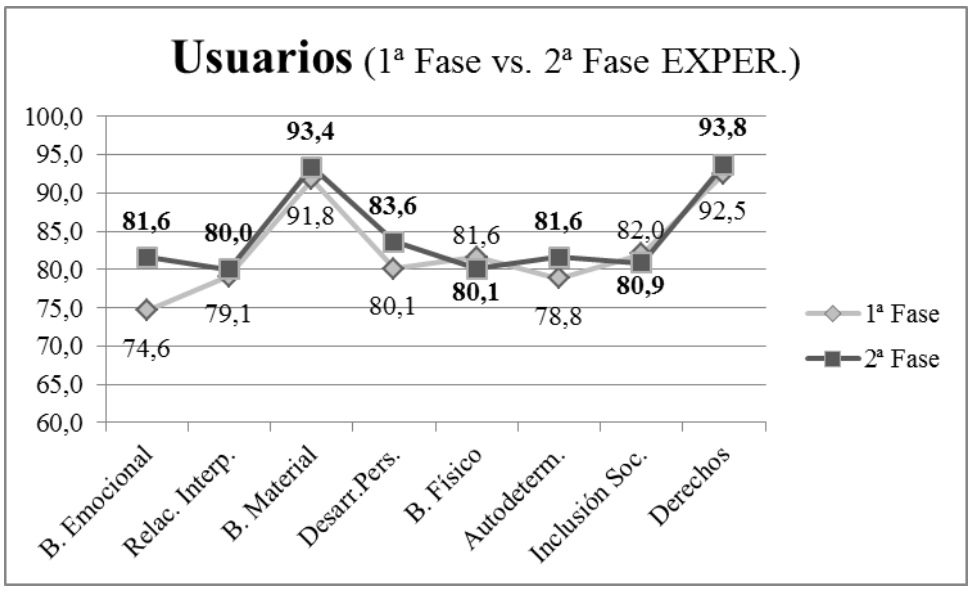


Figura 2: Evolución de las diferentes dimensiones en la valoración de los usuarios. Grupo experimental

La evolución en esta 2ª Fase, según la población usuaria, ha sido bastante menos significativa en su conjunto que la que recogen los profesionales. Destaca de manera especial la mejoría que han percibido en su Bienestar Emocional (un incremento de 7,0 puntos) y el Desarrollo Personal (3,5 puntos). En el resto de dimensiones, los cambios han sido poco perceptibles, incluso con alguna ligera disminución en la valoración del Bienestar Físico o la Inclusión Social.

3.1.3. Evolución diferencial en función de ambas valoraciones

En las medidas realizadas previas a la intervención, si bien mantenían un perfil similar en cuanto a las dimensiones más afectadas, todas las dimensiones de la calidad de vida se situaban en valores superiores desde la perspectiva de la población usuaria que desde la mirada de los profesionales. Las diferencias de valoración eran especialmente notables en la afectación de las RR. Interpersonales (con 11,6 de sobrevaloración por parte de la población usuaria) o del Bienestar Físico (con 10,7 puntos por encima). En cambio, la mayor coincidencia la encontramos en la valoración del Bienestar Emocional (con solamente una décima de diferencia entre ambas puntuaciones) o el Bienestar Material (valorado en 2,5 puntos más por la población usuaria que por los profesionales).

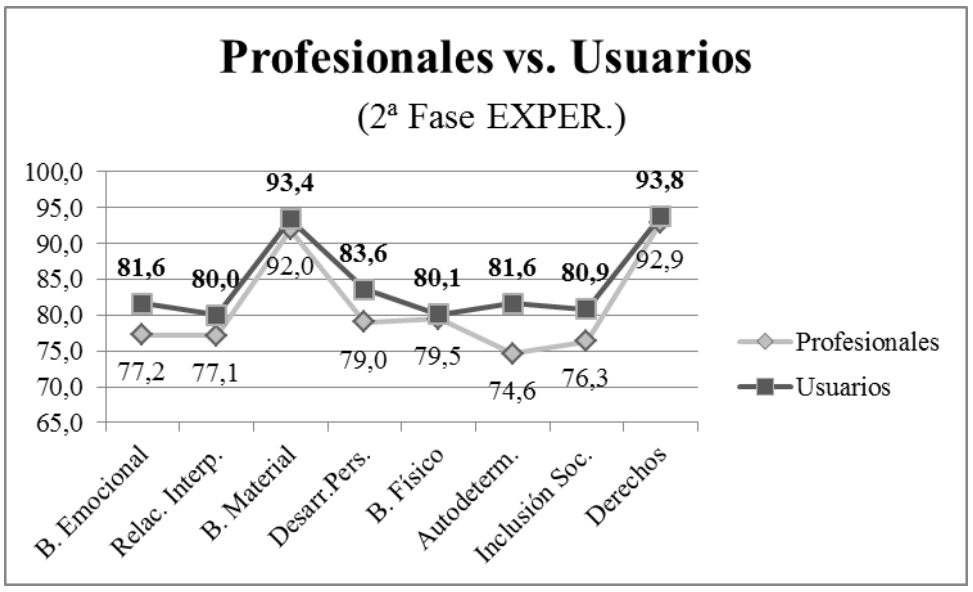


Figura 3: Comparación de las diferentes dimensiones en profesionales y usuarios. 2ª Fase del grupo experimental

En las medidas posteriores a la intervención, también todas las puntuaciones recibidas son superiores en la valoración hecha por la población usuaria. Pero en este momento las puntuaciones se ajustan mucho más, disminuyendo de manera notable las diferencias entre ambos colectivos. Es de destacar que es precisamente en RR. Interpersonales y Bienestar Físico, dimensiones que presentaban los mayores diferenciales en las medidas pre-intervención, donde se produce la mayor disminución de la distancia de valoración, pasando de 11,6 a 2,9 en la primera de esas dimensiones y de 10,7 a 0,6 en la segunda de ellas.

3.2. Evolución del Grupo Control

3.2.1. Valoración de los profesionales

En el caso del grupo de control, la distribución inicial de las dimensiones tenían como valoraciones más destacadas los Derechos y el Bienestar Material, a notable distancia del resto y entre las dimensiones más afectadas destacaba sobremanera la puntuación relativa al Bienestar Emocional (con un 61,6%), seguida de la Autodeterminación y las Relaciones Interpersonales.

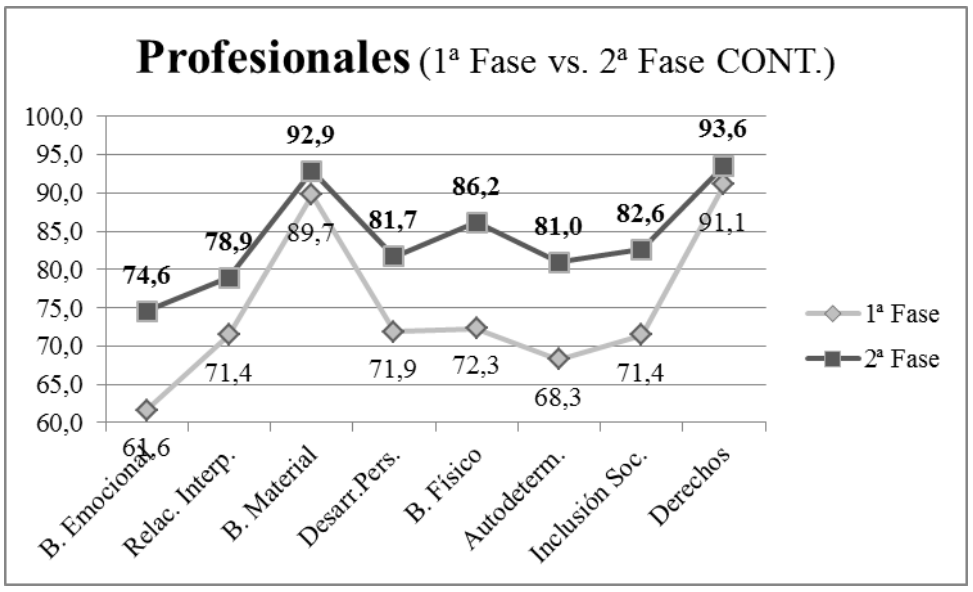


Figura 4: Evolución de las diferentes dimensiones en la valoración de los profesionales. Grupo control

Los datos reflejados en las mediciones post-intervención nos ponen de manifiesto un aumento de todas las dimensiones de la calidad de vida en comparación con los obtenidos en el momento previo a la intervención. El mayor diferencial se produce en el Bienestar Físico que se ve mejorado en 13,8 puntos entre ambas fases. Pero es muy importante también poner de manifiesto el importante aumento que se observa precisamente en las dos dimensiones más afectadas en la valoración previa: el Bienestar Emocional incrementa su valoración en 12,9 puntos y la Autodeterminación en 12,7 puntos.

3.2.2. Valoración de la población usuaria

Las valoraciones realizadas por la población usuaria en el momento previo a la intervención tenían como dimensiones más valoradas los Derechos y el Bienestar Material (95,0 y 89,7 respectivamente), mientras que las valoraciones más bajas correspondían al Bienestar Emocional y las RR. Interpersonales, con un 68,8 para la primera y un 73,6 en el caso de la segunda.

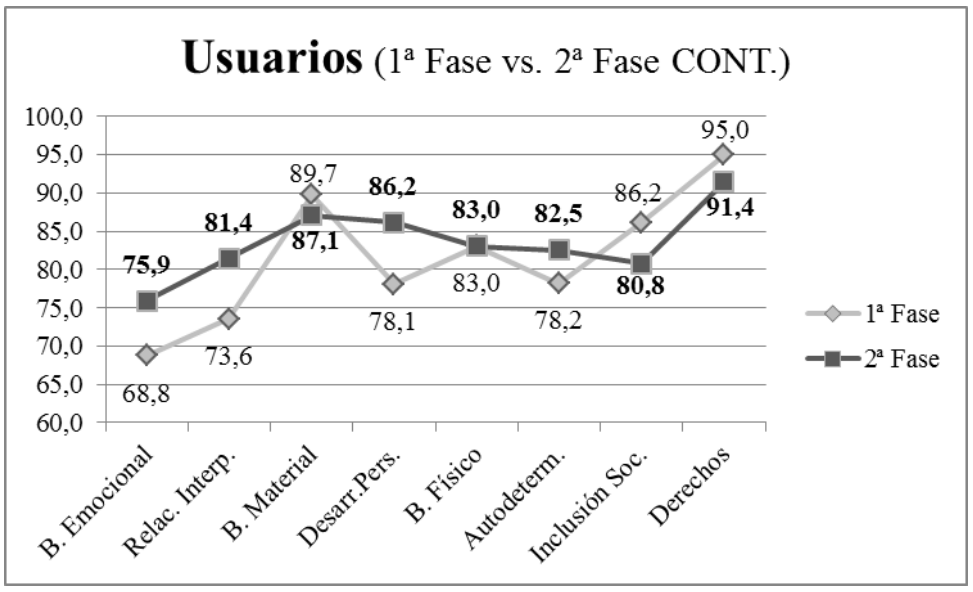


Figura 5: Evolución de las diferentes dimensiones en la valoración de los usuarios. Grupo experimental

En las puntuaciones posteriores a la intervención se aprecia una mayor homogeneización de las diferentes dimensiones reduciendo las importantes distancias que se observaban entre ellas, aunque no cambian la posición ordinal de cada una (las más valoradas siguen siendo Derecho y Bienestar Material y Bienestar Emocional la que tiene menor puntuación). Esta homogeneización tiene lugar en la medida en que las dimensiones con mayor valoración bajan su puntuación (como es el caso de Inclusión Social, que lo hace en 5,4 puntos, Derechos o Bienestar Material) al tiempo que las más afectadas ven aumentar la suya (RR. Interpersonales incrementa su valoración en 7,9 puntos y Bienestar Emocional lo hace en 7,1).

3.2.3. Evolución diferencial en función de ambas valoraciones

Al igual que ocurre en las valoraciones relacionadas con el grupo experimental, en el grupo control todas las dimensiones son valoradas más positivamente por la población usuaria que por los profesionales, si bien el perfil de la interrelación entre las diferentes es similar, con una mayor puntuación de Derechos y Bienestar Material y las más bajas en el Bienestar Emocional, RR. Interpersonales y Autodeterminación. En todo caso, las diferencias entre ambas miradas eran especialmente notables en lo que respecta Inclusión Social (en la que los profesionales otorgan una puntuación 14,7 puntos inferior a la de la población usuaria), Bienestar Físico (con una diferencia de 10,7 puntos) y Autodeterminación (9,9 puntos inferior en el caso de la valoración profesional). No existen, en cambio, apenas diferencias en cuanto a la valoración de dimensiones como el Bienestar Material o las RR. Interpersonales.

Las valoraciones realizadas tras la intervención se aproximan de manera muy notable en ambas perspectivas. Este efecto tiene lugar por un doble movimiento: Como hemos visto más arriba, en el caso de los profesionales se produce un incremento de la valoración en todas las dimensiones, mientras que no ocurre así en el caso de la población usuaria en la que, en la valoración post-intervención, algunas de las dimensiones ven reducidas sus puntuaciones. Y, por otra parte, es precisamente en algunas de las dimensiones en las que se observaban mayores diferencias entre ambas perspectivas previamente a la intervención (como es el caso de Inclusión Social o Bienestar Físico) en las que confluyen una notable subida de la valoración profesional y una disminución de la otorgada por la población usuaria. El resultado final es que en el contraste entre ambas miradas, posterior a la intervención, la línea que une las diferentes dimensiones se ha aproximado notablemente hasta dejar los máximos diferenciales en un rango que en ningún caso supera los 6 puntos y, además, eliminando exclusividad en la sobrevaloración por parte de la población usuaria respecto a los profesionales.

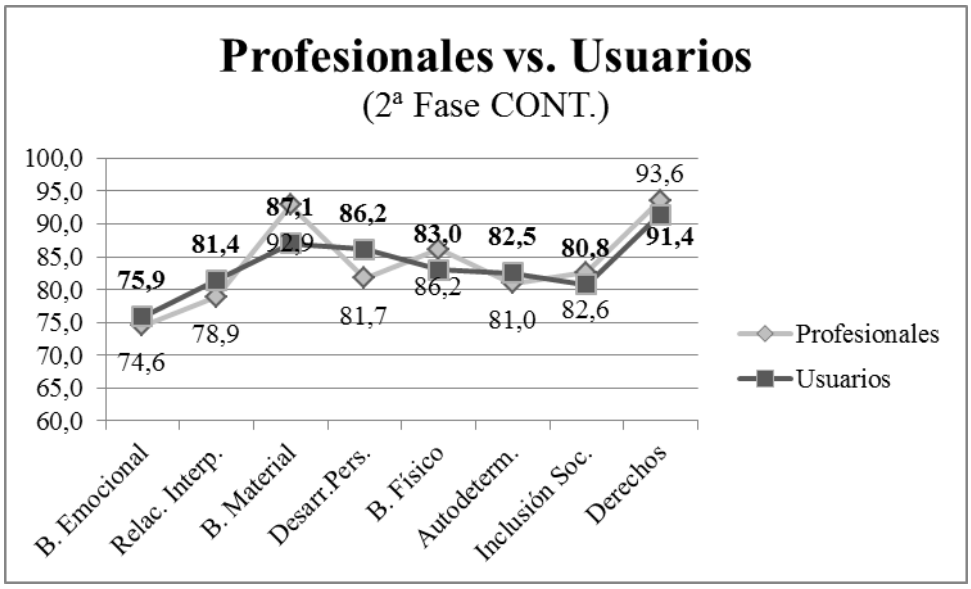


Figura 6: Comparación de las diferentes dimensiones en profesionales y usuarios. 2ª Fase del grupo control

4. Conclusiones

Se ha podido hacer un análisis en el que se compara la evolución de las medidas introducidas, tanto desde el punto de vista de los profesionales como de la población usuaria, así como la evolución de los diferenciales de ambas miradas tanto en el grupo experimental como en el grupo control.

En definitiva, unos resultados que nos aportan algunas evidencias acerca de que la selección de áreas de mejora, su implementación de manera selectiva e individualizada, y el seguimiento de su aplicación son estrategias positivas para mejorar la atención a la población usuaria. Pero que, por

otro lado, evidencian las especiales dificultades de este tipo de población y la necesidad de analizar de manera muy precisa las dinámicas organizativas para solventar determinadas dificultades metodológicas y de implementación.

Ha quedado de manifiesto que hubiera sido necesario un periodo de tiempo mayor para poder desarrollar en toda su extensión los cambios introducidos. La reflexión conjunta entre el equipo de investigación y los profesionales de la entidad evidencia también la necesidad de un mayor consenso con la población usuaria en la identificación de esos objetivos de mejora. Un seguimiento más continuo de la evolución de los cambios introducidos tal vez hubiera permitido detectar algunas de las dificultades en el transcurso del proceso. Y, finalmente, algunas de las incidencias acontecidas con la muestra nos ha hecho ser más conscientes aún de la incertidumbre que los procesos vitales de la población usuaria introduce en los procesos metodológicos, como variables siempre presentes, y la necesidad de su permanente adaptación cuando se trabaja sobre el terreno. La especificidad de la esclerosis múltiple (con su carácter recidivante e imprevisible) debe estar muy presente en relación con la estabilidad de las muestras para los siguientes pasos de este programa de investigación. Aun así, estamos convencidos de que estos resultados constituyen un elemento de avance para la mejora de las estrategias de intervención y en el ajuste de la percepción social en torno a la esclerosis múltiple.

Bibliografía

AENOR (2016) Sistemas de gestión de la calidad. Disponible en http://www.aenor.es/aenor/certificacion/calidad/calidad.asp#.WI-XiFPhDcs. Con acceso el 21-12-2016.

Aznar, A.S. y Castañón, D.G.(2005) "Quality of life from the point of view of Latin American families: a participative research study" en Journal of Intellectual Disability Research, vol. 49, nº. 10, pp. 784-788.

Carrón, J. y Arza, J. (2013) "Esclerosis múltiple, calidad de vida y atención sociosanitaria." En International Journal of Organizations / Revista Internacional de Organizaciones, nº. 11, pp. 37-54.

Chou, Y. C., Schalock, R. L., Tzou, P. Y., Lin, L. C., Chang, A. L., Lee, W. P., y Chang, S. C. (2007) "Quality of life of adults with intellectual disabilities who live with families in Taiwan" en Journal of Intellectual Disability Research, vol. 11 nº51, pp. 875-883.

Flores, N., Jenaro, C., González-Gil, F., y García-Calvo, P. (2010)."Análisis de la calidad de vida laboral en trabajadores con discapacidad" en Zerbitzuan, nº. 47, pp. 95-107.

Gómez, L., Verdugo, M.A. y Arias, B. (2010) "Calidad de vida individual: avances en su conceptualización y retos emergentes en el ámbito de la discapacidad" en Psicología Conductual, vol. 18, nº. 3, pp. 453-472.

Harris, H. (1970) El trabajo social individualizado. Madrid, Ed. Rialp,

Huete, A. y Díaz, E. (2009): Estudio sobre situación de necesidades sociosanitarias de las personas con enfermedades raras en España. Madrid. Federación Española de Enfermedades Raras.

Martín-García, M., Ponte-Mittelbrun, C. y Sánchez-Bayle, M. (2006) "Parte IV. Ecosalud y participación social: Participación social y orientación comunitaria en los servicios de salud" en Gaceta Sanitaria, vol. 20, nº. Supplement 1, pp. 192.

Martínez, J.R. y Sanjuán, A. (2009) "¿Por qué hablamos de continuidad de cuidados cuando realmente queremos decir satisfacción profesional?" en Revista de Administracion Sanitaria, vol. 7, nº. 4, pp. 661.

MSIF (2002) Principles to promote quality of life with people of Multiple Sclerosis. Disponible en: http://www.msif.org/about-us/advocacy/principles-to-promote-quality-of-life/ Con acceso el 15-01-2015.

OMS (2009): Documentos básicos: Constitución de la OMS (47ª ed.). Ginebra. Organización Mundial de la Salud.

ONU (2006). Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf. Con acceso 19-12-2016

Pineault, R. y Potvin, L. (2003) "Milton Terris's career" en Journal of Public Health Policy nº. 24, pp. 77-81.

Pérez, LC. (2006) Discapacidad y asistencia sanitaria. Madrid. CERMI.

Ponte, C. (2008): Conceptos fundamentales de la salud a través de su historia reciente. Disponible en http://85.152.37.8/recursos/2008/SaludyCiudadania.pdf. Con acceso 15.-11-2011.

Richmond, M.E. (1995) El caso social individual; El diagnóstico social: Textos seleccionados. Madrid, Ed, Talasa.

Rogers, C.R. (1977) Psicoterapia centrada en el cliente :práctica, implicaciones y teoría, Barcelona, Ed. Paidós.

Schalock, R.L. y Verdugo, M.Á. (2010) Calidad de vida: manual para profesionales de la educación, salud y servicios sociales. Madrid. Ed. Alianza.

Verdugo, M.A., Schalock, R. L., Gómez, I., y Arias, B. (2007) "Construcción de escalas de calidad de vida multidimensionales centradas en el contexto: La escala GENCAT" en Siglo Cero, vol. 38, nº 224, pp. 57-72.

Verdugo, M.A. y Schalock, R.L. (2009) "Quality of Life: From Concept to Future Applications in the Field of Intellectual Disabilities" en Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, vol. 6, nº. 1, pp. 62-64.

Verdugo, M.A., Gómez, L. E., Arias, B., y Schalock, R. L. (2011). “The integral quality of life scale: Development, validation, and use” en Kober, R.(ed) Enhancing the quality of life of people with intellectual disabilities. Springer. pp. 47-60.

Verdugo, M.A., Gómez, L. E., Arias, B., Santamaría, M., Clavero, D., y Tamarit, J. (2013). Evaluación de la calidad de vida en personas con discapacidades intelectuales o del desarrollo: La escala INICO-FEAPS. Madrid. FEAPS

WHOQOL Group (1995) "The World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL): position paper from the World Health Organization" en Social science & medicine, vol. 41, nº. 10, pp. 1403-1409.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

EXPECTATIVAS DE PADRES Y PROFESORES DE ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES ACERCA DE LA ATENCIÓN ESCOLAR QUE RECIBEN SUS HIJOS/ ALUMNOS

Mirabal Socas Inmaculada
inmacms@hotmail.com

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

MARCO TEÓRICO

1. Concepto de familia

La familia es la unión de personas que comparten un proyecto vital de existencia en común que se quiere duradero, en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia a dicho grupo, existe compromiso personal entre sus miembros y se establecen intensas relaciones de intimidad, reciprocidad y dependencia (Rodrigo y Palacios, 2003).

La familia se constituye como un sistema formado a su vez por los subsistemas conyugal, parental y fraterno. Es un sistema dinámico que varía con la evolución vital de sus miembros y por los cambios que producen sus relaciones con el exterior.

La aparición en el seno de la familia de un hijo con discapacidad será un acontecimiento que influirá en la estructura de la familia, en el cumplimiento de sus funciones y en la relación entre sus miembros y con el entorno.

2. Influencia de la discapacidad del hijo en los subsistemas familiares

En cada uno de los subsistemas que conforman el sistema familiar la vivencia de la discapacidad del hijo tendrá diversas consecuencias, indicamos sólo algunas, a modo de acercamiento al tema.

En la relación conyugal puede ocurrir que las tareas derivadas de la atención al hijo con discapacidad reafirme el rol de padres, anulando el de cónyuge, viéndose afectado el vínculo de pareja.

Respecto a los roles parentales, el padre en las primeras etapas de la crianza del hijo manifiesta "falta de competencia", dejando esas responsabilidades a la madre, pero apoyando sus esfuerzos. El padre se vuelca en las tareas del mundo exterior: trabajar más para cubrir las necesidades familiares y tareas administrativas.

En la actualidad en la familia española (Meil, 2006), el reparto de roles en el que el hombre aporta el sustento y la mujer se encarga de la casa y el cuidado de los hijos, se ha ido modificando en una mayor simetría en las responsabilidades, no obstante la mujer continúa teniendo mayor peso en las tareas domésticas y educativas. El hijo con discapacidad no hace más que ratificar y prolongar dicho rol, la madre se convierte en cuidadora primaria, renunciando a su profesión o reduciendo el horario de trabajo en favor de horas para el cuidado del hijo(Verdugo 2009).

La relación con los hermanos, que sirve de modelo de identificación y prepara desde el seno de la familia para las relaciones sociales se ve alterada cuando el hermano presenta una discapacidad. El modelo de identificación y la relación (lucha, control de impulsos, tolerancia a la frustración,

compartir, negociar, apoyo mutuo, franqueza y solidaridad) se verán afectados (Vargas y Polaino, 1996).

3. Influencia en las funciones de la familia de la discapacidad

De forma global podemos decir que a la familia con un hijo con discapacidad se le presentan mayores dificultades para cumplir sus funciones y que estas se prolongan más en el tiempo.

Por lo que se refiere a la función económica, se verán incrementados los gastos, derivados de tratamientos o equipamientos específicos

La función de cuidado físico se prolongan en el tiempo, la autonomía del hijo en el propio cuidado tarda más en llegar o no llega nunca del todo.

La capacidad para el ocio se reduce, por el tiempo que se dedica a acudir a servicios de terapia o rehabilitación y los cuidados en el hogar del hijo. Resulta fundamental el apoyo de la familia extensa, amigos o asociaciones para proporcionar un tiempo de "respiro familiar". La vida social de la familia se puede ver afectada, reduciendo la familia las salidas culturales o con amigos para evitar enfrentarse al efecto negativo de la actitud de los extraños frente a las conductas del niño con discapacidad.

En la función educativa aparece el desconcierto, al no saber que pautas educativas a seguir, particularmente en las estrategias para modificar conductas inapropiadas.

4. Ciclo vital de la familia con un hijo con discapacidad

El diagnóstico de la discapacidad produce un shock inicial que genera resistencia pasiva a la realidad y sentimientos diversos como sobreprotección, rechazo, deseos de verificar el diagnóstico, culpabilidad.

Es una crisis que aparece en la historia vital de la familia y que conllevará pérdida, necesidad de elaborar un duelo personal y como familia. Si el duelo recorre un camino favorable, se acepta al hijo real y se redistribuyen los roles y las funciones.

Al llegar la edad preescolar del hijo o hija con discapacidad, la tarea de los padres se extiende en el tiempo, ya que los hábitos básicos de autonomía personal tardan en llegar.

La entrada en la escuela es una etapa estresante. Supone la salida del entorno familiar accediendo el hijo a un entorno más amplio y menos protegido. Es una difícil decisión de escoger la modalidad de escolarización o el centro educativo .Por otro lado, se continua acudiendo a profesionales externos rehabilitadores y a ello se suma la colaboración con el colegio, ampliando las tareas de los padres.

Al alcanzar el hijo con discapacidad la etapa adolescente la independencia propia de la misma tarda en llegar o no aparece. Llega el despertar sexual que suele ser difícil de afrontar y orientar Se hacen más evidentes la dependencia o la dificultad de inclusión social.

Llegada la edad adulta, los padres (mayores o ancianos) se ven sin energía para enfrentar las conductas y necesidades del hijo .Se presentan tres crisis: la escuela acaba, deben elegir un centro de adultos y buscar soluciones para cuando ellos ya no estén.

En esta etapa los hermanos se implican más y se preparan para asumir la tutela (Freixa, 2000).

6. Necesidades sentidas por las familias con hijos con discapacidad

Giné (2000) clasifica las necesidades de las familias con hijos con discapacidad en prácticas y psicologías. Indica que estas necesidades de las familias deben orientar la fórmula de actuación de los profesionales que interviene con ellas.

Las necesidades prácticas son la ayuda en tiempo libre, formación sobre cómo actuar, disponibilidad de profesionales preparados y una relación estable y continuada con la escuela.

Las necesidades psicológicas sentidas por las familias son apoyo emocional, ser escuchados, sentirse aceptados y no juzgados, orientación sobre como intervenir con los hermanos, apoyo para el fortalecimiento de la pareja (Freixa 2000).

7. Resiliencia familiar

Para enfrentar el hecho de la discapacidad y las influencias descritas en los apartados anteriores, la familia puede contar con mayor o menor capacidad de resiliencia, esto es, confianza en sus capacidades para enfrentar situaciones problemáticas, adaptarse y ser transformados positivamente por ellas.

Walsh (2004) considera que son pilares de la resiliencia familiar: reconocer los problemas y limitaciones que hay que enfrentar ,comunicar abiertamente acera de ellos, valorar los recursos personales y colectivos de la familia y organizar y reorganizar las estrategias todas las veces que sean necesarias , evaluando logros y pérdidas.

Tomando en conjunto todo lo descrito hasta ahora respecto a familia y discapacidad podemos señalar siguiendo a Verdugo (2009):“La familia experimenta calidad de vida cuando sus necesidades son satisfechas, sus miembros disfrutan de la vida conjuntamente como familia y, a su vea, tienen la oportunidad de perseguir y conseguir metas que son significativas para ellos”

8. Familia, discapacidad y escuela

Una educación inclusiva es aquella que asume la diversidad del alumnado y, por tanto, debe ser abierta y flexible para adaptarse a las características de cada alumno. Con este fin debe establecer

diferentes tipos de apoyos para que las personas con discapacidad alcancen los objetivos educativos previstos, como cualquier otro ciudadano de la comunidad de la que forma parte.

En el proceso educativo de cualquier niño confluyen dos instituciones básicas: la familia y la escuela. Dado que el objetivo de ambas es común se hace necesaria la coordinación entre ellas. La discapacidad del hijo/alumno añade a esta relación una peculiaridad que se ha de tener en cuenta. Se han de prestar los apoyos necesarios para que las familias experimenten la relación con la escuela en igualdad de condiciones con el resto de las familias, sin detrimento de la calidad de vida que acabamos de mencionar.

TRABAJO EMPÍRICO

1. Objetivos

A través de nuestro trabajo de investigación hemos querido conocer la realidad cotidiana de la relación entre la familia con un hijo con discapacidad y la escuela, dando respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Tienen padres y profesores las mismas expectativas acerca de la atención escolar que se proporciona a sus hijos/alumnos con discapacidad? ¿Se cumplen esas expectativas? ¿En qué grado? ¿Están satisfechos padres y profesores con los progresos de sus hijos/alumnos derivados de la atención escolar que reciben? ¿Qué tipo de relación consideran padres y profesores que debe darse entre la familia con hijos con discapacidad y la escuela? ¿Encuentran dichas familias cabida en la escuela a las necesidades que les genera la tarea de educar?.

La elección de ese objeto de estudio surge de la experiencia vivida en la actividad docente en niveles de Educación Infantil y Primaria. Se observa en esas etapas, en apariencia, una falta de coincidencia entre las expectativas de los padres de alumnos con necesidades educativas especiales (NEE) y las del profesorado que interviene con ellos. Los padres se trazan metas acerca de la escolarización de sus hijos/as con NEE que el profesorado entiende que no están al alcance del alumno/a o, en sentido contrario, los padres consideran que su hijo/a no tiene capacidad para alcanzar los objetivos educativos que desde el centro educativo se le proponen. Dentro de estos dos polos se dan un abanico de posiciones entre ambas poblaciones, padres y profesores, que apuntan al encuentro o al desencuentro que, posiblemente, afecten en al progreso de los hijos/alumnos con necesidades educativas especiales.

Para ello nos trazamos los siguientes objetivos:

- Expectativas que las madres y padres tienen respecto a la atención escolar que reciben sus hijos e hijas.
- Expectativas que profesoras y profesores de Apoyo a las Necesidades Específicas de Apoyo Educativo (NEAE) tienen respecto a la atención escolar que se le ofrece a estas alumnas y alumnos.
- Concomitancia o disonancia entre las expectativas que ambos grupos, madres, padres y profesorado manifiestan.
- Importancia que ambos grupos conceden al trato individualizado y diferenciado que se debiera dar a las familias con hijos con necesidades educativas especiales.

Los datos servirán para consensuar un lenguaje educativo más convergente entre las familias y el profesorado y para planificar programas de intervención y coordinación con las familias en pro de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales por discapacidad.

La coordinación entre la familia y la escuela en la atención al alumnado con discapacidad (motora, auditiva, visual, intelectual o por TEA) implicará la mejora en los resultados individuales de las alumnas y alumnos, y, con ello, una mejora en su calidad de vida (Verdugo. M, 2009) y en la calidad de vida de su familia.

Una relación adecuada entre la escuela y las familias de alumnos con necesidades educativas especiales, convierte a esta institución en un factor de preservación familiar (Rodrigo, 2008), es decir, apoyo a las fortalezas de la familia y, por ello, agente de la resiliencia familiar (Walsh, 2004).

2. Población

Para acceder a la población a encuestar nos dirigimos a los centros educativos públicos de infantil y primaria de la provincia de Las Palmas de Gran Canaria, a través del centro nos acercamos a los dos grupos de población. En un primer paso se entrevista al profesor de apoyo a las Necesidades Educativas de Apoyo Específico (NEAE) y si se presta a participar en la investigación, se contacta con las familias de los alumnos a los que atiende.

Tabla 1 *Total de centros públicos de Educción Infantil y Primaria de la provincia de las Palmas de Gran Canaria*

GRAN CANARIA	FUERTEVENTURA	LANZAROTE
237 centros	43 centros	43 centros

Tabla 2 *Total de centros de la provincia a los que se accedió*

Isla	Centros	Porcentaje respecto al total de centros en cada isla
Gran Canaria	112	47 ,8 %
Fuerteventura	43	100 %
Lanzarote	12	27,9 %

La población final encuestada fue de 47 profesores de apoyo a las NEAE y 63 madres y padres de alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad escolarizados en centros educativos ordinarios públicos de Infantil y Primaria en la Provincia de Las Palmas de G. C.
En el caso de la población de profesores la población total sobre la que intervienen es de 175 alumnos con NEE.
Como se puede observar por la relación porcentual los resultados referidos a ambas subpoblaciones tienen un valor que estimamos en términos de tendencias y en cuanto tales han de ser considerados.

3. Metodología

Para medir el objeto de estudio utilizamos el cuestionario estructurado, de carácter descriptivo y causal. Dado que nos dirigimos a dos poblaciones (padres y profesores de apoyo a las NEAE) con características diferentes, se han construido dos cuestionarios en función de cada población. Los cuestionarios lo conforman preguntas cerradas, categorizadas y de respuesta múltiple y tienen carácter anónimo, se le asignó un código al centro educativo donde era entregado y a cada encuestado.
Previamente a la aplicación se validó el cuestionario aplicando estos al 10 % de las poblaciones, elegidas el azar, a modo de pretest. Con este pretest se trató de valorar también la comprensión, deseabilidad o no, claridad o ausencia de algún aspecto relevante para la población encuestada en dicho cuestionario. Se entregaron y recogieron los cuestionarios con pretest entre los meses de octubre-noviembre de 2011.
A partir del pretest, que consistió en un breve cuestionario de 5 ítems, quedaron validados los cuestionarios, pues no generaron rechazo, ni deseabilidad, ni dificultades a la hora de ser respondido por los encuestados, sólo requiriéndose arreglos de carácter menor.
En cada centro escolar se contactaba con los profesores de apoyo a las necesidades específicas de apoyo educativo y se le solicitaba:

- Cumplimentar su cuestionario como profesor.
- La explicación del cuestionario y entrega/recogida a los padres de sus alumnos con necesidades educativas especiales
- Dado un plazo de entre 1 a 2 semanas se pasaba a recoger los cuestionarios de padres y profesores.

A partir de los meses de diciembre- enero de 2012 se comenzaron a recoger los primeros cuestionarios, cuyo vaciado se hizo mediante el programa SPSS v 15.

Se fueron introduciendo datos por centro escolar, diferenciando una plantilla para la población profesores y otra para la población de padres del mismo centro.

4. Resultados

Existe un conjunto de preguntas en el cuestionario respecto a las cuales se pedía a la población encuestada que la valoraran según los siguientes criterios: "muy significativa","bastante significativa", "poco significativa" y "nada significativa". Para el análisis de cada uno de los ítems tomaremos solamente los valores que se refieren a las dos primeras categorías: "muy significativo" y "bastante significativo", sumando los resultados de ambas categorías. Igual con las preguntas que tienen una estructura parecida como "muy importante" o "muy satisfecho", etc. En otros items los encuestdos debían escoger hasta 3 opciones y con este criterio se deben entender los tantos por cientos expuestos.

4.1 Perfil social de los padres

La población la forman diversidad de tipos de familia, con madres y padres que en un 80,6 % se sitúan en edad madura, y por ello con experiencia vital y años ejerciendo el rol parental.

Respecto a nivel de estudios, más del 50,0% de la población sólo sabe leer y escribir o tiene estudios elementales, por lo que los recursos culturales son escasos.

El paro, un 53,8% en los encuestados/as, y 46,6 % en la pareja de los mismos; así como el hecho de que el 43,5% informa de que vive de alquiler, nos muestra unas familias con recursos económicos limitados, a lo que se une que el 45,2 % no recibe ayuda económica por la discapaciad del hijo/a.

4.2 Perfil socioeducativo de los hijos

Los datos describen una población masculina, el número de niños con discapacidad 66,7% dobla al número de niñas 33,3 %.

Referido a la edad la mayor concentración se da en las edades como sigue: once años19, 0%; diez años 17,5% y siete años14, 3%.

Si se suma las edades de la población comprendidas entre 7- 13 años se alcanza una puntuación del 79,9%, lo cual significa que la población de padres, dada la edad del hijo,tiene un periodo de tiempo suficientemente amplio de dedicación al hijo/a con discapacidad. En tal sentido, han vivido ya el diagnóstico de la discapacidad, los primeros años, la relación con diverso tipo de profesionales que han intervenido con el hijo/a, la entrada en la escuela, conocen el significado de la inclusión o exclusión social. Estas experiencias suponen que la población encuestada dispone de datos

importantes para responder a nuestro cuestionario, lo que aporta al mismo una significación cualitativa de importancia.

Respecto a el tipo de discapacidad del hijo los resultados fueron:

- Discapacidad intelectual 44,3%
-Trastorno Generalizado del Desarrollo 34,4%
- Discapacidad motora 16,4%
- Discapacidad visual 4,9%

No aparecen madres y padres con hijos con discapacidad auditiva.

Los hijos se encuentran escolarizados en Infantil el 13,6 % y Primaria el 86,4%, cursan sus estudios en "Centro Público de Infantil y Primaria Ordinario" el 62,2%; en "Centro Público de Infantil y Primaria en modalidad de Aula Enclave"el 31,3% y en "Centro Público de Infantil y Primaria de Atención Educativa Preferente Motóricos" 6,6%.

Las madres y padres encuestados dicen que sus hijos/as "necesitan otras ayudas psicoeducativas" en 85,0 % y "no necesitan más ayuda que la escolar" el 15,5%.

Del 85% de la población de madres y padres que dice que el hijo/a necesita ayudas psicoeducativas, las ayudas se distribuyen de la siguiente forma:

- Fisioterapeuta 59,3 %
- Psicólogo 59, 3 % "
- Logopeda 22,0%
- Terapia ocupacional 18,4%.

Los datos muestran que los padres en las tareas que conlleva tener un hijo con discapacidad "no recibió ayuda" 57,4% y "sí recibió ayuda" 42,6%.

Los que señalan que sí reciben ayudas las describen de la siguiente forma: "ayuda de parientes mediante el cuidado del niño/a" 14,3%; "amigos mediante el apoyo afectivo" 14,3%; "ayuda económica de las instituciones" 15,9%; "cuidado del hijo/a por parte de las instituciones" 9,5%; "familia mediante apoyo afectivo" 7,9%; "asociaciones mediante apoyo afectivo 4,8 %.

Los datos nos mientras, por tanto, un 57,4 % de la población de madres y padres que dice "no recibir ayuda", es decir no cuenta con redes de poyo informal, ni formal.

4.3 Sentimientos producidos por el diagnóstico de la discapacidad en los padres

Preguntados los padres por el momento en que conocieron el diagnóstico de la discapacidad :

- Durante el embarazo y el momento del nacimiento 25,4%
- Entre 1- 3 años 58,0%
- Entre 4 -9 años 23,7%.

Los datos vistos desde la relación que estos resultados pudieran tener con la atención escolar, permiten afirmas que si los hijos/as con discapacidad se escolarizan a partir de los 3 años, el 76,2% de las madres y padres de la población tenían conocimiento del diagnóstico de la discapacidad como una realidad previa a la escolarización de su hijo/a.

Los resultados referidos a los sentimientos que les produjo el diagnóstico muestran cierta dispersión respecto a los sentimientos y en función de mayor a menor porcentajes son como sigue:

- Profunda tristeza 28,6 %;
- Desmoronamiento 17,5 %
- Deseo de luchar 17,5 %
- Sentimiento de incapacidad 11,1%
- Sentimiento de culpa 9,5 %.

En línea con estos datos indicados, los sentimientos elegidos por las madres y padres señalan que ni el género ni el rol parental diferencian la elección

El diagnóstico y los sentimientos expuestos en el punto anterior pueden generar conductas diferentes en los padres, respecto a estas conductas los datos presentas dispersión:

- Abandono del aspecto personal 38,2 %
- Distanciamiento de la pareja 20,6 %
- Incomunicación en la pareja 41,7 %
- Aislamiento de la familia 8,8 %
- Bajo rendimiento laboral 8,8 %

El 78% de la población no recibió ningún tipo de apoyo profesional para superar el diagnóstico y los sentimientos producidos y 20,6 % si recibió ayuda de profesionales o asociaciones.

4.4 Perfil profesional de los profesores de Apoyo a las Necesidades Educativa de Apoyo Educativo (NEAE)

La población de profesores y profesoras de apoyo a las NEAE, a través de la categoría sexo, se nos muestra como una población mayoritariamente femenina, 91,5% de profesoras y 8,5% de

profesores. Estos resultados se corresponden con los perfiles acerca de la profesión de profesor /a de Primaria, mayoritariamente elegida por mujeres.

El ítem referido a la edad muestra los siguientes datos: 20-30 años 4,3%; 31-40 años 29,8%; 41-50 años 31,9%; 51-60 años 31,9%. Se observa que el 63,8% de las profesoras y profesores encuestados superan los cuarenta años, lo cual hace pensar que tienen un cierto nivel de experiencia personal y profesional.

El 89,4 % de los encuestados son funcionarios, con plaza definitiva o provisional. Podemos apreciar en esta población estabilidad profesional, lo cual siempre se toma como valor positivo para el ejercicio laboral.

4.5 Sentimientos que produce a los profesores de apoyo a las neae los alumnos/as con necesidades educativas especiales

Los resultados referidos a los sentimientos que produce su alumnado con discapacidad son los siguientes aceptación" 63,9% "entusiasmo" 34,7% y "empatía" 30,4%. Son estos los tres sentimientos más expresados, con una evidente carga emocional positiva hacia los alumnos/as con discapacidad.

A estos datos de sentimientos con carga positiva se añade el 12,7 % de encuestados que eligieron la opción "otras sentimientos" y añadieron a la lista de sentimientos ofrecidas por el cuestionario: "reto" 6,4%; "aventura" 2,1%; "alegría" 2,1 % e "intriga" 2,1%.

En el extremo opuesto se observa: "distanciamiento" 4,2 %; "rechazo" 4,3 %; "temor" 2,1 %, sentimientos que contienen una cierta carga emotiva negativa.

En el intermedio de ambos espacios aparecen un conjunto de tres sentimientos: "compasión" 10,6 %; "impotencia" 10,6 % y "desaliento" 6,4 %. Estas emociones "intermedias" parecen indicar el deseo de "hacer algo", es decir, de actuar en positivo frente a los alumnos con necesidades educativas especiales.

Preguntados por las conductas que les generan los sentimientos del apartado anterior las respuestas son:

- Marcarse metas y objetivos 78,8 %
- Esfuerzo 66,0 %
- Apoyar a los padres" 25,5 %.

Estas conductas, de tipo proactivas, que mueven a realizaciones, están en consonancia con las emociones mayoritariamente elegidas (aceptación, entusiasmo y empatía), expuestas en párrafos anteriores.

Frente a estas conductas proactivas, una parte mínima de la población expresan otras opciones:"abandono"; 4,3%; "delegar en los padres"; 2,1%; "desaliento" 2,1 %; " no implicación" 2,1%; "uso de la queja" 2,1 %.

4.6 Expectativas respecto a los recursos escolares

El 84,5% de las madres y padres esperan que la atención escolar contribuya mucho o bastante al progreso de sus hijos, frente al 15,5 % que expresan tener poca o ninguna confianza en ello.

Los principales recursos que las madres y padres esperan de la escuela son:

- Orientación personalizada a madres y padres 62,9%
- Atención individual para su hijo/a 21,0%
- Personal especializado 8,1%

Al considerar como primer recurso el que se refiere a la atención que a ellos se les proporciona, las familias se convierten en demandantes de ayuda en función de la discapacidad de su hijo. Requieren tanto asesoramiento educativo, como apoyo moral. Con ello, la escuela se muestra como una fuente para enriquecer las fortalezas de la familia y apoyar su capacidad de resiliencia.

La población de profesores considera como recursos más importantes para la atención escolar al alumnado con NEE: "recursos materiales" 48,9 % "coordinación entre profesionales que intervienen con el alumno/a" 42,6 %; "disponer de horas para la atención individual del alumno" 40,4 % y "asesoramiento por parte de expertos 38,3%" .El resto de opciones no alcanzan un porcentaje mayor del 13%.

Las madres y padres esperan que mediante la atención escolar sus hijos desarrollen principalmente:

- La comunicación oral/alternativa 46,6%
- El control de las emociones 38,1 %
- La autonomía personal 31,3 %

Se refleja que las familias seleccionan capacidades fundamentales para la inclusión social de sus hijos.

Los profesores esperan que con la atención escolar sus alumnos con discapacidad progresen principalmente en los siguientes aspectos:

- Comunicación oral /alternativa 34,8%
- Control de las emociones 32,0%
- Técnicas instrumentales (lectoescritura y cálculo) 31,4%

Se observa que padres y profesores coinciden en la importancia de la atención individual al alumno como recurso educativo y en que deben ser la comunicación y el control de las emociones los principales objetivos a alcanzar mediante la atención escolar.

4.7 Progresos observados en hijos/ alumnos con necesidades educativas especiales (NEE) debido a la atención escolar

Los padres y madres perciben los mayores progresos en sus hijos como resultado de la atención escolar en:

- La autonomía personal 38,5 %
- Comunicación oral/alternativa 32,6 %
- Técnicas instrumentales 26,2 %

Los profesores observan mejoras en los alumno con NEE debidas a la atención escolar que reciben en :

- Comunicación oral o /y alternativa 36,6 %
- Técnicas instrumentales 34,9 %
- Autonomía personal 28,0 %

Tanto los padres como los profesores indican que los progresos observados son menores que los ellos esperan excepto en comunicación oral/alternativa que supera las expectativas de ambos grupos. Consideran, por tanto, que la atención escolar debería derivar en mayores progresos para los alumnos con necesidades educativas especiales.

4.8 Coordinación familia y escuela

El 100% de las madres y padres consideran importante recibir ellos atención personalizada y diferenciada en el centro educativo de su hijo con discapacidad y afirman recibirla. El 86% se muestra satisfecho con dicha atención.

Las madres y padres señalan que la atención individual que se les presta en la escuela a ellos les aporta:

- Clarifica sus dudas educativas 38,2 %
- Apoyo moral 32,7%
- Ayuda a entender las conductas del hijo 21,8%
- Pautas para seguir las directrices del colegio 7,3 %

El 90,9 % de las madres y padres indican que esa atención que ellos reciben repercute de forma positiva en el desarrollo de sus hijos.

Los profesores, en un 77,8%, coinciden con las madres y los padres en que la atención personalizada y diferenciada a las familias con hijos con discapacidad es bastante necesaria. Señalan que sería adecuado tener en su horario mayor número de horas dedicadas a esta coordinación.

Los profesores encuestados esperan de las familias con hijos con discapacidad:

- Que acepten al hijo tal como es y tengan noción de sus capacidades reales 65,9%
- Que tengan una noción clara de las capacidades de sus hijos 57,5 %
- Que vean al profesor como un apoyo 31,9 %

Los profesores indican que en su realidad cotidiana es poco frecuente que los padres tengan una noción adecuada de las capacidades de su hijo (51,1 %) y lo acepten tal como es (65.9 %), pero más de un tercio se sienten percibidos como apoyo para las familias.

Cuando se pregunta a la población de profesores por dificultades que se presentan a la hora de desarrollar un trato personalizado con las madres y padres indican cuatro

- Las familias no siguen las recomendaciones dadas desde la escuela 59,6%
- Las familias no aceptan la discapacidad del hijo 46,8%
- Las familias no acuden a las reuniones de coordinación 38,3%
- faltan horas en el horario del profesor para la coordinación con la familia 36,2%

A pesar de estas dificultades, sólo un 28,8 % del profesorado se encuentra poco o nada satisfecho con su relación con las familias frente el 71,2 % que se reconoce satisfecho con dicha relación.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1.- Expectativas de madres, padres y profesores acerca de la atención escolar que reciben los hijo/alumnos con necesidades educativas especiales

Primera conclusión

Un importante porcentaje de la población de madres y padres con hijos con necesidades educativas especiales, 84,5%, confía en atención escolar para el progreso de su hijo/a. Estos progresos consideran que llegan principalmente por los recursos escolares siguientes: orientación personalizada a madres y padres, atención individualizada para el hijo/a y la atención de profesionales especializados.

Segunda conclusión

Los recursos considerados más importantes por las madres y los padres son de tipo personal, no material, pero además destaca que el primer recurso señalado refiera no al hijo/a, sino a la propia madre o padre. Los padres se convierten en demandantes de ayuda en función de los hijos con necesidades educativas especiales. Se manifiesta cierto grado de realismo, ya que las madres y padres entienden que ellos mismos requieren ayuda para una educación eficaz de sus hijos con discapacidad. Muestran ser conscientes de las particularidades que la discapacidad añade a sus funciones educativas tanto en las tareas con el hijo/a, como en su adaptación a esa realidad. Las madres y padres tienen sentimientos encontrados respecto al diagnóstico de la discapacidad que van de la tristeza profunda al deseo de luchar. De ahí su necesidad de recibir de la escuela asesoramiento educativo, pero también apoyo moral.

De lo afirmado podemos colegir que la escuela es para las familias fuente para enriquecer sus fortalezas y promotora de la resiliencia familiar. Si el Sistema Escolar Canario refuerza el recurso del asesoramiento a madres y padres con hijos con necesidades educativas especiales estará reforzando su función de institución para la preservación familiar y calidad de vida para estas familias y sus hijos.

Propuesta

Debemos reflexionar si los centros educativos perciben este papel que juegan para estas familias, si la formación de los profesores les permite intervenir con estrategias de abordaje adecuadas con dichas familias, teniendo en cuenta las peculiaridades que la distinguen de otras familias.

Tercera Conclusión

Las madres y los padres apuntan que sus hijos/as requieren una atención individual , llevada a cabo por especialistas. Parece que en estas demandas la población pone más en juego la "realidad asumida" del hijo que la "realidad fantaseada". Demuestra conocer el perfil psicoeducativo de su hijo/a con discapacidad y lo que ello conlleva para la atención escolar. Las madres y los padres con hijos/as con nee esperan que sus hijos/as desarrollen principalmente la comunicación oral/alternativa, control de sus emociones autonomía personal. Estas expectativas están llenas de realismo por cuanto refieren a aspectos que se relaciona con el desarrollo de la autonomía personal y las capacidades para una inclusión social, la comunicación oral o con sistemas alternativos de comunicación permiten controlar nuestro entorno y el control de las emociones facilita las relaciones sociales. Estas son las metas que esperan las madres y padres para su hijo/a con discapacidad, ya que al ser preguntados por lo que esperan del futuro de su hijo más de la mitad de la población consideró que llegaría a ser independiente. Las mejoras elegidas por los padres para lograr, a través de la atención escolar, por sus hijos son piezas fundamentales para la independencia. Para el logro de esos objetivos las madres y padres confían en que la escuela proporcione atención individualizada a sus hijos e hijas, a la luz de confianza en la eficacia de los recursos escolares que muestras los resultados de esta investigación (93,2%) parece sus hijos/as reciben atención individualizada.

Cuarta conclusión

La población de profesores y profesoras de alumnos con necesidades educativas especiales espera que los centros educativos cuenten con los siguientes recursos: recursos materiales, coordinación entre los profesionales que intervienen en el centro, disponer de horas individuales para atención al alumno, asesoramiento por parte de experto. Se observa que los recursos de tipo personal ocupan, en total, porcentajes mayores que los recursos materiales, al igual que ocurría con las madres y los padres. No obstante, en lo referido los recursos sólo se da una coincidencia entre las poblaciones: la atención individualizada al alumno. El profesorado conoce, debido al perfil psicoeducativo de los alumnos/as con nee la necesidad de abordar aspectos educativos específicos que requieren de estrategias individuales, no grupales para resultar eficaz. Las madres y padres entienden que una atención educativa dirigida "sólo a su hijo/a" resultará más eficaz que en forma grupal.

Propuesta

Siendo la atención individualizada un recurso valorado por familia y escuela se debería desde los centros educativos facilitar horarios al profesorado para proporcionar dicha atención, en cuya necesidad sí que hay acuerdo familia-escuela. Ello permitiría no sólo una mayor posibilidad de estrategias de progreso con los alumnos con NEE, sino un mayor nivel de satisfacción profesional de profesores y de las familias con los recursos escolares.

Quinta Conclusión

Los profesores, al contrario que las madres y padres, no valoraron como recurso de mayor importancia disponer de horas para coordinarse con la familia. Pudiera ser que no lo consideren importante, o que no vean la necesidad de contar con más horas de las que ya se disponen para dicha coordinación. Sin embargo, si se le pregunta en qué recursos con los que se cuenta en el centro resultan más eficaces, la colaboración familia escuela aparece en tercer lugar, con un porcentaje de 29,8%. Es decir, los profesores consideran importante dicha colaboración para su labor docente.

También conviene la población de profesores con la de madres y padres en valorar los recursos y la organización escolar como eficaces para lograr mejoras en los alumnos con necesidades educativas especiales.

2.- Coordinación familia escuela

La coordinación entre familia y escuela es un recurso fundamental en la educación de cualquier alumno, por tanto, también en los alumnos/as con necesidades educativas especiales. Sin embargo, en esta relación se ha de tener en cuenta las peculiaridades que añade a la familia el hecho de vivir la discapacidad en su seno.

Madres, padres y profesores tienen unas expectativas acerca de esta coordinación, que se hace efectiva en la relación personal entre ambos grupos. La importancia que cada una de estas subpoblaciones conceda a dicha relación personalizada y su significado para las mejoras del hijo/alumno, así como lo que esperan de ella, influirá en el apoyo mutuo respecto a su labor educativa con los hijos/alumnos con necesidades educativas especiales. Si dicha relación no es concebida como un recurso importante y debidamente organizada, las pautas educativas no seguirán unos objetivos comunes y podrá verse comprometido el adecuado progreso del alumno.

Sexta conclusión

La población de madres y padres en el 100% consideran importante recibir atención personalizada y diferenciada en centro educativo de su hija/o con NEE. A pesar de la obviedad, esta afirmación guarda relación con la importancia que conceden como recurso recibir orientación y asesoramiento del centro escolar, pero además también el 100% dice recibir desde los centros educativos dicha atención personalizada y diferenciada.

Séptima conclusión

La coordinación familia-escuela gestionada a través de la atención individualizada, proporciona a las madres y padres con hijos con nee apoyo en sus pautas educativas (clarificar dudas, entender conductas del hijo, seguir directrices del colegio) y apoyo moral.

Esta doble vertiente es muy "clarificadora" ya que no sólo se ve la relación con la escuela como fuente de asesoramiento en las funciones educativas de la familia, sino como facilitadora de apoyo moral, lo cual atañe al aspecto afectivo y emocional de las madres y los padres. La relación con la escuela, la atención individualizada es un factor de preservación familiar, en cuanto hace que padres y madres se sientan acompañados, protegidos, amparados por la atención que reciben de la escuela. Desde esta perspectiva, a través del asesoramiento y del apoyo moral, la escuela se vislumbra como un factor importante para la resiliencia de las familias con hijos/as con discapacidad. Esta conclusión se reafirma cuando las madres y padres nos dicen que la atención personalizada que ellos reciben, los apoyos que les aportan, revierte en mejoras que observan en sus hijos: motivación para ir al colegio, integración con los iguales, mejores conductas en casa y mejoras en los aprendizajes.

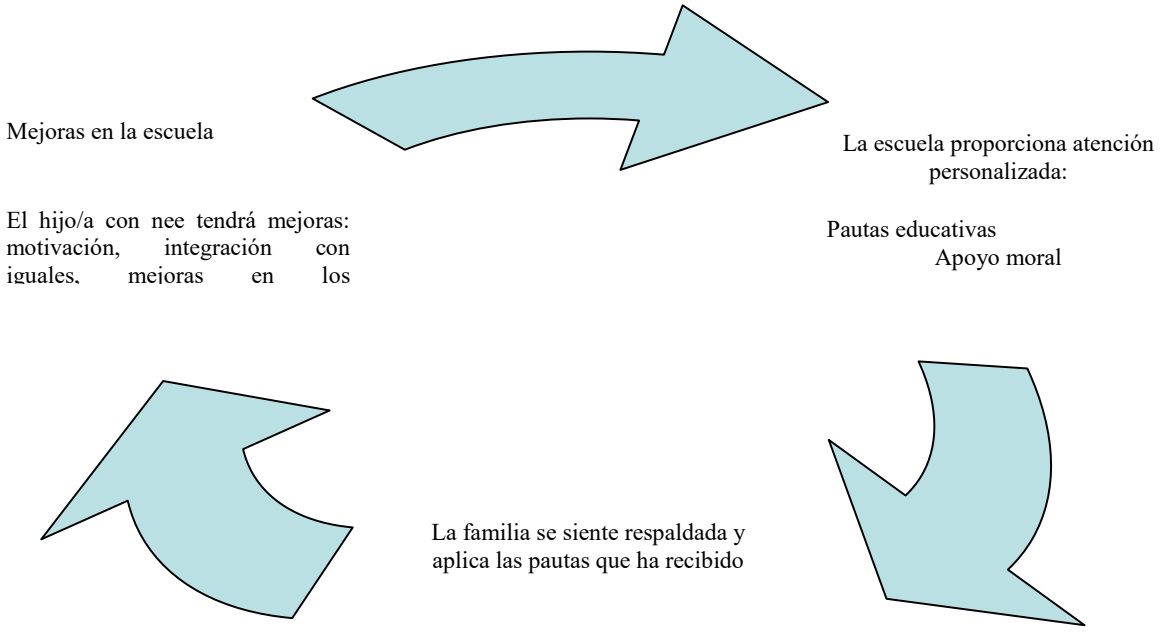
La atención personalizada contribuye a afirmar las fortalezas de la familia, tanto por sentirse acogida, como por facilitarle aprendizajes sobre estrategias educativas que las madres y los padres ponen en práctica y, según ellos mismo afirman, con éxito. De ello se derivará un mayor interés de las familias en la coordinación familia- escuela y unos alumnos que llegan con mejores hábitos de cara a la labor educativa del colegio.

Propuesta

Si se refuerza el horario a los profesores de apoyo a las neae para esta atención personalizada a las madres y los padres, con los beneficios que hemos expuesto, generaría una mejora en los alumnos/as con necesidades educativas especiales. Cuanto más, si ponemos en relación estas

conclusiones con el perfil de población de madres y padres de nuestro estudio. Si se nos presenta una población de escasos recursos económicos y culturales, de la que casi la mitad no recibe ayuda económica, ni ayudas en las tareas que conlleva el hijo con discapacidad, el apoyo en la tarea educativa de la escuela y su valor formativo en dicho aspecto es la única vía de estas familias para fortalecer capacidades para hacer frente a esa tarea.

Atención personalizada a la familia y escuela. Perspectiva sistémica



Octava Conclusión

Respecto a la coordinación con las madres y padres de sus alumnos con necesidades educativas especiales, la población de profesoras y profesoras de apoyo a las NEAE esperan de las familias que acepten al hijo/a con discapacidad, tengan nociones de sus capacidades reales y que vean al profesor como un apoyo. Refiriendo a esta última expectativa "percibir al profesor como un apoyo", más de un tercio, dicen que se siente percibidos por las familias como un sostén en su labor educativa. Por el contrario, indica que es poco frecuente que las familias tengan una noción adecuada de las capacidades del hijo/a y lo aceptan al como es. Estos resultados hacen pensar que la población de profesores y profesoras de apoyo a las NEAE en la relación personalizada con la familia se siente como un apoyo para ellas, pero dicha relación no se traduce en mejoras respecto a las nociones de la familia respecto al hijo/a.

La población de profesores y profesoras de apoyo a las NEAE considera la atención personalizada y diferenciada a las familias con hijos con nee bastante necesario, en lo que coinciden con la valoración de las propias familias. No obstante, los profesores, a la hora de señalar las dificultades

para que esa atención sea efectiva indica que las familias consiguen la pautas que se le dan, no aceptan la discapacidad del hijo/a y que es necesario un mayor número de horas dedicadas a las familias.

Este último aspecto señala un desencuentro entre las ambas poblaciones. Las madres y padres afirmaban que la atención personalizada ayudaba a sus pautas educativas y por tanto, a su hijo con nee. Sin embargo los profesores hablan de dificultades para que los sigan las indicaciones que se les proponen desde la escuela y que no se implican, dejando incluso de acudir al centro cuando se las cita para esa atención personalizada.

¿ Tienen las familias un nivel de exigencia hacia lo que la atención personalizada les aporta menor a los profesores, y por ello siente que les aporta resultados?.¿Es el nivel de exigencia hacia la implicación de las madres y los padres alto por parte de los profesores?.

Estas preguntas no encuentran respuesta en los resultados de esta investigación, ya que de forma global, los profesores dicen estar satisfechos con sus relaciones con las familias.

3.- Progresos de los alumnos/as con necesidades educativas especiales

Novena conclusión

En la población de padres existe, a modo tendencia una relación entre expectativas y mejoras. Las mejoras que esperan son realistas y se muestran congruentes con las expectativas respecto al futuro de sus hijos: independencia o independencia con supervisión. La independencia en su sentido más básico se fundamenta en el logro de una adecuada autonomía personal, requiere de una comunicación oral o alternativa, del control de las emociones en la relación con los otros y manejo elemental de la lectoescritura y el cálculo (técnicas instrumentales). Estas son las mejoras que esperan para sus hijos/as con nee debidas a la atención escolar que reciben. Dichas expectativas son cubiertas con creces por los centros educativos de Infantil y Primaria públicos de la provincia de Las Palmas que han participado en este estudio. Los resultados muestran que las expectativas respecto a los progresos de sus hijos/as con nee son más bajas que los progresos que observan.

Las expectativas bajas respecto al hijo/a indicadas en el párrafo anterior, se deben a un cierto "temor prudente" que a la vez puede ser una defensa frente a posibles decepciones que les generaría las mejoras potencialmente reales. Por otro lado, también se puede interpretar que el sistema educativo canario genera mejoras que sorprenden positivamente a los padres.

Los resultados podrían apuntar ambos aspecto. Pero si que se puede afirmar que , por una u otra razón, las madres y padres con hijos/as con nee ven progresos en sus hijos e hijas como resultado de la atención escolar que reciben en la escuela pública canaria y se muestran satisfechos de ellas.

Décima conclusión

Por lo que concierne a la población de profesores y profesoras, sus expectativas respecto a las mejoras que la atención escolar debería aportar a los alumnos/as con nee coinciden con la de las madres y padres. Esperan mejoras en comunicación oral o alternativa, control de emociones, técnicas instrumentales y relación con los iguales. A diferencia de las madres y los padres , no consideran mejora importante la autonomía personal.
Se da relación entre las mejoras esperadas y las observadas, pero, al contrario que en las madres y los padres, los porcentajes de los resultados bajan en lo que se refiere a las mejoras observadas en los alumnos/as con nee. Se considera que se podría haber mayores progresos en dichos alumnos.

Propuesta

Se hace necesario resolver las dificultades indicadas por los profesores para una mayor eficacia y los logros de mayores progresos de los alumnos con necesidades educativas especiales:

- Escasez de recursos materiales y personales.
- Falta de coordinación entre profesionales que intervienen con el alumno/a con nee.
- Empleo de mucha burocracia para el uso de los recursos.

Son estas cuestiones de organización a sugerir a la Consejería de Educación del Gobierno de Canarias, por cuanto corresponde a aspectos de dotación material y de organización de los horarios de los docentes.

Décimo primera conclusión

Redundaría en los progresos de los alumnos/as con nee, el que las familias con hijas/os con nee :

- Noción de las capacidades del hijo/a por parte de las familias.
- Aceptación del hijo/a.
- Padres y madres acudieran a las reuniones de coordinación familia escuela.

Propuesta

¿ Realmente se da esa falta de noción y aceptación del hijo/a con discapacidad por parte de las madres y los padres?. Quizá lo que se requiera en ese sentido una formación a los padres frente al hecho de la discapacidad que requiere cuestiones específicas de su rol parental. También puede ocurrir que el profesorado desconozca la significación que para la familia tiene la aparición de la discapacidad, como afecta a los padres, las etapas han de atravesar el sistema familiar para llegar a la adaptación a esa realidad y ello reste criterio a la hora de valorar las nociones que tiene la familia acerca del hijo. Además desconocer ese aspecto resta capacidad para acercarse a las familias de forma adecuada y ello deriva quizá en que no acudan a las reuniones de coordinación.

Sea un aspecto u otro o ambos, la mejora para la satisfacción de madres, padres y profesores, pasa por una adecuada formación de ambas poblaciones.

- Partiendo de los intereses de las madres y los padres, y aprovechando su visión de la escuela de un lugar donde reciben apoyo, facilitarles asesoramiento de expertos o de grupos de padres y madres, que es la estrategia que en este sentido se ha mostrado más eficaz.
- Incluir en la formación del profesorado el tema de la familia en general y en los profesorado de necesidades de apoyo específico, el de familia y discapacidad, dotándolos estrategias de acercamiento.

4.Cuestión final

Los resultados del trabajo de investigación del presente estudio han proporcionado diversas respuestas a la pregunta, que significa siempre establecer una hipótesis.

- Las madres, padres y profesores coinciden en las expectativas acerca de la atención escolar que reciben los hijos/alumnos. Esto es sí, porque han descrito el mismo tipo de mejoras que esperan de sus hijos/alumnos debidas a la actuación de la escuela. Por tanto, la primera parte de nuestra hipótesis no se cumple.

- A pesar de esas expectativas comunes, si que difieren acerca de la coordinación familia escuela. Las madres y padres están satisfechos con la atención que reciben de la escuela y afirman que les hacen más competentes en su tarea educativa y eso, a su vez, produce progresos en los aprendizajes de sus hijos.

Los profesores de apoyo a las necesidades educativas de apoyo específico, sin embargo, señalan como dificultades en la relación con las familias, tanto la falta de noción de la discapacidad del hijo, de implicación con la escuela. Desde la perspectiva de los profesores sí que se da una falta de coordinación familia- escuela, cumpliéndose de ese modo la segunda parte de nuestra hipótesis.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERDI, I. (1999).*La nueva familia española*. Santillana. Madrid

ALONSO, C; BARRIENTOS, M; BERNAL, J Y OTROS. (2008).*Educar desde la discapacidad. Experiencias de escuela.* Barcelona: Editorial Laboratorio Educativo. Graó.

BERMEJO GARCÍA, M.L (2007). *Actitud del profesorado ante la integración del alumnado con discapacidad en Extremadura* .Tesis Doctoral, Universidad de Extremadura. Información recogida de Teseo

BERMÚDEZ, C y BRICK, E (2010).*Terapia Familia Sistémica .Aspectos teóricos y aplicación práctica* (pp.19-32 y pp. 157-164. Madrid: Síntesis

CALDERÓN, J y HABEGGER, S (2012). *Educación, hándicap e inclusión. Una lucha familiar contra una escuela excluyente.* Granada: Editorial Octaedro Andalucía

CEVALLOS, E; CASTRO, J; SÁNCHEZ, J; LORCA, M; RODRÍGUEZ, J Y VEGA. (2004).Orientación educativa para familias con miembros discapacitados, un análisis de necesidades. *Revista de Educación Especial*, 34, pp.25-35

CEBALLOS, E et al. (2003).Orientaciones para familias con miembros discapacitados: un análisis de necesidades .*Revista de educación especial, 34,* 25-35.

CUESTA, J.L y HORTIGÜELA, V. (2007). *Senda hacia la participación. Calidad de vida de las personas con trastornos del espectro autista y sus familias.* Autismo Burgos

DAMASIO, A (2005).*En busca de Spinoza. Neurobiología de la emoción y los sentimientos* .Barcelona: Crítica (pp. 33-44)

DEL CAMPO, S (1995). *Familias: sociología y política*. Madrid: Universidad Complutense.

DONATI, P. (2003). *Manual de sociología de la familia*. Pamplona: EUNSA.

ENLACE (2005). *Los hijos discapacitados y la familia*. México. D.F: Editorial Trillas

EQUIPO EIF (2008).*Manual de instrumentos de evaluación.* Madrid: CCS

FERNÁNDEZ GARCÍA, T y PONCE DE LEÓN ROMERO, L. (2011). *Trabajo social con familias (Cap. I La familia desde una perspectiva histórica y sociológica).* Madrid. UNED. Ediciones Académicas

FREIXA, M. (2000). *Familia y deficiencia mental*. Salamanca: Amaru.

FRESNILLO, M. (2011). *Lágrimas por ti .Vivir la discapacidad en familia.* Madrid: San Pablo

GALLARDO, M y GALLARDO, M. (2010). *María y yo.* Bilbao. Astiberri. Ediciones 4ª Edición

GARCÍA, J y ZARCO, J. (2008).*La familia discapacitada .Madrid: Fundamentos*

GARCÍA PÉREZ, J. B. (2006). La participación, derecho y obligación de los padres y las madres en una escuela inclusiva. *PMadres*, 88, 32-35

IGLESIAS USSEL, J y MEIL LANDWERLIN, G (2001).*La política familiar en España.* Barcelona: Ed. Ariel

IGLESIAS USSEL J; MARÍ-KLOSE, P; MARÍ-KLOSE, M y GAONZÁLEZ, P (2009).*Matrimonios y parejas jóvenes .España 2009.*Cuadernos Fundación SM nº 16.Madrid: Fundación SM

INE (2009). *Cifras, 10.* Madrid

IRINA, P. (2006).*Superando la soledad .La educación de las personas con discapacidad intelectual* .Madrid: Fundamentos

LÓPEZ LARROSA, S. (2009).*La relación familia escuela. Guía práctica para profesionales.* Madrid: Editorial CCS.

MAIQUEZ, M; RODRIGO, M; CAPOTE, M. C Y VERMAES, L. (2000). *Enseñar y aprender en la vida cotidiana. Un programa experimental para padres*. Madrid. Aprendizaje-Visor.

MACARULLA, I y SAIZ, M. (2009). *Buenas prácticas de escuela inclusiva. La inclusión de alumnado con discapacidad: un reto, una necesidad.* Barcelona: Graó

MEIL LANWERLIN, G. (2006). *Padres e hijos en la España actual*. Barcelona. Obra Social/ Fundación La Caixa.

MIRABAL SOCAS, I (2012). Hoy vamos juntos al colegio. *SIGLO CERO, 24*,132-133

MONTORO, C y BARRIO, G. (2008).*Políticas familiares.* Pamplona. EUNSA

NÚÑEZ, B y RODRÍGUEZ, L (2004).*Los hermanos de las personas con discapacidad. Vivencias y apoyos.* Buenos Aires: Lugar Editorial

NÚÑEZ, B. (2007). *Familia y discapacidad .De la vida cotidiana a la teoría.* Buenos Aires: Lugar Editorial.

OLIVER VERA, C (2010). *Familia y escuela en la tarea común de educar. Un modo de superar la incomunicación.* Barcelona: Editorial davinci.

PASTOR RAMOS, G. (1988). *Sociología de la familia .En foque institucional y grupal.* Editorial Sígueme. Ciudad

POLAINO, A; DOMENECH, E y CUXART, F. (1997) *El impacto del niño autista en la familia.* Navarra*:* Ediciones RIALP

PONCE RIBAS, A. (2007). *Apoyando a los hermanos. Tres propuestas de intervención con hermanos de personas con discapacidad.* Madrid: FEAPS

PONCE, A y VEGA, B. (2007). *Talleres de Abuelos. Cómo organizar talleres para abuelos de niños con discapacidad* .Madrid: FEAPS

PONCE RIBAS, A. (2008).*De padres a padres.* Madrid*: FEAPS.*

PUIGDELLIVOL, I. (1998). *La educación Especial en la escuela integrada*. Barcelona. Graó.

ROBLEDO, P y GARCÍA, J (2008).Instrumento de evaluación de las necesidades de las familias con hijos con dificultades del desarrollo (FAOP) en GARCÍA, J *Dificultades del desarrollo.* Ediciones Pirámide (cap-34)

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, J (2003). Escuela de padres: una experiencia con familias de niños y niñas con NEE. *Revista Aula de Innovación Educativa, 127,71-74.*

RODRÍGO, M. J; MÁIQUEZ, M. L; MARTÍN, J. C y BYRNE, S. (2008).*Preservación familiar. Un enfoque positivo para la intervención con familias* .Madrid: Pirámide

RODRIGO, M. J y PALACIOS, J. (1998). *Familia y desarrollo humano*. Madrid: Alianza Editorial.

ROGRÍGUEZ, J. (2003).Escuela de padres una experiencia con familias de niños y niñas con NEE. *Aula de Innovación Educativa*, 127 ,71-73

SÁINZ GUTIÉRREZ, N; MARTÍNEZ FERRER, J y RUIZ SALGUERO, J. M (2011).*Entrevista familiar en la escuela. Pautas concretas*. Madrid: PIRÁMIDE

SANZ CABALLERO, S. (2006).*La familia en la perspectiva internacional y europea* Valencia: Tirant lo Blanch

SARTO, M .P. (2003).Familia y discapacidad. *III Congreso Atención a la diversidad en el Sistema Educativo.* Universidad de Salamanca. Instituto Universitario de Integración en la Comunidad.

SERRA, M. (2008).*Quieto* .Barcelona. Anagrama

TABERNER GUASP, J (2012). *Familia y Educación. Instituciones reflexivas en una sociedad cambiante.* Madrid: Editorial Técnos.

VARGAS, T y POLAINO, A. (1996). *La familia del deficiente mental. Un estudio sobre el apego afectivo* .Madrid: Pirámide

VARIOS AUTORES. (1985). La familia: una visión plural. Salamanca: Instituto
Superior de Estudios y Orientación familiares. Universidad Pontificia de Salamanca.

VERDUGO, M .A.; NIETO, T.; JORDÁN DE URRIES, B y CRESPO, M. (2009). *Mejorando los resultados personales para un vida de calidad.* Salamanca: Amarú Ediciones

VERGER GELABERT, S (2008). La calidad de vida del alumnado con discapacidad en la escuela: la mirada de las familias. *Revista Enseñanza, 26, pp125*-134.Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca

WALSH, F. (2004). *Resiliencia familiar. Estrategias para su fortalecimiento* .Buenos Aires-Madrid: Amorrortu Editores

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

11

DISCAPACIDAD

LOS PROCESOS DE DETECCIÓN TEMPRANA DEL TRASTORNO DE ESPECTRO AUTISTA: LA VISIÓN DE LOS EXPERTOS/AS

Cortés Moreno, Javier
cortes@ujaen.es

Sotomayor Morales, Eva María
esotoma@ujaen.es

Pastor Seller, Enrique
epastor@um.es

Grupo 11.1

Repensando las políticas sociales sobre discapacidad / diversidad funcional

espanet SPAIN

1. Resumen

El proceso de detección temprana de una discapacidad implica necesariamente que los distintos servicios (sociales, sanitarios y educativos) con los que los/as menores interactúan estén mínimamente coordinados bajo políticas públicas que garanticen una atención integral y efectiva. En el caso del Trastorno de Espectro Autista (TEA), resulta aún más complejo, pues como indican Hernández, J. M y cols. (2005) se acceda a un diagnóstico final a los dos años y medio después de haber iniciado las consultas.

El objetivo de este artículo, es analizar el discurso de los profesionales especializados/as en TEA sobre la situación actual en cuanto a los procesos de detección y diagnóstico de este trastorno. Para ello, se ha utilizado una metodología cualitativa, extrayendo los datos mediante la técnica de grupos de discusión, realizados en la provincia de Jaén y en Salamanca.

Como conclusiones, los/as expertos/as que han participado en este estudio, proponen que sería necesario establecer distintas estrategias que establezcan un protocólo que sirviese como guía, tanto a profesionales como a familiares. Esto implica, apostar por la formación y especialización en TEA de los/as profesionales que intervienen con menores y el compromiso de coordinación efectiva entre organismos sociales, sanitarios y educativos.

En definitiva, este artículo reflexiona y plantea el reto de repensar cómo plantear la intervención social para evitar que los familiares de un/a menor cuando sospechan de una posible discapacidad se vean inmersos en un proceso de incertidumbre donde desconocen a qué servicio deben acudir o qué proceso deben seguir para obtener un diagnóstico.

Palabras Clave: Trastorno de Espectro Autista, Detección Temprana, Grupo de Discusión.

2. El Trastorno de Espectro Autista y la Detección Temprana.

El TEA según los criterios diagnósticos del manual DSM-V (2013) se caracteriza por presentar déficits persistentes en la comunicación social y en la interacción social, teniendo desde el periodo de desarrollo temprano patrones repetitivos y restringidos de conductas, actividades, e intereses. Estos sintomas causan ciertas alteraciones clínicamente

Autism Society of America (2011) estima que actualmente cerca de 1.500.000 personas en Estados Unidos padecen de autismo. Si se extrapola esta cifra a España, puesto que no existe una estadistica ofical de la población española afectada, resultaría una población de más de 250.000 con TEA.

La detección precoz de este trastorno resulta muy importante para intervenir adecuadamente en el ámbito educativo y para mejorar la adaptabilidad y la inclusión del/a menor con TEA en la sociedad. La vulnerabilidad de este colectivo radica en la heterogeneidad y complejidad del trastorno que dificulta la detección temprana y un diagnóstico preciso. Attwood (1993) apunta que puede ser diagnosticado en menores de dieciocho meses pero que en la práctica esto puede ser difícil de lograr, debido a la naturaleza del desorden y también a la falta de conocimiento. El Instituto de Salud Carlos III (2004), demostró que la familia es la primera en sospechar el desarrollo de su hijo cuando éste tiene veintidos meses y según Hernández, J. M y cols. (2005) en la mayoría de las ocasiones se accede a un diagnóstico final a los dos años y medio después de haber iniciado las consultas. La Federación de Autismo de Castilla y León (2006) afirma que un 62,5% de las familias tienen dificultades en la realización del diagnóstico. La causas por las que se retrasa el diagnóstico se debe principalmente al desconocimiento del trastorno por parte de los profesionales (28,2%), seguido de la diversidad de diagnósticos (un 23,1%), los retrasos en la obtención del diagnóstico (un 15,4%), el desconocimiento sobre dónde acudir (un 12,8%), la poca o ninguna coordinación entre los profesionales implicados (un 12,8%), y la necesidad de desplazarse a otra ciudad (un 7,7%).

La evaluación y detección de los TEA debería efectuarse desde un enfoque multidisciplinar, donde intervenga la familia y los diversos agentes (sociales, sanitarios y educativos) pero en la realidad no se llega a efectuar esa interconexión entre organimos y existen evidentes carencias en ellos.

Hernández, J.M. y cols. (2005) afirman que en sanidad los pediatras y los profesionales de la atención primaria a menudo carecen de la información y formación necesaria, por lo que no reconocen las conductas alteradas. El Instituto de Salud Carlos III (2004) comprobó que el 63% de los pediatras derivan a servicios especializados antes de los seis meses, pero un 21% lo hace después de los seis meses, y un 16% no llega a derivar nunca.

En el ámbito de Servicios Sociales estos autores afirman que los Equipos de Valoración y Orientación son muy desiguales y con una limitada formación en las alteraciones específicas del desarrollo infantil.

Por último, en el ámbito educativo, apuntan que existe una situación desigual en el territorio español según el grado de implantación de servicios educativos en la etapa infantil, de forma que se asegura una mayor detección donde se han desarrollado las escuelas infantiles y los equipos de atención temprana. La Ley Orgánica de 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, establece que la etapa infantil es de carácter voluntario, por tanto si se opta libremente de no escolarizarse, en caso de existir alguna discapacidad se retrasa la detección y su tratamiento.

Otro de los factores de vulnerabilidad de este colectivo es su situación socio-economica, ya que pueden influir en una detección temprana. Aquellas familias con suficientes ingresos o recursos, podrán tener más posibilidad de acceder a servicios privados que otras que no dispongan de tantos recursos, convirtiendose por tanto en un punto clave y decisivo para una detección temprana y para un mayor acceso a los apoyos especializados (privados). King, M. D. y Bearman, P.S. (2011), exponen que las personas con TEA pobres tienen menos probabilidad que los/as más ricos/as a que se les diagnostique su afección. Los/as menores cuyos progenitores tenían menos recursos económicos simplemente no recibían el diagnóstico con la misma frecuencia que los/as niños/as más ricos/as. Las familias más adineradas tenían entre un 20% y 40% más de probabilidades de ser diagnosticadas. Aunque este estudio se ha realizado con menores de California, es probable que los hallazgos se puedan aplicar en otros lugares del mundo, como afirman sus investigadores.

Pese a que en España el Sistema Público Sanitario es universal y debe garantizar la igualdad de oportunidades, a veces hay ocasiones en los que los familiares de los/as menores con TEA no ven cubiertas sus necesidades y deciden optar por la sanidad privada. Se ve restringido o limitado esta posibilidad para las familias más desfavorecidas economicamente, ya que además de asumir los costes que supone la sanidad privada, en multitud de casos se les plantea la necesidad de desplazarse a otras provincias o incluso a otras comunidades autónomas para el acceso a recursos que aseguren un diagnóstico preciso del/a menor. El Instituto de Salud Carlos III (2004) refleja que a pesar de que el 72% de las familias acuden en algún momento a la sanidad pública, menos del 38% ha recibido un diagnóstico específico, por lo que se ven obligadas a recurrir a la asistencia privada

sanidad pública. Asimismo, un 48% se desplaza fuera de su Comunidad Autónoma, siendo en su mayoria familias pertenecientes a poblaciones grandes (de entre 100 y 500.000 habitantes) y aquellas familias que se desplazan dentro de su propia Comunidad Autónoma en busca de diagnóstico pertenecen mayoritariamente a poblaciones pequeñas (el 62% son de municipios menores de 50.000 habitantes).

3. Objetivos

El objetivo general de este artículo es analizar y visibilizar la situación actual en cuanto a los procesos de detección y diagnóstico del Trastorno de Espectro Autista.

A través del discurso de los profesionales especializados/as en TEA se podrá recabar información acerca de las distintas dificultades que las familias encuentran para detectar precozmente el TEA.

La participación de diferentes profesionales de distintas especialidades (psicologos/as, psicopedagogos/as, trabajadores/as sociales, terapeutas, etc..) proporcionará al estudio una visión más global de las aristas del proceso. Proporcionando cada uno/a de los/as profesionales las deficiencias y fortalezas que encuentra en el sistema de detección temprana y las posibles mejoras a realizar para conseguir un diagnóstico precoz.

Como objetivo especifico se propone que los/as expertos/as que participen en el estudio propongan distintas directrices para establecer un protocólo que sirva como guía de orientación, tanto a profesionales como a familiares, en proceso diagnotisco de un menor.

En definitiva, el grupo de discusión de este estudio trata de reflexionar y plantear el reto de repensar cómo plantear la intervención social para evitar que los familiares de un/a menor cuando sospechan de una posible discapacidad se vean inmersos en un proceso de incertidumbre donde desconocen a qué servicio deben acudir o qué proceso deben seguir para obtener un diagnóstico.

4. Metodología

La metodología empleada en la investigación sobre la atención que reciben los/as menores con TEA en el proceso de detección temprana por parte del sistema, de los/as profesionales, de los/as expertos/as y de los demás agentes que interactuan con las familias, se ha basado en la realización de varios grupos de discusión con aquellos profesionales que

Los grupos de discusión se consideran una de las múltiples técnicas cualitativas de recolección de información y de datos sobre un fenómeno. Huertas E. y Vigier F. (2010) definen esta herramienta cualitativa como la reunión de un grupo de personas que poseen ciertas características comunes, guiada por un moderador y diseñada con el objetivo de obtener información sobre un tema específico en un espacio y un tiempo determinado. En esta investigación que se presenta, el principal objetivo de utilizar esta técnica ha sido conseguir información en profundidad, valiosa y que sirva para ilustrar la situación actual en cuanto al asesoramiento y atención que reciben los/as menores con TEA en procesos de detección del trastorno. Del mismo modo, con el dicurso y la opinión de los/as expertos en TEA se pueden identificar los aspectos claves para mejorar el proceso diagnóstico para este colectivo.

La parte fundamental e imprescindible de esta investigación, sin lugar a dudas, lo constituye el diseño del grupo de discusión. Siguiendo las seis fases de Suarez (2005) se ha diseñado una planificación flexible y que sirvió de referencia para guiar el proceso.

En la primera fase, se ha realizado una revisión exhaustiva de la literatura existente sobre el tema objeto de estudio. Con esta fase exploratoria, se han podido definir con precisión los objetivos generales que se pretenden alcanzar con la realización del grupo de discusión.
Siendo importante conocer la opinión y experiencias que tienen los/as expertos/as en TEA sobre la situación y atención que reciben estos/as menores desde su nacimiento y a lo largo de todo su desarrollo y a la vez ver cómo influye la situacion socioeconómica de la familia en el acceso a servicios y a un diagnóstico precoz del trastorno.

La segunda fase, consistía en la preparación del planteamiento global de los contenidos que se abordarián en el grupo de discusión. Asimismo, se decidió el número total de grupos de discusión a realizar y los participantes de cada uno de ellos. Se organizaron dos grupos de discusión, que se realizaron en la provincia de Jaén y en Salamanca.

A continuación, se detalla el esquema de contenidos con los temas centrales y especifícos que sirvieron al moderador como guión para el abordaje y desarrollo de los grupos de discusión realizados.

TEMAS CENTRALES	TEMAS ESPECÍFICOS
La Detección Temprana del TEA	- Sospechas del TEA. - El proceso de detección temprana. - Edad aproximada de detección del TEA. - El proceso diagnóstico del TEA. - Edad aproximada de diagnóstico del TEA. - Influencia socioeconómica de la familia en la detección temprana del TEA - Formación y atención de los/as profesionales.

Tabla 1 *Guión del Grupo de Discusión*; Fuente: Elaboración Propia.

La tercera fase, supone el acercamiento con las personas que desean participar, para ello hay que ejecutar un proceso de captación de sujetos que sean viables y que se adapten a las caracteristicas del estudio. Se planteó realizar dos grupos de discusión, en las provincias de Jaén y Salamanca. La muestra de participantes de esta investigación, se ha establecido mediante muestreo intencional. Es un procedimiento que permite seleccionar los casos característicos de la población limitando la muestra a estos. Se utiliza en situaciones en las que la población es muy variable y consecuentemente la muestra es muy pequeña.

Para la selección de la muestra, se ha contactado con las organizaciones y entidades de TEA de la provincia de Jaén y Salamanca. Estas organizaciones informaron a sus profesionales e indicaron aquellas personas que estaban interesadas en participar en este estudio. Todos los participantes fueron informados de la duración de está técnica, del lugar de reunión, de la fecha y el horario. Al inicio del grupo de discusión, se informa brevemente de la dinámica general de la técnica, se ofrecieron las pautas e indicaciones necesarias y se resolvieron las dudas e inquietudes. Conformes con todo, cada participante recibió las

compromiso de participación y para consentir la grabación de imágenes, con fines exclusivos a facilitar el posterior análisis de los datos recabados por parte de los investigadores.

En la provincia de Jaén, participaron cinco profesionales de la Asociación Asperger-TEA Jaén y una profesional de un gabinete privado de psicología infantil. El grupo de discusión se constituyó por una psicóloga-terapeuta de ámbito privado, así como por miembros de la citada Asociación, participando: La directora técnica, licenciada en psicología y neuropsicología, una trabajadora social, una psicóloga, una maestra de pedagogía terapéutica y una licenciada en psicopedagogía. En concreto este grupo de discusión se desarrolló en la Unidad de Medios Adiovisuales de la Universidad de Jaén.

En la provincia de Salamanca, se obto por seleccionar a los/as profesionales a través del Centro de Atención Integral de Autismo "Infoautismo" de la Universidad de Salamanca, que está integrado en el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad "INICO", el cual conforma una unidad docente con un carácter investigador, formativo y asistencial que responde al interés que demanda la sociedad para mejorar la calidad de la atención para todo el colectivo y sus familiares.
Se constituyó un grupo de discusión con diferentes perfiles disciplinares en la atención al TEA; participando una psicóloga, una trabajadora social, una maestra de audición y lenguaje, una terapeuta ocupacional y un maestro de educación especial. Este grupo de discusión se celebró en las instalaciones del Centro de Atención Integral "Infoautismo" en la Universidad de Salamanca.

Realizados los dos grupos de discusión, comienza la cuarta fase, que está dedicada al análisis e interpretación de la información obtenida en la técnica. Para ello, ha sido imprescindible la transcripción del discurso y las intervenciones de los participantes, con el fin de extraer y analizar los datos que han permitido establecer las conclusiones.

La quinta fase, sería mostrar los resultados de la investigación a través de un informe detallado que recoja las intervenciones y discursos de las personas que han participado en el grupo de discusión. Para concluir, lo ideal es realizar la sexta fase que consiste en validar la investigación para dar rigurosidad al trabajo.

5. La Visión de los expertos/as sobre los procesos de detección y diagnóstico del TEA.

El estudio sobre el análisis de los procesos de detección y diagnóstico del TEA, ha sido una investigación que ha utilizado como metodología la técnica de grupos de discusión, por lo que los resultados que se han obtenido han sido unicamente cualitativos, derivados de la transcripción de los discursos obtenidos de los/as profesionales en las grabaciones de videocamara y de audio que filmaron y registraron el acto.

El primer tema que generó resultados, fue en torno a la detección temprana del TEA. Los profesionales no encuentran una edad en concreto en la que se pueda manifestar evidentes comportamientos que induzcan a sospechar que se trata de un TEA, pues varia dependiendo del menor.

Los padres si suelen decir que a partir de los 12 meses empiezan a encontrar cosas extrañas en sus niños, por ejemplo que no les miran o no responden a su nombre. (Profesional nº 8, Grupo de Discusión 2). *En el primer o segundo año de vida es cuando más se suelen ver sospechas de TEA. Por ejemplo en el juego simbólico, a los 2 años los niños empiezan a jugar, saben como se utiliza un cochecito o involucran a sus iguales o a la familia a que jueguen y los niños con TEA no suelen hacer eso, son más solitarios* (Profesional nº1, Grupo de Discusión 1). *El niño con autismo puede avanzar y de repente puede tener un retroceso o ni siquiera se dan los elementos de comunicación a la edad que tienen que aparecer, entre los 12 y 18 meses* (Profesional nº 6, Grupo de Discusión 2). *Depende un poco del nivel de TEA, por que hay algunos que se sospechan a unos 2 años y otros que se ven a los cuatro, cinco o seis años que es cuando empiezan a darse más las diferencias y se ven que se separan más del desarrollo normal* (Profesional 2, Grupo de Discusión 1).

Ante estas sospechas, los familiares inician un proceso de consultas donde comunican los comportamientos de sus menores a distintos profesionales. Pero ¿Existe una figura profesional o centro u organismo especializado donde dirigirse? Los profesionales que participaron en los grupos de discusión concuerdan que por regla general habría que dirigirse a un pediatra, pero ven que todavia no es un recorrido fácil.

¿Qué deben hacer los padres? Pues ojala se supiera lo que deben hacer, por que al final lo que hay es un recorrido sin sentido: por salud mental, por pediatras, por psicologos, con neuropediatra en Córdoba, con salud mental aquí en Jaén, con psiquitras en Sevilla….y al final nunca nadie les dice donde tienen que ir. (Profesional nº 2, Grupo de Discusión 1). *Primero deberían acudir al pediatra, que es el profesional que va a abrir el camino para derivar a otros servicios (como neuropediatria), pero la mayoria de los pediatras; según me dicen las familias, yo que trabajo todos los dias con las familias; les dicen pues que el niño ya hablará con el tiempo, que cada niño tiene un desarrollo diferente. Es decir hay un monton de trabas, que muchas veces son estas las barreras que hay para que no se detecte antes, por que los pedriatas muchas veces les dicen que esperen a que crezca para ver como evoluciona, siempre dicen que entra dentro de la normalidad.* (Profesional nº 7, Grupo de Discusión 2)

La edad en la que se detecta el TEA difiere mucho con respecto a la edad en la que se inicia el proceso de diagnóstico y la fecha en la cual se obtiene un primer diagnóstico.

Lo esencial es que la familia tenga suerte y que den con un profesional que lo valore, ya puede ser un pediatra, un neuropediatra o un cuidador, tienen que tener esa suerte de que alguien de "el salto". También es verdad que si no es un pediatra no se va a "mojar" en diagnosticar, un cuidador de la guarderia aunque sospeche quizás se calla. (Profesional nº 5, Grupo de Discusión 2). *Lo ideal seria que si el niño no tiene lenguaje, detectarlo a los 18 meses como mucho, y si tiene lenguaje que no pasara de los 3 años y eso es muy dificil.* (Profesional nº 2, Grupo de Discusión 1). *En Infoautismo, estamos llevando a cabo un programa de detección precoz, se llama M-CHAT y se le proporciona a los pediatras para que cuando vayan a revisión los niños en torno a los 18 o 24 meses. Es como un cuestionario, con 20 items, y entonces pueden saltar items sospechosos y nos remiten los casos a nosotros, nos ponemos en contacto con la familia y si fallan los items y consideramos que el cuestionario es sospechoso pues se inicia una valoración. Entonces de esta manera estamos intentando bajar el nivel de diagnóstico por que a partir de los 18 meses o asi, determinados items como el de la comunicación no se consigue, y si no se consigue pues a lo mejor es que hay un problema en el desarrollo, ya sea autismo, sea retraso madurativo, etc.* (Profesional nº 5, Grupo de Discusión 2).

En la práctica, más o menos los menores obtienen un diagnóstico a los 3 años de edad (Profesional nº 9, Grupo de Discusión 2). *El niño más pequeño que hemos diagnosticado en Infoautismo tenía 20 meses* (Profesional nº 7, Grupo de Discusión 2).

En el debate, se vio oportuno incluir la el nivel socioeconomico de la familia como factor influyente en lo que respecta a una mayor detección temprana del trastorno y su diagnóstico. Contemplando factores como la localizacion de la familia y su situacion socioeconomica y cultural.

Influye tanto para lo bueno como para lo malo, es decir hay familias con un nivel socioeconomico y cultural bajo que tardan un poco más en acceder a los recursos, pero tambien hay otras con un nivel más alto que también tardan en acceder principalmente por que no aceptan la discpacidad de su hijo. En este aspecto no veo tanta diferencia, son familias en concreto, hay algunas que se dedican a la agricultura y a su niño nunca les falta terapia y hay otras con un nivel más alto, las cuales le reducen las horas de terapia (Profesional 2; Grupo de Discusión 1).

Afecta mucho, las familias que viven en un pueblo de cien personas y que no hay más niños en el pueblo y que sus padres se dedican a la ganaderia, nos lo dicen mucho.. pues el niño va al parque y no ve a otros niños a no ser que sea verano que haya alguno mas… entonces claro que si afecta..son tambien problemas sociales. En los sectores de nivel socio cultural y econocmico bajo es muy importante que el profesional de pediatria de el primer signo de alerta, por que muchas veces no van a detectarlo ellos solos. (Profesional 7; Grupo de Discusión 2).

El nivel cultural también es importante a la hora de dar el diagnostico y darle orientaciones o decirles donde pueden ir o cómo pueden hacer para intervenir, también es muy importante adaptarte al nivel cultural de la familia, por que con un diagnótico, si tu se lo das con un nivel cultural mayor al de los padres no les va a calar para nada, y se van a ir del lugar sin más.. pues nada diciendo que tiene autismo y ya esta… pero entonces si se lo sabes explicar de una manera en la que ellos lo entiendan le pueden ayudar igual o mejor que unos familiares con un nivel sociocultural alto. (Profesional 5; Grupo de Discusión 2).

Muchas veces incluso, son los niños de estos padres con un nivel socio economico y cultural mas bajo los que mas avanzan en su desarrollo y son por la propia insistencia de estos padres, que se ponen a leer, comparan un libro y aprender como tienen que intervenir con

su hijo y trabajan mucho con el. Y contrasta a veces con aquellos padres con mayor nivel adquisitivo que han pagado al mejor profesional. (Profesional 7; Grupo de Discusión 2).

Con respecto al proceso de diagnóstico, influye bastante la información que disponen los familiares del menor y la formación de los profesionales que atienden a estos menores.

Las familias no conocen los Centros Base y muchas de las familias que vienen aquí (infoautismo) lo detectaron leyendo en la sala de espera del centro de salud un cartel sobre las cosas que no hacen los niños autistas y no porque realmente se lo haya dicho nadie, ni haciendo las consultas periodicas, asi que yo creo que las familias no tienen información. (Profesional nº 7, Grupo de Discusión 2). *La información la tienen poco accesible a veces, por ejemplo: Aquí en Salamanca hay dos asociaciones sobre TEA y no son todo lo accesible que tendrían que ser para las familias. Están solo destinadas a los socios, por lo que si no eres socio no puedes acceder a los servicios y esto es un problema, por que hay muchos que se quedan fuera… entonces esas familias ¿A qué recursos acuden? No los hay, para ellos no los hay, si además tienen pocos recursos economicos.* (Profesional nº 6, Grupo de Discusión 2). *La desinformación de no saber exactamente qué es lo que tiene, qué es lo que le pasa, o cómo pueden enfrentarme a esa situación, es lo que les hace también no afrontar el diagnostico.* (Profesional nº 4, Grupo de Discusión 1).
El problema está en que los profesionales sabemos que si que existe el TEA, pero no sabemos identificarlo. (Profesional nº 4, Grupo de Discusión 1). *La clave está en la formación de los profesionales, si se forma bien a los profesionales que son los que tienen que ver los signos de alerta de autismo, antes se derivaría y todo se agilizaria.* (Profesional nº 9, Grupo de Discusión 2).

6. Conclusiones.

Tras el abordaje de este estudio, en el que se ha constatado que existen evidentes deficiencias y que la atención para los/as menores con TEA es susceptible de considerables mejoras, se puede concluir con que es necesario plantearse una serie de retos a efectuar en los procesos de detección temprana.

El primer reto debe contemplar una atención interdisciplinar real y efectiva en el que

la coordinación entre organismos desde la atención temprana. Como estrategia de intervención se podrían crear planes y protocolos específicos de intervención en autismo desde las diferentes administraciones públicas.

Otro reto principal debe enfocarse desde el ámbito sanitario. Los profesionales deben estar más formados y especializados en los trastornos para poder establecer un diagnóstico preciso. Para ello, resulta imprescindible que se unifiquen mediante un consenso los criterios diagnósticos y que clarifiquen a las familias el proceso y acceso al sistema de detección temprana. Disponer de información y orientación de los servicios, los métodos de intervención y los recursos enfocados al TEA repercutirá de forma positiva en la calidad de la atención, tratando de facilitar todo el proceso a las familias que estan atravesando una situación confusa y desconcertada ante el afrontamiento de una discapacidad.

En el ámbito educativo, es también imprescindible que los/as profesionales estén lo suficientemente formados como para sospechar y detectar los posibles trastornos o discapacidades de los/as menores ya que es la institución en la que mayor tiempo pasan los/as menores y por tanto donde mayor contacto tienen con los/as profesionales. La complejidad del trastorno y la falta de consenso en el diagnóstico del TEA, ocasiona que multitud de menores con TEA, por diversas circunstancias, no hayan sido detectado su trastorno hasta que no han comenzado la etapa educativa.

Bibliografía.

American Psychiatric Association (2013). DSM: Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales.

Attwood T. (1993). Unusual behaviours associated with autism. Health Visitor; 66 (11), 402-403.

Autism Society of America, INC. AND (2011). Autism Society of America Foundation, INC.

Federación Autismo Castilla y León (FACYL) (2006). Proyecto de investigación: La accesibilidad al sistema sanitario de las personas con TEA.

Grupo de Estudio de los trastornos del Espectro Autista IIER/ISCIII. (2004). Encuestas realizadas a familiares de personas con autismo en España: Informe sobre Demora Diagnóstica en los TEA. Madrid: Obra Social Cajamadrid.

Hernández, J.M. y cols. (2005). Guía de buena práctica para la detección temprana de los trastornos del espectro autista. *Revista de Neurología,* 41 (4), 237-245.

Huertas E. y Vigier F. (2010). El grupo de discusión como técnica de investigación en la formación de traductores: Dos casos de su aplicabilidad. *Revista Entreculturas*, 2, pp.

King, Marissa D. y Bearman, Peter S. (2011). Socioeconomic Status and the Increased Prevalence of Autism in California. American Sociological Review 76(2) 320-346.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación.

Rodríguez, I. R., Moreno, F. J. y Aguilera, A. (2007). La atención educativa en el caso del alumnado con trastornos del espectro autista. *Revista de Educación*, 344, pp. 425-445.

Suárez, M. (2005). El grupo de discusión: una herramienta para la investigación cualitativa. Barcelona, Laertes.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

PACTAR EL FUTURO

Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar

(espa net SPAIN

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

Grupo 12.1

Políticas sociales innovadoras en contextos de crisis y austeridad

Coordinación:

Quim Brugué i Torruella (UDG)

Xavier Casademont Falguera (UDG)

espanet SPAIN

La integración de los inmigrantes en nuestro país ha sufrido, en los últimos tiempos, un evidente retroceso como consecuencia de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos. En este sentido, los poderes públicos establecen políticas económicas que tienen como receptores de las mismas a los nacionales del país en el que se implementan. Siendo los inmigrantes los que sufren las consecuencias de las citadas políticas al verse afectados por un lado, por los flujos migratorios a través del endurecimiento de las condiciones de entrada y permanencia en nuestro país, y, por otro lado, las medidas adoptadas por los países receptores de inmigrantes en materia educativa, sanitaria, laboral y social. Éstas políticas tienen como consecuencia una merma considerable de sus condiciones de vida, y por ende de su integración en el país de acogida, convirtiéndose en la práctica en "ciudadanos de segunda categoría".

El presente panel tiene como objetivo analizar la situación actual de los inmigrantes en España, su afectación directa por la crisis económica, el análisis de las políticas de integración adoptadas por los poderes públicos, y las consecuencias de las mismas sobre la población inmigrante y el resto de la ciudadanía.

Como corolario de todo ello, proponemos un estudio pormenorizado de "nuevas" propuestas (de políticas) sobre integración que permitan ofrecer una visión positiva de la inmigración en nuestros días.

SESIÓN DE TRABAJO 1:

- Políticas migratorias y Estado del Bienestar.
- Participación de la población inmigrante en la creación, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas.

SESIÓN DE TRABAJO 2:

- Estudio socio-jurídico de las políticas públicas sobre los derechos y libertades de la población inmigrante y su integración social.
- "Nuevas" propuestas de (políticas) integración social de la población inmigrante en la actualidad.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Ramon Julià, Alba Pirla: Inmigrantes, temporeros y políticas locales
- Víctor Ramón Pardilla Fernández: Análisis crítico del sistema español de protección de los menores extranjeros no acompañados
- Natividad Mendoza Navas: Autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios
- Pablo Eduardo Neder: Políticas laborales de Argentina y Brasil hacia los inmigrantes: entre las aceptaciones y las limitaciones

- Ana María López Narbona: La integración de la inmigración en la España del siglo XXI
- Francisco Javier Moreno-Fuentes, María Bruquetas Callejo: Impacto de la crisis económica sobre la protección social a la población inmigrante en España
- María-José Aguilar-Idañez; Daniel Buraschi: Tanatopolíticas migratorias y estrategias de resistencia para el cambio social
- Mourad Aboussi: La asociaciones de inmigrantes como actores sociales: cuestiones de gobernanza y oportunidades de participación ciudadana
- Gorka Moreno Márquez, Juan Iglesias Martínez, Mercedes Fernández García: El impacto de la recesión económica sobre el colectivo de origen ecuatoriano en España. ¿Funcionan las situaciones administrativas más estables y la nacionalización como escudo frente a los efectos de la crisis?
- Albert Mora Castro, Mª del Mar Caturla Bastit, Carolina Adrover Beviá: Los planes locales de integración y convivencia en el marco de la política valenciana de integración: el proceso de diagnóstico social y diseño del plan 2016-2019 de la Vall D´Uixó (Castellón)
- Esther Alonso García, Miguel Jaime Cano Esquivel: El papel de las administraciones públicas en la integración de los inmigrantes en la sociedad española: el Observatorio provincial de la inmigración de Alicante
- Irene Soledad Estrada Moreno, María de las Olas Palma García: Aproximación a la intervención con personas inmigrantes desde el Trabajo Social
- Manuela Ángela Fernández-Borrero: La Intervención intercultural en el ámbito social. Una visión desde los/as profesionales
- Ana Isabel Vázquez-Cañete: Las barreras burocráticas como fronteras invisibles de la inmigración

Comunicaciones:

- Mariana Iatco: Los nuevos desafíos de la migración moldava en el contexto de integración europea
- Maddalen Epelde: Analizando nuevas estrategias para la integración social de los jóvenes migrantes no acompañados: el proyecto Izeba de Gipuzkoa
- Simaia de Figueiredo Ferreira: Las teresas batistas del barrio de pez-luna – Madrid

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

INICIATIVAS DE INNOVACIÓN SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA: MARCOS INTERPRETATIVOS Y RETOS QUE PLANTEAN PARA UNA POLÍTICA SOCIAL EFECTIVA DE VIVIENDA.

Grau Casajust, Anna
Anna.grau@uib.cat

López Bermúdez, Alfonso
alfonsonorama@gmail.com

Carbonero Gamundí, Maria Antònia
macarbonero@uib.es

Grupo 12.1

Políticas sociales innovadoras en contextos de crisis y austeridad

espanet SPAIN

Una de las consecuencias más visibles de la crisis en España ha sido el aumento de las ejecuciones hipotecarias. La falta de una política de vivienda que se dirija prioritariamente a conseguir que los hogares más vulnerables, especialmente los compuestos por jóvenes e inmigrantes, tengan acceso a una vivienda digna tal como propone la Constitución Española (Leal, 2010), explica que esta necesidad se cubra, principalmente, desde el sector privado, el cual crea desigualdades.

Para suplir las deficiencias de estas políticas públicas se han desarrollado iniciativas sociales que pueden clasificarse como innovadoras y transformativas. Utilizamos la definición de Oosterlynck et al. (2015), quienes señalan que parten de una definición amplia de pobreza y de desarrollo en términos de bienestar humano, incluyen la crítica a la naturaleza burocrática de las instituciones que deben proveer bienestar y su carácter "innovador" es contextual.

El objetivo del presente trabajo es analizar las diferencias de discursos y los diferentes retos que plantean estas iniciativas en el contexto de los debates sobre el desarrollo de una política pública de vivienda.

En primer lugar, analizamos cómo se aborda la cuestión de la vivienda en los planes nacionales de inclusión social. A continuación, se analizan iniciativas innovadoras para combatir la exclusión residencial. Se han seleccionado dos experiencias, una plataforma reivindicativa y una alternativa al mercado: la PAH y la cooperativa de vivienda en cesión de uso la Borda. Analizamos los resultados con la metodología de los marcos interpretativos para contraponer los discursos.

Los resultados apuntan a la necesidad de incidir en el mercado inmobiliario mediante una política social de vivienda en el sentido que planteaba Polanyi (1944) de (re)arraigar los mercados a la sociedad, considerando las propuestas de los movimientos sociales como herramientas para la crítica política (Fraser, 2012).

Palabras clave: vivienda, inclusión social, innovación social, marcos interpretativos

1. Introducción

En los últimos años con la crisis económica ha aumentado la vulnerabilidad social y se ha puesto sobre la mesa la multidimensionalidad de la exclusión social, entendida no solo como la falta de empleo o de recursos económicos (Blanco et al, 2006). Una de las consecuencias más visibles de la crisis ha sido el aumento de ejecuciones hipotecarias y la dificultad de un número creciente y heterogéneo de personas ahora clasificadas de "nuevos pobres" (Castel, 1999) de acceder a una vivienda. En España, en este periodo de la historia, la vía principal de acceso a la vivienda es mediante el mercado y a pesar de la alarma social por las ejecuciones hipotecarias y la dificultad de acceso a la vivienda que provoca exclusión social han sido pocos los esfuerzos políticos por introducir mecanismos de desmercantilización de la vivienda.

se considere un eje fundamental para la inclusión y la reproducción social. Por ello, empezamos por analizar los Planes Nacionales de Inclusión Social en España, planes estratégicos que recogen las diferentes vías de actuación contra la exclusión social en el conjunto de España, aunque las diferentes comunidades autónomas también desarrollan sus planes específicos. La hipótesis de partida es que la vivienda no se considera un aspecto fundamental de inclusión social, a pesar de la generalización del problema en los últimos años de crisis y de la multidimensionalidad de la exclusión.

Sin embargo, la crisis también ha provocado un proceso de reelaboración de los discursos sobre lo social (Serrano, Parajuá, y Zurdo, 2013) que se han materializado en distintas iniciativas sociales que luchan por el derecho a la vivienda como eje fundamental para la inclusión y la reproducción social. Por eso también nos proponemos analizar cómo las distintas luchas por la vivienda han generado un discurso alternativo, así como identificar los retos que pueden plantear estas iniciativas al debate sobre el desarrollo de una política de vivienda contemplada como un eje fundamental para la inclusión social. En concreto, consideramos la plataforma reivindicativa la PAH y una propuesta concreta de vivienda alternativa al mercado, la cooperativa de vivienda en cesión de uso la Borda, la primera que nace en una ciudad española, concretamente en Barcelona.

Utilizamos la metodología de los marcos interpretativos, desarrollado para analizar políticas por Bustelo y Lombardo (2006, 2007), para realizar un diagnóstico y un pronóstico respecto al papel de la vivienda en los planes nacionales de inclusión social y en las dos iniciativas estudiadas.

Interpretamos los resultados siguiendo el marco conceptual propuesto por Nancy Fraser, (2013a, 2014) quien, a través de la revisión de la Gran Transformación de Karl Polanyi (2007), resalta la capacidad transformadora de los movimientos sociales por la emancipación, sobre todo cuando como en la actualidad los estados se subordinan a los intereses de los mercados globalizados. Por ello plantea la posibilidad de un proyecto político basado en la emancipación y la lucha contra las desigualdades en el capitalismo actual.

2. La vivienda: el pilar flojo del estado del bienestar

La crisis global actual tiene su origen en la burbuja inmobiliaria y la falta de regulación de los mercados financieros (Tapia, 2009) y, en España especialmente, ha puesto en evidencia el papel principal que juega el sector inmobiliario entre el sector financiero y la economía real (Daher, 2013).

La vivienda es considerada un elemento indispensable para la inclusión social y la vida digna, y así lo reconoce la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuando dice que: “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y

toda la población, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos (Matulic, 2013). A pesar de ello, la escasez de políticas en pro de una vivienda digna y adecuada para la mayoría de la población explica que esta necesidad se cubra, principalmente, desde el sector privado (Stephens y Fitzpatrick, 2007) el cual crea desigualdades según la posición que ocupan las personas en la estructura social. Algunos autores han considerado el derecho a una vivienda digna y adecuada como el pilar flojo del estado del bienestar (Torgersen, 1987) ya que no se considera un elemento básico como la sanidad o la educación (Tello, 2012).

Durante la época de expansión o burbuja inmobiliaria se produjo un fuerte crecimiento de precios en la vivienda que forzó a los ciudadanos a endeudarse para poder acceder a su residencia[2]. Cuando el 15 de septiembre de 2008, Lehman Brothers (entidad crediticia estadounidense) se declaró en bancarrota, comenzó una crisis financiera global que impactó en España de manera muy específica, afectando mayoritariamente al sector inmobiliario. La dificultad de acceso a la vivienda contrariamente a lo que dicen las teorías económicas neoliberales no se debe a la insuficiencia de oferta sino a la falta de capacidad de compra, lo que sumado a la adquisición a crédito de las viviendas en propiedad, a la disminución de ingresos por el desempleo y a otras circunstancias derivadas de la coyuntura económica, han provocado la incapacidad para hacer frente al pago de las cuotas de los préstamos solicitados para la adquisición de viviendas, provocando en España una de las consecuencias más visibles de la gran recesión: el aumento exponencial de las ejecuciones hipotecarias (Cabrera y Rubio, 2008; García-Montalvo, 2007; Juan Toset, 2015; Trilla, 2014), así como un proceso de "ascensión de la vulnerabilidad" (Castel, 1995). El término "nueva pobreza" recoge la aparición de nuevos perfiles y dimensiones (Brugué, 2015) derivados de este tipo de manifestaciones del capitalismo contemporáneo (Serrano et al., 2013)

La dificultad de acceder a una vivienda ha provocado que se dé una correlación directa entre coste de la vivienda y la exclusión social. Además, a pesar de que el derecho formal a la vivienda se recoge en la Constitución, ni se ha garantizado ni se ha considerado un eje de inclusión social.

[1] Los detalles relativos al mandato del Relator Especial de la ONU en materia de vivienda pueden ser consultados en la web: http://www2.ohchr.org/spanish/issues/housing/index.htm

[2] En 2005, el precio por m2 de la vivienda libre alcanzó los 1.888€, con un incremento acumulado para el período 1995-2005 de un 281%, mientras que justo antes del estallido de la crisis, en 2007, el precio del metro cuadrado de la vivienda libre se situó en 2.085€. Dicho precio se calcula a partir de la agregación ponderada de precios de tasación suministrados por diversas sociedades. Sociedades de tasación que curiosamente no están "aisladas" de las entidades financieras que conceden los créditos. Por consiguiente, el problema de utilizar precios de tasaciones en lugar de precios de transacciones, es el aumento de precios. (Cabrera y Rubio, 2008; Colau y Alemany, 2012; García-Montalvo, 2007)

3. Las luchas por el acceso y el derecho a la vivienda en el contexto de crisis en el capitalismo neoliberal

El problema de la dificultad de acceso a la vivienda o pérdida de ella está causado por el sobreendeudamiento de la población. Ésta tiene sus orígenes en la ausencia de políticas que garanticen un alquiler asequible y estable y el propio impulso del régimen de propiedad privada por parte de las administraciones, que condujo al endeudamiento como prácticamente única forma de acceder a una vivienda (Valiño, 2009). Aunque la vivienda es un aspecto imprescindible de la reproducción y el bienestar social, su valor de uso u utilidad se subordina a su valor de cambio o precio por las fuerzas del capital o actividades empresariales, que buscan obtener rentabilidades en el negocio inmobiliario. En otras palabras, las viviendas no se están produciendo para uso de la población, sino sobre todo como mercancía (Alvarez, 2012) y lo que sustenta a este fenómeno es la existencia misma de la necesidad de viviendas por parte de la población (Carrasco y Calderón, 2003).

En este contexto, el discurso de la responsabilización individual de los sujetos por la imposibilidad de hacer frente al pago de la deuda (Graeber, 2014), así como los discursos sobre la adaptabilidad a las condiciones dadas, dificultan la articulación de estrategias colectivas y la movilización social (Alaguero y Beño, 2013). De todos modos, la crisis ha permitido cuestionar el modelo meritocrático y ha visibilizado las desigualdades a las que da lugar el sistema de mercado (García, 2009) y, en consecuencia, han surgido distintas iniciativas sociales de lucha por la vivienda que pueden contribuir a replantear las políticas de protección y bienestar social, en el presente contexto de ausencia de políticas sociales en materia de vivienda como mecanismo de inclusión social.

Algunas iniciativas surgidas, con sus diferencias, pueden caracterizarse como iniciativas de innovación social, que presentan una alternativa a la falta de respuestas públicas a problemas colectivos (Martínez, Rubén, y Subirats, 2015) ya que generan ideas y crean nuevas perspectivas. (Brugué, 2015). Moulaert *et al* (2013) indican que la innovación social se refiere a una gran miscelánea de innovaciones que emergen donde ni los mercados ni los estados son capaces de satisfacer las necesidades de la población: “social innovation occurs because socially innovative actions, strategies, practices and processes arise whenever problems of poverty, exclusion, segregation and deprivation or opportunities for improving living conditions cannot find satisfactory solutions in the “institutionalized field” of public or private actions” (Moulaert et al, 2013:2). Otra propuesta reciente es la siguiente: “we consider social innovation as a wave of initiatives, driven by civil society actors, social entrepreneurs and local governments that respond to unmet social needs in innovative ways” (Oosterlynck et al., 2015).

Desde otra óptica, Nancy Fraser (2013) también ha trabajado sobre cómo se satisfacen necesidades sociales fuera de los circuitos institucionalizados del mercado y de las políticas públicas, desde lo

conceptos de la Gran Transformación de Polanyi, obra que está siendo recuperada para analizar la gran crisis social actual en el contexto del capitalismo neoliberal.

En la Gran Transformación, Polanyi expone que el intercambio mercantil es solo una de las formas posibles mediante las que una sociedad puede resolver el problema de la asignación de recursos económicos para la satisfacción de necesidades básicas, y dice que ello también puede lograrse mediante otras formas de integración social, como son la reciprocidad o la redistribución, donde la motivación no viene dada por el egoísmo maximizador de ganancias sino por intereses comunitarios (Maya, 2014). Polanyi expone así el carácter excepcional del mercado autorregulado, que desplaza a las demás formas de relación e intercambio y las substituye únicamente por el intercambio mercantil (Bugra, 1998). El marco de Polanyi se ha aplicado al estudio de las formas de acceso a la vivienda (Musterd y Murie, 2002; Teller, 2010), analizando si éste se produce mediante el mercado, la redistribución o la reciprocidad, y se ha concluido que el acceso a la vivienda en occidente es, mayoritariamente, vía mercado, y que crea desigualdades según la posición que ocupan los individuos en la estructura social. En un contexto de aumento de la vulnerabilidad (precariado) y de empobrecimiento de las clases medias, lo que se viene denominando como "nueva pobreza", la falta de mecanismos de desmercantilización de la vivienda provoca que la problemática afecte de manera más grave a un número creciente de personas, ya que la vivienda es un elemento decisivo de la inclusión social.

Polanyi diferencia dos formas de relación entre el mercado y la sociedad (Fraser, 2012): en la primera, que ha sido la norma histórica, los mercados habían estado sometidos a controles morales y éticos, es decir, no estrictamente económicos; la segunda, que es lo que Polanyi define como La Gran Transformación, corresponde al desarraigamiento (desembededness, en el término inglés) del mercado de la sociedad, cuando pasa a regirse únicamente por la ley de la oferta y la demanda. Polanyi analizó por qué surgieron movimientos como el fascismo o el socialismo, entre los siglos XIX y XX, y concluyó que, en este proceso de mercantilización de la vida social, producto del desarraigo del mercado de la sociedad (Fraser, 2012) se puso en marcha lo que llamó el "movimiento de autoprotección de la sociedad" desde distintos liderazgos. Desde la política, defendían la sociedad frente a la economía, reclamando protección social para rearraigar a los mercados a la sociedad. Polanyi definió esta lucha a dos bandas entre mercantilizadores y proteccionistas, que se produjo durante un siglo y medio de crisis capitalistas sin que se produjera la victoria de uno sobre otro, como "doble movimiento" (Fraser, 2012).

Fraser (2013) traza paralelismos entre la época que analiza Polanyi, los principios del siglo XX, y la actual: señala que en ambas épocas se produce el desarraigamiento de los mercados y las fuerzas que buscan subordinar la sociedad a la economía (Maya, 2014). El análisis de Polanyi aplicado a la

económicas (Rendueles, 2015), como el apoyo del estado al mercado.

Pero la aportación principal de Fraser a la obra de Polanyi tiene que ver con la revisión del concepto de "doble movimiento". Fraser (2013) se pregunta porque no hay un doble movimiento en la época actual, y concluye que el estado no sirve de oposición porque se ha aliado con el mercado, incluso desde posiciones socialdemócratas. Fraser critica la concepción polanyiana según la cual los mercados desarraigados son inherentemente malos y los mercados arraigados inherentemente buenos, señalando también el carácter opresor del estado. Así, amplía el marco polanyiano para enfatizar la capacidad transformadora de los movimientos sociales en el siglo XX utilizando la metáfora del triple movimiento: mercado, protección social y emancipación.

Pero Fraser (2013) no concibe la emancipación como la panacea, sino que señala la ambivalencia de cada una de las fuerzas: mercado, protección social y emancipación. Los resultados concretos de este triple movimiento dependerán del juego de ambivalencias que se consolide en cada contexto sociohistórico. Aunque en la época actual la alianza entre estado y mercado es obvio (pensar por ejemplo en las políticas de austeridad y recortes sociales en Europa en contraste con el rescate del sector bancario), Fraser (2012b) señala que la emancipación tampoco es ajena a la ambivalencia y que, en sus luchas contra la presión del estado, pueden contribuir a disolver la base ética solidaria de la protección social y promover la mercantilización. En el mismo sentido, Boltanski y Chiapello, (2002) sostienen que el capitalismo se reconstituye a sí mismo periódicamente en parte recuperando líneas de las críticas dirigidas en su contra. Para Fraser (2015) debe apreciarse esta diferencia (la emancipación puede avanzar con las fuerzas de la mercantilización o con las que promueven la protección social), para así para anticipar los efectos indeseados de una alianza de la emancipación con el mercado.

Además, para Fraser (2013) son los ámbitos de reproducción social (como la educación, la sanidad, el agua, la vida comunitaria, y también la vivienda) los que en la actualidad sirven de oposición principal al neoliberalismo. Estas reivindicaciones se basan en los ideales de cuidado, solidaridad y responsabiliad mutua, asociados a la reproducción (Fraser, 2014). Otros autores, como Aguilar y Fernández (2010), también han señalado que los nuevos marcos de protesta ponen el acento en la importancia de valores como la paz o la solidaridad y, para Fraser (2014) estos ideales, "no económicos", están llenos de posibilidad para la crítica política.

Desde estas perspectivas teóricas, nos proponemos contraponer los discursos de la vivienda como factor de inclusión social en los Planes Nacionales de Inclusión y en la plataforma reivindicativa la PAH y en una alternativa concreta al mercado, como la cooperativa de vivienda en cesión de uso La Borda.

La hipótesis de partida es que mientras para el estado la vivienda no forma parte en su estrategia contra la exclusión social, las iniciativas estudiadas interpretan la vivienda como necesidad y exigen

formal, esto es, piden protección social.

Pero, ¿en que consiste en hacer efectivo el derecho a la vivienda? Solo echando un vistazo a las páginas web de las iniciativas estudiadas ya vemos que la perspectiva de trabajo son distintas: La PAH pone el subtítulo "de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda", y La Borda "construimos vivienda para construir comunidad".

- La PAH reivindica el derecho a la vivienda, paralizar los desahucios y la modificación de la ley hipotecaria (Parcerisa, 2014), y busca incidir a la vez sobre el estado y el mercado. Ha contribuido a señalar como problema colectivo lo que es tachado como problema individual, la imposibilidad de hacer frente a una hipoteca, convirtiendo a los deudores hipotecarios en un nuevo sujeto político (Sabaté, 2014).
- La cooperativa La Borda es la primera cooperativa de vivienda en España que se localiza en una ciudad, concretamente en Barcelona. En ella la propiedad del inmueble es colectiva y recae en la cooperativa. Los y las habitantes son socios/as de la cooperativa y pueden vivir ahí de por vida. Pero no puede vender el inmueble a un precio más alto de lo estipulado en la cooperativa, por lo que una de las ventajas del modelo es la imposibilidad de especular con el precio de la vivienda

Así partimos de que el derecho efectivo a una vivienda es un "empty signifier" o significante vacío (Peterson, 2013), en el sentido que puede integrar diferentes representaciones. Y que sistematizar las diferentes alternativas al problema de la vivienda en España puede ayudar a repensar las estrategias e intervenciones políticas.

4. **Metodología**

Para el análisis utilizamos la metodología de los marcos interpretativos desarrollada por Maria Bustelo y Emanuela Lombardo (2007) a partir de la teoría del "framing analysis" de Snow y Benford (1988, 1992), en la que dan un giro desde el estudio de los movimientos sociales en su vertiente económica y de recursos a cómo se construyen simbólicamente los movimientos sociales (Neveu, 2002).

Según los autores, los movimientos funcionan como portadores y transmisores de creencias e ideas (Snow y Benford, 1988) y también actúan como base para la atribución y articulación de significados (Hunt, Benford, y Snow, 1994). Tres son los procesos de significación que componen los marcos interpretativos (Snow y Benford, 1992):

1. La elaboración de un diagnóstico que permita identificar algunos acontecimientos como problemáticas sentidas y relevantes para las personas y donde haya un anhelo de cambio, señalando, al mismo tiempo, a ciertos agentes sociales como directamente responsables.
2. La definición de un pronóstico que contemple un plan para corregir la situación adversa,

3. La creación de un clima de motivación para que los asociados se decidan a pasar a la acción con el objetivo de resolver un problema objetivamente percibido como injusticia.

María Bustelo y Emanuela Lombardo, entre otras[3], han desarrollado la metodología de análisis de los marcos interpretativos aplicado a las políticas de igualdad de género en Europa. A partir de la teoría del "framing analysis" se preguntan cómo se enmarca o describe el problema (diagnóstico) y qué soluciones se ofrecen (pronóstico), que son dos de las tareas principales del proceso de creación de marcos (Snow y Benford, 1988). Introducen la dimensión de quién tiene la voz en la formulación de la problemática y de las soluciones, y lo definen como análisis crítico de marcos interpretativos. Aplicamos esta metodología para contraponer los discursos en los Planes Nacionales de Inclusión y en las iniciativas estudiadas. Para analizar el discurso de las iniciativas hemos realizado una entrevista a una portavoz de cada una de ellas, así como observación participante entre los meses de junio a septiembre de 2016, y hemos consultado las páginas web oficiales y los documentos que contienen.

Inspirándonos en la metodología de marcos interpretativos y adaptándolo a nuestra perspectiva conceptual de análisis, las preguntas-guía para el análisis de planes de inclusión social y de las entrevistas a las iniciativas seleccionadas son las siguientes:

Preguntas-guía para el análisis de los planes de inclusión y las entrevistas

Voz/Quién habla en el texto o entrevista	• Voz(voces) presentes en el texto • Referencias: palabras clave/ conceptos (y de quién provienen) • Referencias: actores políticos
Diagnóstico	• ¿Qué se representa como problema? • ¿En qué medida el mercado es parte de ello? • ¿En qué medida el estado es parte de ello? • Dimensiones de la vivienda (derecho/mercancía/espacio para la reproducción social/espacio donde vivir en sociedad)

[3] En el marco de los proyectos de investigación citados, también destacan los trabajos de Verloo (2005 y 2007 y Verloo y Lombardo, 2007) y la tesis de Peterson (2013) dirigida por María Bustelo.

Pronóstico	necesarias y por qué? ● ¿Cómo alcanzar los objetivos (modos de intercambio económico: mercado, redistribución, reciprocidad) ● Dimensiones de la vivienda (derecho/mercancía/espacio para la reproducción social/espacio donde vivir en sociedad) ● Localización de la solución (en el estado/en el mercado/en los movimientos sociales)
Normatividad	● ¿Qué se observa como ideal/preferible (ambivalencias estado-mercado-movimientos sociales)? ● ¿Qué se observa como malo/perjudicial~~?~~ (mercantilización/falta de derechos)?

5. **Resultados**

Los resultados que ofrecemos a continuación provienen del análisis de los Planes Nacionales de Inclusión Social de España y las entrevistas realizadas a las iniciativas de innovación social La Borda y la PAH. A partir de las preguntas-guía, definidas anteriormente, se han extraído conceptos y valoraciones relativos a la vivienda (aquellas que están más presentes y también aquellas que están poco presentes o ausentes) en los discursos de las políticas públicas y en las iniciativas seleccionadas.

La vivienda en los Planes Nacionales de Inclusión Social

Los Planes de Inclusión del Reino de España representan los documentos básicos de planificación social producidos por la administración pública estatal, comenzaron a elaborarse en el 2001 y de manera un tanto disfuncional porque surgieron a remolque de los planes y programas que se estaban desarrollando en las distintas comunidades autónomas. El vigente plan se corresponde al periodo 2013-2016 y salvo en el periodo 2010-2013 en el que no hubo plan han tenido una periodicidad trianual)[4].

[4] Las actuaciones de los planes de inclusión están condicionados a su vez por los planes de Vivienda el último y vigente es el Plan Estatal de la Vivienda (2013-2016). Sin embargo, en este trabajo

vivienda en la exclusión social, se observa que los problemas para disponer de una la vivienda se consideran una de las dimensiones de la exclusión social, junto al empleo, la formación y la educación. Sin embargo, el problema que se representa como central, como se deja patente a lo largo de todos los planes es, sin duda, la dificultad en el acceso o estar excluido del mercado laboral y la dificultad de acceso a la vivienda se presenta como una consecuencia de la falta de empleo.

El problema se localiza, más que en el mercado o en las instituciones, en los propios individuos. Puesto que el problema de la vivienda no es otro que la imposibilidad de acceder a ella mediante el mercado inmobiliario normalizado, considera que es indispensable tener un empleo y una buena situación económica. La dificultad de acceso a la vivienda no se plantea como una carencia o déficit de un derecho fundamental, puesto que solo marginalmente se interpreta la exclusión como la imposibilidad de ejercer los derechos sociales. De hecho, el término derecho o derechos está prácticamente ausente, y más en particular en el último plan 2013-2016.

La vulnerabilidad o exclusión residencial se interpreta como una problemática individual: en los planes de inclusión, apenas hay referencias a los barrios o áreas vulnerabilizadas que pudieran dar a entender que se trata de una problemática no distribuida igualitariamente ni en términos sociales ni en términos espaciales. La problemática de la vivienda en el contexto del barrio o área vulnerable está presente muy marginalmente en el primer plan del 2001 y ello a pesar que a finales de los años 90 e inicios de los 2000 tuvieron un cierto desarrollo el análisis de las problemáticas de los barrios y áreas vulnerables y la necesidad de arbitrar políticas locales integrales para afrontar la vulnerabilidad social. En términos de políticas sociales se formularon “áreas de atención preferente” sobre las que actuar en aras de una más eficiente planificación de las políticas de inclusión social. Después, literalmente desapareció de los sucesivos planes de inclusión cualquier referencia al entorno espacial de la vulnerabilidad residencial y sólo reaparece y también de forma muy marginal en el último plan del 2013. Por otra parte, está presente un discurso, en particular en el último plan del 2013, que culpabiliza a los propios individuos de no ser útiles en la sociedad a causa de su falta de adaptación a los cambios sociales y/o económicos, que ~~viene~~ deriva de su baja empleabilidad por su falta de competencias y/o cualificaciones.

Las problemáticas en relación a la vivienda a las que se refieren los planes de inclusión permanecen relativamente estables entre el 2001 y el 2013: el chabolismo y la infravivienda, las personas sin techo, las familias que viven en viviendas que se encuentran en mal estado, las personas y familias que no pueden hacer frente a los gastos de alquiler o al mantenimiento de los servicios mínimos de luz, agua, etc es decir no pueden mantener su vivienda en unas “condiciones dignas”. Todos estos

exclusivamente vamos a considerar los Planes Nacionales de Inclusión puesto que nos interesa en particular la perspectiva desde la cual se aborda la exclusión residencial.

plan del 2001 se ven afectados por la "exclusión espacial".

Una mirada más precisa nos revela cómo la crisis y la extensión del problema de la vivienda a las clases medias se refleja en el diagnóstico y sobre todo en el pronóstico de los Planes Nacionales de Inclusión. El diagnóstico extenso sobre la exclusión de la vivienda por impago de hipotecas se encuentra por primera vez en el último plan del 2013-2016 ligado al aumento de la vulnerabilidad social y a la transposición de la problemática a las clases medias y el surgimiento de la "nueva pobreza", aunque en un anexo del plan del 2008 ya se advertía sobre la previsión de un deterioro de los hogares españoles en particular los más hipotecados.

Con respecto al pronóstico, encontramos que el objetivo y principio básico de los Planes es aumentar la empleabilidad. Para ello la solución pasa, sin duda alguna, por los mercados como el único medio capaz de mejorar la situación. Los planes realizados por el gobierno ven el mercado de vivienda como algo intocable que solo se podría mejorar mediante la actuación en este en la ley de la oferta y la demanda, es decir, mediante las ayudas directas a los promotores, favoreciendo así el aumento de la oferta de viviendas.

Los objetivos y actuaciones previstos en los planes nacionales de inclusión en estos años han variado, sobre todo en lo relativo al tipo de ayudas para la vivienda. En la primera mitad de la década de los 2000 se planteaban ayudas para el acceso a la vivienda y éstas se entendían como acceso por alquiler y/o acceso por compra. En particular ayudas directas para los jóvenes menores de 35 años con dificultades especiales, ayudas para el acceso a viviendas de reducido tamaño (igual o inferior 70 m) de jóvenes con reducidos ingresos (planes 2003, 2006). Las ayudas para el acceso a la vivienda se concretaron en la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE) para la adquisición de viviendas y la constitución de la Sociedad Pública de Alquiler (8 de abril de 2005).

A partir del 2008 la política de ayudas tal y como se refleja en el plan nacional de inclusión, se orienta ya exclusivamente al fomento del alquiler y en el contexto de la crisis se suprimieron tanto la Sociedad Pública de Alquiler, en el 2012, como la AEDE, en el 2011.

Es interesante también destacar cómo se interpreta la vivienda como mercancía, algo a lo que el trabajo reglado te permitiría llegar si no fuese por la especulación y el aumento del precio de la vivienda, problema que sí recogen los planes, especialmente el último (2013-2016) en que las ejecuciones hipotecarias están presentes en los medios de comunicación y la cotidianidad de la gente. La alternativa que se plantea desde las políticas públicas es "proteger" una determinada cantidad (siempre exigua y en descenso) de viviendas del mercado a través de suelo y viviendas de titularidad pública para alquiler fundamentalmente, y mediar con los arrendatarios privados (es decir con el mercado) para lo que se recaba la colaboración de las ONG (dicha colaboración aparece en los dos últimos planes del 2008 y el 2013). También en el plan del 2013 se contemplan actuaciones referidas a subvencionar a promotores para construir viviendas de titularidad pública.

La población diana de los objetivos y actuaciones ha cambiado en estos años que median entre el 2001 y el 2013. En primer lugar, los jóvenes dejan de ser un objetivo prioritario de la inclusión social de la vivienda. Tras la crisis ya no se plantea como objetivo que los jóvenes puedan independizarse del hogar familiar con la ayuda de la administración pública.

En segundo lugar, se incorpora desde el 2008 la prioridad de las mujeres víctimas de violencia de género de una manera más clara y prolija en el pronóstico, en el contexto del Plan de Igualad de Mujeres y Hombres vigente desde el 2006. También entonces se refieren en el plan que se pone en marcha la Comisión Asesora de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Vivienda que tendrá como función principal el asesoramiento y coordinación en materias relacionadas con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas del Ministerio. En el plan del 2013-2016 se mantienen los mismos objetivos y parecidas actuaciones.

En tercer lugar, la problemática de los sin techo se mantiene en el discurso de forma muy estable, es decir curiosamente no adquiere un mayor protagonismo en las actuaciones a desarrollar como resultado de la crisis y del aumento de ejecuciones hipotecarias. Es decir, se interpreta la exclusión residencial de los sin techo vinculada a la marginación y no se vincula a la extensión de la carencia de vivienda. Continúan sin arbitrarse indicadores al respecto.

En cuarto lugar, se incorpora en el último plan del 2013-2016, como un colectivo excluido particular, los deudores hipotecarios, y su protección a través de actuaciones como el "código de buenas prácticas para la reestructuración de las deudas con garantía hipotecaria". Sin embargo, la problemática de las deudas hipotecarias se aborda de manera diferenciada y se desvincula de las ayudas para alquiler de viviendas (y otras actuaciones) que se pretenden articular desde los servicios sociales como parte de una atención "integral" a las personas excluidas.

Por último, las actuaciones orientadas a programas integrales para áreas o barrios vulnerabilizados solo se incluyen marginalmente en el plan del 2001 y en el plan del 2013, ninguna referencia en los demás. En el 2001 se conecta la actuación que se propone a la iniciativa comunitaria URBAN sobre actuaciones en zonas desfavorecidas. Por aquel entonces se incluyó por primera vez un eje destinado a actuaciones sociales. Y solo en el último plan vuelve a incluirse muy marginalmente una actuación (de hecho, la última del objetivo 3 referido a vivienda) referida al apoyo mediante subvenciones, acción social etc. de los "programas integrales en zonas vulnerables" (actuación 160). Estos programas asegurarían la complementariedad de las medidas, las cuales incluyen "medidas que inciden en las condiciones de las viviendas, la capacitación y el acompañamiento al empleo, el refuerzo y orientación educativa y la capacitación para la participación de las personas".

Para terminar, y respecto a los modos de intercambio económico descritos por Polanyi, es totalmente ausente cualquier referencia a la reciprocidad en el entorno local del barrio y es casi ausente la vivienda como factor de inserción (redistribución), y las pocas veces que aparece es

tercer sector, de acción social, y las ONG más que como colaboradores para mediar con el sector privado de la vivienda para el alquiler.

La vivienda en dos iniciativas de innovación social

¿Qué voces están presentes en las iniciativas estudiadas? Encontramos tres actores: el estado, el mercado (sobre todo en su vertiente financiera) y los movimientos sociales, que pueden relacionarse con la revisión que hace Fraser (2014) de Polanyi (2007) al hablar de triple movimiento entre fuerzas protectoras, mercantilizadoras y por la emancipación. Aunque el mercado y el estado aparecen en el diagnóstico, el mercado desaparece en el pronóstico, ya que es considerado parte del problema, pero no de la solución.

Referente al diagnóstico, el problema del acceso a la vivienda en España se analiza de manera muy similar en las iniciativas estudiadas. Principalmente, y de acuerdo con la definición de la problemática en el apartado anterior, se esgrimen causas como el peso del sector inmobiliario en el crecimiento económico español y la posterior burbuja inmobiliaria. Aunque no se utilizan estos conceptos, lo implícito en los discursos es que el valor de uso o la utilidad de la vivienda se ha subordinado al valor de cambio o precio, dando lugar a la especulación inmobiliaria. El marco conceptual de Polanyi permite identificar dos actores principales, el estado y el mercado, que funcionarían como fuerzas opuestas hacia la protección o la mercantilización de la vivienda. En este sentido otro de los rasgos comunes del diagnóstico de la problemática en las iniciativas estudiadas es el peso que se da a las fuerzas mercantilizadoras y la crítica a la ausencia de políticas o actuaciones del estado orientadas a gestionar la vivienda por su valor de uso. Fraser utiliza el concepto de ambivalencias para dilucidar las complicidades que se dan entre distintos actores, y en las entrevistas analizadas también es un rasgo común señalar la subordinación del estado a las fuerzas del mercado:

> *"Los que mandan son los bancos. Y ahí los tiene collados [a los partidos políticos], ¿no?* (…) *Pero es que mientras dependas de los bancos... es que no mandan, no mandan ellos, los que mandan son los bancos* (Portavoz PAH Ciutat-Vella)

La importancia de la propiedad en España, y la ausencia de políticas de alquiler asequible sumado a la gentrificación también forman parte del diagnóstico del problema de acceso a la vivienda.

> *"Pues que los alquileres estén a un nivel asequible... Eso actualmente no existe. Hay una especulación total. O sea, hay barrios en Barcelona como es la Barceloneta o Gracia que realmente ahí hay un mobbing. O sea, a la gente...para el turismo está echando a gente muy mayor para conseguir eso, para hacer apartamentos turísticos. O sea, una de las cosas que ha pasado, mucha gente que viene a la plataforma es que te dicen "nos han enganchado de esta manera, por lo que voy a pagar por un alquiler,*

que les salía más a cuenta. (Portavoz PAH Ciutat-Vella)

La PAH es una plataforma estatal, que focaliza sus acciones a nivel local. En cambio, la Borda es una cooperativa de vivienda que sale del movimiento okupa y vecinal de barrio de Sants en Barcelona. Esta dimensión más local y de barrio, que entronca con las definiciones de innovación social, también está presente en el diagnóstico:

> (...) *el barri de Sants és un barri que s'ha construït molt al voltant de les grans infraestructures econòmiques de la ciutat.* (...) *Aleshores aquest conflicte entre la ciutat capitalista i la ciutat popular doncs ha anat molt condicionant el preu de l'habitatge* (...) *I hem anat veient com en els últims anys amb el cicle immobiliari espanyol, edifici que tiraven a baix, edifici que d'alt standing pensat per altre tipus que famílies que no són les famílies que vivim en el barri de Sants on hi ha* (...) *una taxa d'atur més alta de la ciutat de Barcelona. Si que diria que el tema de l'accés de l'habitatge és per la pròpia composició sociològica i demogràfica del barri, com pel rol del barri dintre de la ciutat capitalista... ha estat evidentment un tema de conflicte constant.* (Co-fundadora de la Borda)

En la PAH, desde sus inicios, la crítica al problema de la vivienda es amplia, y empieza con la burbuja inmobiliaria para terminar con una crítica amplia al "sistema" (Mangot, 2013). Sin embargo, en la Borda el lenguaje es más radical y entran en una crítica abierta y profunda al capitalismo.

Por último, referente al diagnóstico, en la PAH está muy presente la crítica a la responsabilización individual de los deudores y la crítica al modelo meritocrático. Discurso que no aparece en la Borda, ya que parecen estar en un segundo estadio más centrado en propuestas que en trabajar el empoderamiento, que es una de las tareas principales de la PAH, y no de la Borda, compuesta por personas que ya formaban parte de movimientos sociales diversos del barrio de Sants y por tanto empoderadas.

> *Somos endeudados de buena fe, nosotros no nos hemos buscado estar en el paro. No nos hemos buscado, nos han dejado en el paro. Y actualmente hay mucha gente con cincuenta que ya no, ni encontramos trabajo ni vamos a encontrar. Como no sea por enchufe como me pasó a mí con cincuenta y siete años.* (...) *¿Qué pensión les va a quedar? Si sus hijos no trabajan y ellos no trabajan, empobrecen un país.* (Portavoz PAH Ciutat-Vella)

Si bien los marcos del diagnóstico tienen muchos conceptos comunes en las iniciativas estudiadas, no es igual en los marcos del pronóstico.

Como señala, entre otros, Parcerisa (2014), el amplio soporte social a la PAH y su presencia en los medios de comunicación y en las mesas de decisiones políticas a nivel local se explica en parte por

vida cotidiana de las personas, como la "anomalía de una ley hipotecaria que dejaba a las familias endeudadas de por vida" (Colau y Alemany, 2012:61) y que, a pesar de su carácter nacional, sus sedes locales han ayudado a una mayor cercanía de apoyo a las personas afectadas (Cano y Etxezarreta, 2014).

El objetivo principal de la PAH es modificar las leyes para hacer efectivo el derecho a la vivienda, tal como se expresa en su página web: "La Plataforma de Afectados por la Hipoteca nace en 2009 para conquistar el Derecho a la Vivienda, luchando contra una ley injusta, totalmente anómala en Europa." Las propuestas o marcos de pronóstico de la PAH en la actualidad, que se definen en "las 5 de la PAH" son: la dación en pago retroactiva, asegurar un alquiler asequible, paralizar los desahucios, crear viviendas sociales y asegurar los suministros básicos[5]. Mientras que el objetivo de la PAH es modificar las leyes relacionadas con la vivienda, desde la Borda se pretende impulsar un modelo más social de vivienda, que puede no ser tan resonante como el discurso de la PAH:

> (...) *d'una banda, volíem un model de cooperativisme que dintre de les cooperatives d'habitatge aquesta és una forma però hi ha expressions molt mercantilitzadores i desenvolupaments del cooperativisme molt instrumentals i que han desvirtualitzat una mica la natura transformadora i el potencial comunitari del cooperativisme, i nosaltres volíem re-segmentalitzar-lo d'alguna manera. Llavors vam dir, quines fórmules existeixen que puguin ser més socials? I vam inspirar-nos molt en la Federación Uruguaya de Vivienda Cooperativa de Ayuda Mutua, i en el model danès de... que la propietat de les cooperatives és col·lectiva i les persones usuàries dels diferents habitatges per un temps determinat només són això, usuàries d'habitatges, per temps indeterminat, però la idea és mantenir el sol públic de gestió cooperativa o estatal, no amb patrimoni privat, si no que preservem aquesta esfera pública però de gestió cooperativa, aquest és el tret diferenciador de la nostra promoció* (Co-fundadora de la Borda).

Polanyi consideraba que en la crisis de principios del siglo XX diversas fuerzas políticas, de distinta índole, tenían un objetivo común, que era rearraigar los mercados a la sociedad, subordinando las fuerzas del capital a valores éticos y morales. Describía históricamente, como hemos dicho, tres modos de intercambio económico: mercado, redistribución y reciprocidad, y la Gran Transformación fue el cambio al monopolio del mercado como modo de intercambio. También la PAH y la Borda, en un contexto de crisis en el modelo neoliberal, y desde propuestas distintas, buscan cuestionar el modelo de mercado como única forma de intercambio para resolver la necesidad social de vivienda. Sin embargo, mientras que en el pronóstico de la PAH se encuentra

[5] Para más información, consultar la página oficial de las 5 de la PAH: http://las5delapah.com

derechos sociales, la Borda pretende cambiar el modelo a uno más reciprocitario. Por otra parte, mientras la PAH es más generalista, la Borda está más arraigada en la realidad del barrio a nivel de diagnóstico y de pronóstico.

Cortés (1995) identifica tres dimensiones de análisis de la vivienda: la vivienda como mercancía, la vivienda como bien necesario y la vivienda como lugar para vivir en sociedad. Si bien el diagnóstico de ambas iniciativas coincide en el problema de la vivienda como mercancía, en la PAH el pronóstico se enfoca a la vivienda como bien necesario, remarcando la necesidad de definirlo como derecho social de primera necesidad, mientras que la Borda pretende cambiar el modelo social, y estaría más relacionado con la tercera dimensión, de la vivienda como un espacio para vivir en sociedad, ligado a la reproducción social:

> *Hi ha molta gent que provenim dels moviments populars de base d'aquí al barri, i altra gent que prové més del món de la pedagogia i de l'educació, altra gent que ve més de temes ambientals, altres que venim del feminisme... i una mica volem com traslladar aquests aprenentatges que hem tingut en altres esferes a l'àmbit de l'habitatge.* (...) *Aleshores si que pensàvem que moltes vegades en altres projectes comunitaris es col·lectivitza la part de sociabilitat, però no es col·lectivitza compartir la criança, o la vellesa, o les cures, o el treball reproductiu.... i per nosaltres si que era un eix. Pensem, per una banda, que dins de l'habitatge el treball reproductiu s'havia de posar al centre i com a mínim facilitar-ho espacialment, per traure-ho de domicilis particulars, i sobretot des-estressar les famílies de menor dimensió facilitant un espai col·lectiu per compartir-ho amb altres persones. Aquest si que és un valor que beu de la teoria política feminista directament* (Co-fundadora de la Borda).

Respeto a la normatividad de los modelos, como hemos dicho situamos a la PAH en un modelo basado en la redistribución y a la Borda en la reciprocidad. La PAH, que lucha por el derecho efectivo a la vivienda, basa las condiciones de acceso a la ciudadanía. Las causas de la pobreza, presentes en el diagnóstico, son el desmantelamiento del estado del bienestar y el acceso limitado a la redistribución estatal. Por lo que respecta a la Borda, en el diagnóstico están muy presente los ámbitos de la reproducción social, como la solidaridad y el cuidado mutuo. Sin embargo, el acceso es más limitado que en la PAH, ya que se basa en la afiliación a la cooperativa.

6. **Concluyendo**

El aumento de ejecuciones hipotecarias y la dificultad de acceso a la vivienda en los últimos años de crisis económica ha sido una de las caras más visibles del empobrecimiento de la sociedad española, fruto de la crisis económica iniciada en 2008.

para la inclusión social, éste no se ha hecho efectivo. Por ejemplo, en los Planes Nacionales de Inclusión Social se contempla la vivienda como mercancía y no como eje de inclusión social. Cuando se elaboran propuestas, van dirigidas a grupos marginalizados como el pueblo gitano o la problemática ligada al chabolismo, y no se contempla el acceso a la vivienda como problema estructural. Esta ausencia de la vivienda como factor de inclusión es especialmente destacable en el último Plan, en el que sí se describen el aumento de las ejecuciones hipotecarias y se reconoce la transposición de la problemática a las clases medias. Respecto a los grupos diana es destacable que las acciones van dirigidas a los grupos más marginales, como las personas sin techo o deudores hipotecarios con cargas familiares y escasos recursos, pero no se elaboran propuestas para los jóvenes, por ejemplo, que debido a la precariedad laboral posponen su independencia económica y residencial. El mercado es la única forma de intercambio económico que se plantea en los planes, y hay una ausencia total de otros modos más solidarios y que creen cohesión de barrio, como la reciprocidad o la redistribución. Por último, pareciera que los intereses del estado como mecanismo de protección social se subordinan al mercado, en especial con las ayudas a promotores y las restricciones para acceder a la reestructuración de la deuda por parte de las personas afectadas por ejecuciones hipotecarias. En este contexto de ausencia de políticas públicas y de problema de acceso a la vivienda o de pérdida de ella han surgido diferentes iniciativas que han convertido a los deudores hipotecarios en sujetos políticos (Sabaté, 2014) y que construyen alternativas de discurso y de prácticas para hacer efectivo el derecho a la vivienda de manera transversal, buscando introducir elementos morales y éticos al intercambio mercantil. Analizamos dos iniciativas distintas: la PAH, como plataforma reivindicativa, y la Borda, como alternativa de vivienda al mercado.

Partiendo del marco de Fraser (2013) que considera tres actores: el estado, el mercado y los movimientos por la emancipación, la PAH propone una alianza del movimiento con el estado para elaborar leyes que aseguren una vivienda, mientras que en la Borda, con matices, ya que necesitan la cesión del suelo público, está más presente una alianza con el mercado, dando lugar a una economía más social. Como señala Fraser (2014), en las luchas por la emancipación y la reproducción social están presentes valores como la solidaridad y la reciprocidad, que aparecen tanto en la Borda como en la PAH, y que plantean alternativas políticas desde un modelo basado en ideales no económicos

Respecto a si son modelos de innovación social, Cano y Etxezarreta (2014), siguiendo el trabajo de otros autores, consideran que mientras la PAH es el germen de la innovación social, las cooperativas de vivienda son su materialización. En relación al potencial transformador de las distintas luchas por la vivienda, la conjunción entre la normatividad basada en la reciprocidad y la basada en la redistribución está dando lugar al desarrollo comunitario, alianza que conduce a un enfrentamiento con el modelo capitalista neoliberal en el que las leyes del mercado se imponen en

una transformación efectiva del sistema económico neoliberal que asegure la reproducción social en condiciones de dignidad (Sabaté, 2014), ya que las luchas por las bases de la reproducción social, como la vivienda, son los principales ámbitos de lucha contra las desigualdades e injusticias de dicho sistema (Fraser, 2013)

7. **Bibliografía**

Abouelmagd, D. (2011). Viviendas para grupos con bajos ingresos en El Gran Cairo : una interpretación de los modos de integración económica de Polanyi. En *Boletín CF+S 54. La ciudad a escala humana. XII Congreso Anual N-aerus* (pp. 67-88).

Aguilar, S., y Fernández, A. (2010). El movimiento por la vivienda digna en España o el porqué del fracaso de una protesta con amplia base social. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, *68*(3), 679-704.

Alaguero, Á., y Beño, M. (2013). Estrategias e imágenes sobre la crisis en el espacio social de la «nueva pobreza». Representaciones sociales y atribuciones causales. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, *31*(2), 383-433.

Alvarez, A. (2012). El stock de viviendas vacías como resultado de un proceso de producción espacial vinculado al «modelo urbano de la renta del suelo». *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, *118*, 79-87.

Blanco, I., Bonet, J., del Valle, G., y Sánchez, J. (2006). *Informe acerca de la dimensión relacional de la exclusión social*. *Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) Universitat Autònoma de Barcelona*.

Boltanski, L., y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo (Cuestiones de antagonismo)*. Madrid: Akal.

Brugué, Q. (2015). *Innovació i empoderament en la lluita contra la pobresa*. (Agència de Comunicació Social, Ed.)*Col.lecció IDEES I EINES PER A L'ACCIÓ SOCIAL*. Entitats catalanes d'acció social.

Bugra, A. (1998). The immoral economy of housing in Turkey. *International Journal of Urban and Regional Research*, *22*(2), 303-317.

Bustelo, M., y Lombardo, E. (2006). Los ' marcos interpretativos ' de las políticas de igualdad en Europa : conciliación , violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, *14*, 117-140.

Bustelo, M., y Lombardo, E. (2007). ¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de «marcos interpretativos» en España y en Europa. En M. Bustelo y E. Lombardo (Eds.), *Políticas de igualdad en España y en Europa. Afinando la mirada* (pp. 11-36). Madrid: Cátedra.

E Inmigración, *75*, 51–74.

Cano, G., y Etxezarreta, A. (2014). La crisis de los deshaucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas. *Revista de Economía Crítica*, (17), 44-57.

Carrasco, R. J., y Calderón, H. A. (2003). La vivienda como elemento de segregación o lógica de su reproducción. *Script Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *7*(146 (126)), 1-14.

Castel, R. (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. *Archipiélago*, (21).

Castel, R. (1999). Empleo, desocupación, exclusiones.

Colau, A., y Alemany, A. (2012). *Vidas Hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*.

Cortés, L. (1995). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Fundamentos.

Daher, A. (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *Eure*, *39*(118), 47-76.

Fraser, N. (2012). Reflexiones en torno a Polanyi y la actual crisis capitalista. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio social*, *118*, 13-28.

Fraser, N. (2013). ¿Triple movimiento? Entender la política de la crisis a la luz de Polanyi. *New Left Review*, *81*, 125-139.

Fraser, N. (2014). Tras la morada oculta de Marx. Por una concepción ampliada del capitalismo. *New Left Review*, *86*, 57-76.

García, J. (2009). Justicia y legitimidad de la desigualdad tras la crisis financiera. *CEFD: Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (18), 124-139.

García-Montalvo, J. (2007). Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España. *Papeles de Economía Española. "Retos Económicos Actuales," 113*, 138–153

Graeber, D. (2014). *En deuda. Una historia alternativa de la economía*. Madrid: Ariel.

Hunt, S. A, Benford, R. D., y Snow, D. a. (1994). Identity Fields: Framing Processes and the Social Construction of Movement Identities. *New Social Movements: From Ideology to Identity*, 185-208. http://doi.org/doi:10.1108/S0163-786X(2010)0000030004

Juan Toset, M. E. (2015). El derecho a una vivienda, una cuestión de derechos humanos. *Revista Cátedra Paralela*, *12*, 13–36.

Leal, José Luis, (2010). La política de la vivienda en España. Madrid: Pablo Iglesias.

Mangot, L. (2013). La Plataforma de Afectados por la Hipoteca. De la Crisis a la Estafa. Del Prozac al Empoderamiento. *Clivatge*, *2*, 56-88.

Martínez, Rubén, y Subirats, J. (2015). Innovación social: ¿más sociedad o más mercado?, 1-9.

Ciudad De Barcelona. *Revista de Investigaciones En Intervención Social. Trabajo Social Global*, *3*, 3–27.

Maya, C. J. (2014). Actualidad de la crítica de Karl Polanyi a la sociedad de mercados. *Política y Cultura*, (41), 143-166.

Musterd, S., y Murie, A. (2002). *The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration* (URBEX No. 22). Amsterdam.

Neveu, É. (2002). *Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona: Hacer.

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Cools, P., Sarius, T., y Wokuvitsch, F. (2015). *Local social innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship* (ImPRovE: Poverty, Social Policy and Innovation).

Parcerisa, L. (2014). La Pah: Un Moviment Social Contrahegemònic? *OXÍMORA. Revista Internacional de Ética y Política*, *4*, 23-40.

Peterson, E. (2013). *Beyond the «women-friendly» welfare state: framing gender inequality as a policy problem in Spanish and Swedish politics of care*. Universidad Complutense de Madrid.

Polanyi, K. (2007). *La Gran Transformación: crítica del liberalismo económico. La Piqueta*. Madrid: Quipu.

Rendueles, C. (2015). Karl Polanyi y la apuesta por la institucionalización. *Revista de Economía crítica*, *20*(segundo semestre), 182-191.

Sabaté, I. (2014). Del país de los propietarios al país de los sobre-endeudados: reciprocidad, solidaridad y proyectos de transformación sistémica en tiempos de crisis. *Ars y Humanitas*, *8*(1), 168-187.

Serrano, A., Parajuá, D., y Zurdo, Á. (2013). Marcos interpretativos de lo social en la vivencia de la « nueva pobreza ». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, *31*(2), 337-382.

Snow, D. A., y Benford, R. D. (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. *International Social Movement Research*, *1*(1), 197-217. http://doi.org/10.1007/s00425-012-1590-5

Snow, D., y Benford, R. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. *Frontiers in Social Movement Theory*, (April), 133-155. http://doi.org/10.2307/2074413

Stephens, M., y Fitzpatrick, S. (2007). Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they Linked? *European Journal of Homelessness*, *1*(December), 201-212.

Tapia, J. (2009). Causas de las crisis: especulación financiera, burbujas inmobiliarias, machismo desaforado y otras explicaciones económicas de nuestra penuria. *Ensayos de economía*, (34), 35-46.

Teller, N. (2010). Housing and Homeless. En B. Edgar y J. Doherty (Eds.), *Homelessness Research in Europe*. Brusels: FEANTSA.

Miradas críticas a las políticas de vivienda. Barcelona: Edicions Bellaterra.

Torgersen, U. (1987). Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State. *Scandinavian Housing and Planning Research*, *4*(sup1), 116-126.

Trilla, C. (2014). Desigualdad y Vivienda. *Ace*, *9*, 95–126.

Valiño, V. (2009). *Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar*. *Observatori DESC*.

Verloo, M. (2005). Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach. *The Greek Review of Social Research (Special issue: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe), 117*(B), 11-34.

Verloo, M. (Ed.). (2007). *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*. Budapest: Central European University Press.

Verloo, M., y Lombardo, E. (2007). Contested gender equality and policy variety in Europe. Introducing a critical frame analysis approach. En M. Verloo (Ed.), *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*. Budapest: Central European University Press.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

POLITICAS SOCIALES Y CRISIS: LA INSERCION DE LOS JOVENES AL MERCADO LABORAL.

NEDER, Pablo Eduardo
pabloneder@hotmail.com

Grupo 12.1
Políticas sociales innovadoras en contextos de crisis y austeridad

espanet SPAIN

Resumen

Este trabajo analiza la política de empleo de los jóvenes en Argentina y en Francia en perspectiva comparada en el período comprendido entre la crisis financiera y económica surgida en los Estados Unidos en el año 2007 hasta el 2016. La crisis económica y financiera ha estado acompañada en un aumento de la desocupación, particularmente elevada en la generación de los jóvenes que entran al mercado de trabajo. La ocupación de los jóvenes es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico; por lo tanto, los jóvenes constituyen la categoría que pierden más fácilmente el trabajo en el período de la recesión. La gravedad de la situación de los jóvenes está relacionada a tres factores: la tasa de desocupación muy elevada, la duración de la desocupación y la escasa calidad de la desocupación.

Estos fenómenos dependen del cambio de significado mismo del trabajo, a causa del impacto de la crisis económica en las sociedades occidentales. En consecuencia, la elaboración de las políticas públicas de empleo deben responder a este cambio de paradigmas y debe apoyarse sobre nuevos elementos de análisis que puedan ofrecer soluciones eficaces. En un contexto caracterizado por numerosas reformas, que deberían permitir la salida de la crisis y el estancamiento económico, estamos asistiendo a un cambio de modelo de integración social europea y en Argentina sin que la cuestión de la inclusión de los jóvenes en el mercado de trabajo sea estudiada con atención.

1) Introducción

La crisis económica y financiera internacional que atraviesan en mayor o menor medida muchas de las economías de los países desarrollados y emergentes, constituye un desafío para los gobiernos en vista de proponer alternativas a los modelos de desarrollo económico y las políticas de empleo. El programa neoliberal se presenta como la única forma válida para enfrentar los problemas económicos promoviendo un esquema que articula ajuste fiscal, retirada del Estado y privatización, modelo ensayado en muchos de los países latinoamericanos. El desenlace de su implementación en los países de esa región fueron desastrosos en vista del empeoramiento de la mayoría de los indicadores de bienestar social: aumento de la desocupación, de las desigualdades, mercantilización de espacios públicos y concentración económica.

Partiendo de la experiencia de lo acaecido en un caso paradigmático en términos de la profundidad que adquirió la crisis, como el de Argentina, buscamos reflexionar de manera comparativa con lo que viene sucediendo en Francia, uno de los países europeos en lo que se observa la cristalización de un proceso que excede lo netamente económico al proyectarse la crisis a su arista más política. Precisamente, una de las claves de la crisis en los países que analizamos es la inserción laboral de los jóvenes, uno de los segmentos que más interesan a los gobiernos.

En esta ponencia nos interesa caracterizar las particularidades de la crisis, las formas que viene adquiriendo la intervención estatal a través de las políticas de empleo implementadas –en tanto cristalización de la orientación ideológica de esos programas-, para luego analizar las respuestas con la formación de políticas tendientes a solucionar el problema juvenil. Para ello nos interesa estudiarlas a partir de dos espacios de relacionamiento o ejes analíticos: a) el impacto de la crisis en las políticas; b) y que respuestas ofrecen los gobiernos. En términos metodológicos el estudio adopta un abordaje cualitativo en base a entrevistas y documentos secundarios.

Planteamos en el primer apartado una caracterización de los casos bajo estudio identificando los efectos económicos y sociales que las políticas de ajuste produjeron. En el segundo delineamos los efectos de la crisis en las políticas laborales en vista del peso que posee el trabajo como dimensión de los procesos de integración social. En el tercero, las respuestas de los gobiernos.

De esta manera se intenta explicar el cambio de las políticas en períodos de crisis y cuáles son los efectos de la crisis financieras y económicas en las políticas de empleo en Argentina y Francia. Los casos seleccionados tienen sus diferencias y similitudes que explican el desarrollo de las políticas públicas en un proceso político vinculado a un contexto internacional.

En el caso de Argentina, hemos seleccionado el programa primer paso, denominado como PPP, elaborado en Córdoba como respuesta a la crisis del 2001y que aun sigue vigente. Lo cual demuestra la importancia del mismo ante un problema que se explica más como un problema estructural que como producto de la crisis misma. De esta manera, a las políticas se las debe contextualizar en el orden nacional y en un contexto internacional, especialmente en su vinculación con los Organismos Internacionales. En el caso de Francia, deben ser analizadas por pertenecer a la Unión Europea (UE). No obstante, Argentina y Francia debieron enfrentar una crisis económica cuyo debate se centraron en reformas, principalmente en las políticas de empleo. Sin embargo, en ambos países, significó una aplicación de medidas económicas como parte de una lucha contra la crisis, que implicó la implementación de determinadas políticas en un proceso débil de diálogos

entre las partes sociales, por un lado; y ante la urgencia encontrar soluciones que estuvieron enmarcadas política y económicamente: por el otro lado.

En el caso de Francia, las políticas de inserción de los jóvenes tiene como eje el aprendizaje, con el objeto de facilitar la transición entre los estudios y la vida profesional. Es por esta razón que los poderes públicos buscan después de algunos años, y aún más, en un contexto de crisis, favorecer su desarrollo. La formación en el marco del aprendizaje está enmarcada jurídicamente por un contrato de aprendizaje. Este contrato es un contrato de trabajo que se destina a los jóvenes de 16 a 25 años que necesiten completar su formación inicial. Al mismo tiempo permite seguir una formación general, teórica y práctica, en vistas de adquirir una cualificación profesional donde se obtiene un diploma o un título profesional. Estos contratos alternan períodos de enseñanza general en Centro de Formación de Aprendizajes (CFA) y periodos de trabajos en empresas.

En ese sentido, es difícil analizar y estudiar el cambio de políticas públicas sin que se vinculen a los contextos políticos y económicos. Ésta interpretación de los cambios de las políticas públicas tienen referencias a anteriores leyes y normativas, como así también modificaciones paulatinas de acuerdo a los cambios que se realicen tanto en la sociedad como en las empresas, bajo la era de la globalización que va obligando a que tales reformas se lleven a cabo implicando cambio de políticas públicas en concordancia al cambio de época.

De esta manera, la formación de las políticas de empleo en los gobiernos de Argentina y Francia, constituyen un tema central en la agenda por la crisis que deben afrontar, y al ser un tema de relevancia por la importancia que embiste; como así también la implementación de las mismas.

La formación de las políticas de empleo en un contexto de crisis, llevan a un proceso de aceleración en la búsqueda del bien común por su imperiosa necesidad de salir de la deficiente situación económica y financiera, ante el aumento constante de las personas que pierden su trabajo. Si bien, en los casos seleccionados sus procesos de formación y negociación de las políticas son distintos, las crisis ha afectado de igual manera en el sector de los jóvenes a Argentina y Francia en sus índices económicos y sociales, dejando en claro su diferencias históricas y culturales, pero con el mismo objetivo de dar respuestas inmediatas a tal problema. Sin embargo, el proceso de salir de la crisis y las consecuencias de la misma en el proceso de equilibrar sus cuentas mediante la aplicación de nuevas políticas, se corresponden más a un proceso político que se explica por su historia, su cultura y los diversos intereses de los gobiernos y las partes sociales.

De esta manera, es importante destacar que "ésta crisis ha puesto de relieve la gran debilidad y vulnerabilidad de nuestros sistemas productivos, en los que se han producido una fuerte destrucción y desplome del empleo que surtirá efectos duraderos negativos sobre los pilares centrales del sistema de protección social" (Rodriguez Ortiz, 2011), donde los Estados que se encuentran en la necesidad de encontrar un equilibrtio fiscal con la aplicación de las políticas de ajustes, sin que éstas afecte al Estado del Bienaestar; o bien, en la búsqueda de un nuevo modelo de Estado Social. Ahora bien, es posible un nuevo modelo de Estado Social con la aplicación de políticas de ajustes? En la reflexión que nos menciona Paul Krugman, dice lo siguiente: "la extraña combinación europea de unidad y desunión –el hecho de que la mayor parte de sus naciones hayan adoptado una moneda común exige- se ha convertido en una fuerte gigantesca de debilidad y crisis renovada (2012).

2) La ofensiva neoliberal o cómo ensayar salidas posibles al ajuste permanente: entre las políticas expansivas y las recesivas

El estancamiento de la economía Argentina hacia fines de la década de los noventa se combinó con una fuerte deslegitimación política de la alianza gobernante y con el debilitamiento de los entramados sociales que concluyó en una crisis sin precedentes en 2001. El saldo de la aplicación de políticas de reestructuración fue una profunda reforma de las instituciones del trabajo alentada por las tendencias neoliberales que supuso un deterioro de todos los indicadores del mercado de trabajo y precarización de las relaciones laborales al descentralizar la negociación colectiva e implantar la flexibilización de las condiciones de trabajo. Estas políticas estuvieron alentadas por sectores del capital nacional y multinacional fuertemente beneficiados por el programa de privatización, por el financiamiento de la economía a través del endeudamiento, la apertura indiscriminada de las barreras aduaneras, por la consolidación de monopolios y reprimarización de la estructura económica. El acuerdo entre los sectores dominantes y el gobierno durante 1991-2001 generó un retroceso en las conquistas laborales fraguadas en largas luchas obreras en períodos anteriores y se concatena directamente con los objetivos proyectados durante la dictadura de 1976-1982 posibilitando de ese modo una ofensiva neoconservadora.

A partir del año 2003 se inaugura un nuevo período de desarrollo que posibilitó un crecimiento del producto casi sin precedentes en la historia del país, a una tasa promedio anual de casi 8% hasta el 2010 disminuyendo a la mitad a partir de ese momento. Durante este ciclo de crecimiento se produjo una recomposición del trabajo que condujo a una caída sustancial del desempleo, al

aumento de los salarios, a la revitalización de la negociación colectiva del trabajo, a políticas estatales de reconstrucción del entramado industrial y a un nuevo protagonismo de los sindicatos que habían perdido terreno frente a otras organizaciones sociales que despuntaron durante la década de los noventa.

Las políticas asumidas por el gobierno *kirchnerista* irán dando forma a esta nueva etapa. En términos macroeconómicas el programa estuvo destinado a sustituir el régimen de acumulación financiera pre-existente y promover un régimen de acumulación productiva, con crecimiento sostenido de la producción, que se orienta a la generación de empleos y a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso. Siguiendo a Panigo, Chena y Makari (2011) entre las distintas políticas macroeconómicas que apuntalaron el modelo de desarrollo se destacan: 1) sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo; 2) control a la entrada y salida de capitales; 3) renacionalización de varias empresas públicas privatizadas que incumplieron sus contratos; 4) desendeudamiento del sector público y 5) retenciones al sector primario.

Al respecto, el crecimiento experimentado por el PBI, fue acompañado por una amplia cobertura de programas de transferencia directa como el Programa Asignación Universal por Hijo (AUH) y a la ampliación de la cobertura previsional mejoraron las condiciones de los sectores populares como lo demuestran la baja en la pobreza que pasó del 45, 8 % en el 2003 a 13,2% en el 2013. Con la indigencia también se produce una caída sustantiva que pasa de 19, 4% a 4% en el mismo período. Con respecto a la distribución del ingreso y apelando al coeficiente de *gini* se observa que bajan en forma constante, es decir que mejora la equidad, antes y después de las políticas de transferencias del Estado durante toda la década. En efecto, si en el 2002 se ubicaba en 0,55 en el 2013 alcanza en 0,37 ubicando al país en uno de los más equitativos dentro los países emergentes. Estos avances están vinculados a los programas de transferencia directa como el Programa Asignación Universal por Hijo (AUH)[1] y a la ampliación de la cobertura previsional que alcanzó el 94,6%.

Otro elemento que apuntaló la recomposición de los ingresos durante el *kirchnerimso* es la rehabilitación del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) que constituye "el piso" de las remuneraciones en trabajos registrados y un factor de impulso decisivo para las remuneraciones de los trabajadores no registrados. De esa manera, el SMVM protege a los trabajadores más vulnerables, aquellos con menores calificaciones profesionales y que ocupan los puestos de trabajo

[1] AUH es una política que otorga una prestación no contributiva, similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Como contraprestación los beneficiarios deben presentar los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar.

situados en los niveles inferiores de los escalafones o grilla de personal. A su vez, en el año 2007, mediante la Ley 26.341, aquellos empleadores que otorgaban beneficios tales como los vales de almuerzo, las tarjetas de transporte, los vales alimentarios y las canastas de alimentos, tuvieron que transformarlos en prestaciones dinerarias de carácter remunerativo, en forma escalonada y progresiva. Con esta modificación, se incrementa el salario directo y, con él, las distintas prestaciones asociadas: jubilaciones futuras, preaviso e indemnizaciones por despido, sueldo anual complementario, vacaciones pagas, etc.

Sin embargo, la crisis del 2007 surgida en los Estados Unidos comenzaría afectar a Argentina a partir del año 2009. Con la asunción del nuevo gobierno, ingresaron a la agenda temas como eje de debate: la inflación, el estancamiento económico, el gasto público y las reservas del Banco Central, todas ellas enmarcadas dentro de restructuraciones económicas que tuvieron consiguientemente la aplicación de políticas de ajustes, reducción de emisión monetaria, liberalización del dólar, reducción del gasto público, aplicación de aumentos de las tarifas, despidos de trabajadores en el sector público y flexibilización del mercado laboral para favorecer las inversiones extranjeras, entre otras medidas de índoles económicas en el cual "las leyes más recientes han adoptado un paradigma opuesto cuyos objetivos privilegiados son la descentralización, la liberalización del mercado y la elección de políticas activas de promoción del empleo" (Gualmini, 2002).

Por el otro lado, la preocupación del gobierno es la creación de empleo, fundamentalmente al sector de los jóvenes. Sin embargo, precarización laboral, flexibilización y despidos son palabras que preocupan tanto a los ciudadanos como a los sindicatos. De esta manera, si recordamos a Sennett cuando nos menciona que "la idea de artesano evoca de inmediato una imagen. Si se atisba a través de la ventana de un taller de carpintero, se ven en el interior un hombre mayor rodeado de sus aprendices y sus herramientas. Reina allí el orden, distintas partes de sillas juntas y cuidadosamente sujetas -, el olor fresco de la viruta de la madera llena la habitación, el carpintero se inclina sobre su mesa de trabajo para realizar una delicada incisión de marquetería. El taller está amenazado por una futura fábrica de muebles (Sennett, 2008)."

3) El Programa Primer Paso (PPP) para jóvenes en Córdoba

El programa se crea en el año 1999 en un contexto político y económico adverso para Córdoba y Argentina, donde posteriormente se le realizan observaciones de la legislatura en el cual se consideraron los siguientes aspectos para su elaboración:

- ✓ Que en la actual coyuntura laboral, caracterizada por una alta tasa de desempleo, los jóvenes se encuentra entre los más vulnerables, con enormes dificultades de inserción laboral.
- ✓ Que el mejoramiento de su situación excede la capacidad del sector público y demanda un firme compromiso de todos los actores sociales.
- ✓ Que por tal razón se considera necesario crear un programa especialmente dirigido a facilitar la transición hacia el empleo formal de los jóvenes, de ambos sexos, de entre 16 y 25 años, desocupados y sin formación o capacitación laboral relevante.

Asimismo, el programa prevé la alternativa de realizar cursos de capacitación en Institutos de Capacitación, donde exista una demanda concreta de trabajo con el objeto de otorgar adecuados conocimientos teóricos y prácticos, con una duración de 12 meses y una duración diaria de horas. Para acceder a dicho programa, las empresas deben cumplimentar determinadas condiciones, como estar formalmente inscriptas en la Administración Federal de Ingresos Públicos, asumir el compromiso de no sustituir los trabajadores permanentes; y por último, estar dispuestos a ceder su ámbito empresarial como escenario para la práctica adquiridos por parte de los jóvenes que ingresan al programa.

La encargada de administrar el programa es la Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Gobierno de la Provincia de Córdoba. El programa también está dirigido a personas discapacitadas/trasplantadas de hasta 49 años.

Desde 1999 hasta el 2013, fueron 9500 los jóvenes beneficiarios por año, más 500 discapacitados/trasplantados de hasta 49 años de edad. Sin embargo, desde el 2014 se incorporaron 15.000 beneficiarios anuales, considerando que la cantidad de postulantes al programa varia año a año y actualmente se aproxima a 40.000 jóvenes. Mientras que los jóvenes no discapacitados pueden pasar por el programa bajo dos modalidades. Esta evaluación se enfoca bajo la modalidad “entrenamiento”, que se lleva el cupo total y es además asignada de manera aleatoria entre los postulantes elegibles.

El objetivo general del Programa Primer Paso (PPP) es mejorar la inserción laboral de los jóvenes sin experiencia laboral relevante, facilitando su transición hacia el empleo formal. El beneficio del programa es una transferencia monetaria al joven (2.500 AR$ en 2015, 2.000AR$ en 2014, 1.500AR$ en 2013, 1.000AR$ en 2012) a cambio de 20 horas semanales de entrenamiento en el trabajo. En 2012 la transferencia de ingresos del PPP representaba alrededor del 90% del salario mínimo legal vigente en Argentina. Además el PPP provee un seguro contra riesgos en el trabajo.

Los jóvenes que resulten beneficiarios entran por un período de 12 meses, al programa bajo una de dos modalidades posibles: (i) modalidad de entrenamiento, o (ii) contrato por tiempo indeterminado (en el cual se establece un vínculo laboral formal, donde el empleador afronta las cargas sociales y paga el resto del salario). Una tercera modalidad vigente en el programa es la que agrupa a los beneficiarios discapacitados y trasplantados de hasta 49 años.

4) Características relevantes del PPP

- Elegibilidad de los jóvenes. Las condiciones para acceder al beneficio son: no haber tenido empleo continúo en los últimos seis meses, ni percibir jubilación, pensión o ayuda económica de otros programas de empleo o capacitación gubernamental (no se considera como tal la Asignación Universal por Hijo). Los menores de 18 años que resulten beneficiarios deben tener el consentimiento de sus padres.
- Elegibilidad de empresas. Podrán beneficiarse empresas y empleadores privados de la Provincia de Córdoba, cualquiera sea su actividad económica. También pueden ser beneficiarios asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas (con excepción de las de trabajo) y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). Asimismo no pueden participar organismos públicos (municipales, provinciales y nacionales), empresas públicas, entes autárquicos, organismos descentralizados, ni aquellas instituciones que reciben aportes del estado. Todas las empresa/empleadores deben estar formalmente registrados en la AFIP y en el caso de la modalidad de entrenamiento deben tener al menos un empleado registrado (si no cuentan con empleados efectivos pueden incorporar únicamente beneficiarios por contrato).
- La inscripción se puede realizar de forma personal retirando la solicitud de inscripción en las dependencias provinciales de toda la provincia. Deberán incluir el número de CUIL (Código Único de Identificación Laboral) y los postulantes con discapacidad deben adjuntar el certificado oficial de la misma. También es posible realizar la inscripción a través de Internet. Esto lo hace directamente el empleador registrando allí sus datos y los del postulante. El sistema permitirá imprimir comprobantes de inscripción para ambos. Se completa un formulario por cada par beneficiario/empresa.
- Definición de postulación (o “ficha”). Una postulación está compuesta por un par empresa-joven, es decir, los jóvenes deben haber sido aceptados como postulantes por la empresa con anterioridad a la selección de beneficiarios. Se realiza en dos etapas. En la primera se

filtran las fichas que no contienen toda la información relevante de manera completa y también se chequea (con cruces de datos en los registros administrativos correspondientes) que los requisitos de elegibilidad, tanto de jóvenes como de empresas, estén satisfechos. En la segunda etapa se sortean (en un sorteo especial de la Lotería de Córdoba) las fichas beneficiarias.

En ese sentido, a partir de la pregunta de investigación que realizamos ¿Cuál es el efecto del programa (subsidio y entrenamiento) sobre los jóvenes en las siguientes variables de resultado?:

- Empleabilidad
- Inversión en educación
- Conductas riesgosas
- Capital Social

Asimismo, en las variables de impacto analizadas en cuanto al desarrollo de actividades relevantes para el mercado laboral se pudo observar las siguientes características:

- Habilidades socioemocionales
- Conductas en el lugar de trabajo
- Valoración del trabajo formal

En cuanto a la empleabilidad**:**

- Participación laboral
- Desempleo
- Formalidad
- Salarios
- Método en la búsquedas de empleo

Y en cuanto a las expectativas y actitudes ante el desarrollo profesional:

- Aspiraciones/ Percepciones
- Conductas riesgosas
- Uso del tiempo
- Inversión en educación

El programa primer paso sigue vigente, y año tras año se renueva la posibilidad de acceder al mismo están enmarcados dentro de las políticas sociales, hoy administrados desde el Ministerio de Trabajo con fines no solo de paliar la crisis del empleo en el sector de los jóvenes, sino también con fines políticos. Los programas sociales mayormente denominados de empleo

transitorio son una de las tantas expresiones de políticas focalizadas, donde no terminan de resolver el problema de empleo al estar enmarcadas dentro de las políticas asistencialistas que poseen, debido a que su función tiende a cumplir un rol paliativo de situaciones de emergencias a las urgencias económicas que al considerarse en políticas consolidadas y permanentes en las relaciones laborales.

Este crecimiento del desempleo, como lo mencionamos anteriormente, se debe a la aplicación de políticas neoliberales que se aplicaron en la década del 90. La nueva Ley de empleo de 1991favoreció la precarización laboral dejando sin garantías sociales obligatorios para aquellos o bien perdían su puesto de trabajo o bien necesitaban ingresar al mercado laboral.

En consecuencia, el Estado estuvo obligado en la década del 2000 a elaborar políticas asistencialistas, no solamente para garantizar ingresos mediante diversos planes sociales sino también que den garantías de estabilidad política que den continuidad a los gobiernos de turnos. Argentina, cuya política es un péndulo que va de un extremo a otro, del ajuste al asistencialismo, y del asistencialismo al ajuste, se ve obligada a formar políticas acordes a la ideología gobernante y a los ciclos económicos. En el eje de los debates, economía y empleo siempre son las prioridades y la urgencia de encontrar una solución.

5) Europa y la crisis del empleo

Ahora bien, si la UE ha ignorado durante mucho tiempo el desempleo juvenil, la misma ha llegado a niveles que era imposible no reaccionar. Este accionar responde al impulso de Francia para solucionar el problema del desempleo en los jóvenes con el denominado “paquete de empleo de los jóvenes” de la Unión, cuyos puntos culminantes son la garantía juvenil y la iniciativa para el empleo de los jóvenes con 8.000 millones de euros, de los cuales 620 millones son destinados para Francia para los solos ejercicios del 2014-2015.

En tanto que la UE tiene indicadores bajos con respecto a los jóvenes, como el desempleo, la pobreza, la exclusión, etc., indican que más allá de las diferencias entre los países y dentro de los mismos según su nivel de cualificación, edad, sexo, origen social, nacionalidad, la conclusión es clara: su situación económica y social continua en deterioro desde el 2008 y las políticas de austeridad han sustituido las tentativas que no permitieron revertir la tendencia negativa.

De esta manera, la situación de los jóvenes se ha deteriorado a partir de la crisis del 2008 que dejan en evidencia determinadas características que son importantes remarcar para comprender la problemática. Si nos remitimos a Krugman nos menciona que "Europa ha sufrido un revés en cuanto al desempleo ha alcanzado resultados desfavorables en cuanto al PBI se refiere, los números son peores" (2012).

En primer lugar, es difícil analizar los jóvenes o la juventud de manera global, teniendo en cuenta las fuertes desigualdades inter - generacionales las diferentes situaciones entre las cohortes más jóvenes. Al mismo tiempo, al hablar de crisis se debe segmentar por periodos para comprender la afectación al sector de los jóvenes. Esta el periodo de la Gran Recesión (2008-2009) que estuvo acompañada en la mayoría de los países de aquellas denominadas "medidas de estímulos"; y en segundo lugar, el periodo que comenzó a partir del 2010 en algunos países como Grecia, Portugal, España y el Reino Unido caracterizados por políticas fiscales muy restrictivas que se implementaron en ritmos y calendarios muy diversos. Es decir, que la situación de crisis económica en la UE estuvo marcada por divergencias muy distintas. Si nos remitimos a la Gran Recesión que ha afectado a todo el continente, su magnitud y sus efectos han sido variados de un país a otro, por ende sus políticas también fueron disimiles, fundamentalmente sobre sus resultados en la parte frontal de la economía y el mercado laboral para los jóvenes como para el resto de la población, cada vez mas divergentes.

Ahora bien, cual es la diferencia entre los países de Europa del Sud y los países del Norte de Europa? Como se explica que crisis ha afectado menos a Francia y Alemania? Debilitados por las políticas de austeridad y la interconectividad de los mercados financieros, las políticas públicas parecen no dar respuestas positivas a la crisis económica debido a que los gobiernos no han regulado y controlado adecuadamente los mercados financieros; deficiencias de la *gobernanza* global, incapaces de hacer frente a las desigualdades y al equilibrio estructural global, así, "el mercado se erige como ley suprema y se promociona la desaparición de las condiciones políticas para ejercer la autonomía, como son los espacios desmercantilizados, pudiendo facilitar la inseguridad y vulnerabilidad en el mercado" (Alonso, 2007).

La fuerte caída del PIB en la UE a partir del tercer trimestre del 2008 hasta el primer trimestre del 2010 fue acompañado por una disminución en el empleo (menos de 5 millones de puestos de trabajo entre 2008 y 2010). El tiempo y la magnitud de la recesión en 2008-2009 eran muy diferentes en los distintos países. El deterioro de la situación había comenzado mucho antes del

colapso de *Lehman Brothers* a mediados del 2007 para los países con crisis, o el estallido de las burbujas en las finanzas, en bienes raíces y en la construcción, en países como Irlanda, España, Estados Unidos, Hungría, Rumanía, Bulgaria y los países bálticos. La repercusión en el empleo se ha hecho sentir solo en parte en función de la magnitud y la duración de la caída de la actividad económica. Así, se percibieron que diversos factores jugaron un papel importante en esta transmisión: la capacidad de las estructuras económicas y de los sistemas sociales que contribuyen a amortiguar el golpe, la existencia de flexibilidad interna en las empresas o las posibles acciones de los poderes públicos para promover la conservación del empleo y / o la reducción del tiempo de trabajo, por ejemplo: bajo la forma de desempleo parcial. Entre 2007 y 2010, el aumento del desempleo ha sido particularmente fuerte en España, Irlanda y Grecia, mientras que sucedía lo contrario en Alemania, Austria y Bélgica. En ese sentido, "la difícil conciliación entre las tendencias globalizadoras en pro de la competitividad, de la desregulación y de la flexibilidad, de una parte, y el mantenimiento de altas cotas de desempleo, de la precariedad y de las desigualdades sociales, de otra, continúan siendo objeto de profundo debate en el proceso de construcción europea" (2000).

Situados a la entrada del mercado de trabajo, los jóvenes son los vectores en general de los cambios en el trabajo y el corazón de las transformaciones de las normas de empleo. Estaban preocupados sobre todo por la detención o la caída de las contrataciones consecutivas a la gran recesión de 2008-2009. Sobrerrepresentadas en los empleos no permanentes (CDD, contrato de duración determinada, e interinos), son los que se ven más afectados por los recortes. Al igual que en anteriores crisis económicas, el empleo juvenil ha reaccionado a las coyunturas económicas en sus formas más desfavorables: la tasa de empleo de las personas de 15-24 años (de los jóvenes en el empleo) se ha reducido en la UE en 3,3 puntos entre 2007 y 2010, sea tres veces más (en puntos) de aquellos de entre 25 a 64 años. Esta disminución no se ha traducido plenamente en muchos más parados, ya que algunas personas jóvenes se han encontrado en estado de inactividad (algunos han optado por la prolongación o regresar a los estudios).

La tasa de actividad de los entre 15-24 años (la proporción de jóvenes empleados o desempleados) de hecho ha disminuido una media de 1,1 puntos en la UE entre 2007 y 2010, cuando aquella de 25-64 ha aumentado el 0.7 puntos. Por último, la proporción de jóvenes desempleados aumentó en 2,2 puntos porcentuales y la tasa de desempleo (jóvenes desempleados / joven en empleos o en paro) aumentó 5,4 puntos. La calidad de los empleos disponibles para los jóvenes también se ha deteriorado, con una progresión en aumento de puestos de trabajo temporales, puestos de trabajo a tiempo parcial y el número de trabajadores pobres. En estos

hallazgos medios que cubren el período 2007-2010, sin embargo, se deben aportar matices, más allá de las fuertes diferencias nacionales o sub - nacionales (existen importantes diferencias regionales en Italia, España, los Estados Unidos o Francia). Igualmente, todos los jóvenes no se han visto afectados por el deterioro de la situación.

Además de la edad, otros factores juegan un papel importante: el género, el origen social, que puede ser aprehendido a través del nivel de calificación debido a la fuerte transmisión inter generacional de las desigualdades; o, la nacionalidad o el origen nacional. Para resumir el período hasta el 2009-2010, podemos decir que los jóvenes son los más afectados, especialmente los extranjeros menos cualificados y los jóvenes extranjeros o de origen extranjero, debido a su excesiva representación en los puestos de trabajo temporales, la construcción y la industria. Si las mujeres jóvenes, que se encuentran más concentradas en los servicios, fueron significativamente menos afectadas por los recortes de empleos y el aumento del desempleo en el inicio de la crisis, tienen, en promedio, dada la calidad de sus puestos de trabajo a seguir deteriorándose, según lo revela por ejemplo, el aumento del trabajo a tiempo parcial y el número de trabajadores pobres.

El relevo de la crisis externa inicial a través de las políticas de austeridad implementadas gradualmente a partir de 2010 no solamente condujo al continente europeo a una recesión prolongada, sino que también acentuó las divergencias entre los países de la Unión. En países como España, Grecia, Portugal e Irlanda la situación de los jóvenes en el mercado laboral sigue deteriorándose de manera tan significativa que encontramos – un mayor deterioro de los indicadores de salud pública, incluyendo la tasa de suicidio – un importante éxodo de jóvenes, a menudo los más calificados. Esta evolución es alarmante en un doble sentido: es indicativo de un sentimiento grave por la ausencia de perspectivas y también anuncia un debilitamiento probablemente durable en la base productiva del país en cuestión.

La situación de los jóvenes también se ha deteriorado en países como el Reino Unido, en Italia y en Hungría, incluso en países como Dinamarca y los Países Bajos y están lejos de ser reluciente en la mayor parte de los otros países. Protegido hasta ahora a causa de su orientación comercial atípica, Alemania y también la Austria en el cual la economía es impulsada por Alemania, salvo algunas excepciones.

6) La inserción laboral de los jóvenes como principal política de empleo en Francia

El presente capítulo tiene por objetivo realizar un análisis de la crisis y la situación de los jóvenes en Europa, más específicamente de Francia que permita contextualizar la problemática y que respuestas adoptó Francia para resolver la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, así como las políticas puestas en marcha a la escala de la UE que afecta casi al 22 por ciento de los jóvenes en Europa, equivalente a 5,6 millones. Mientras que 14 millones de los jóvenes de menos de 29 años, no tienen empleo, ni formación, ni están en proceso de formación.

Francia, ha entendido que el eje de elaborar programas de inserción laboral, debe abarcar otros aspectos sociales como la integración y/o la inclusión, así "el empleo constituye uno de los objetivos prioritarios de las políticas públicas y se encuentra en la base de las denominadas políticas laborales, las cuales van dirigidas a suplir los fallos del mercado y a paliar ciertas situaciones de desigualdad social ligadas al funcionamiento de éste. Dependiendo de la orientación y la concepción de estas políticas, la economía social puede ser concebida como una pieza importante o ser literalmente ignorada, infrautilizando, en este último caso, su potencial demostrado para corregir diferentes desequilibrios del mercado del trabajo" (Informe de la OIT, 2012).

En ese contexto, el gobierno Francés instituyó el "empleo de Futuro" en la denominada Ley número 1189 - sancionada el 26 de Octubre del 2012 - que tiene por objeto mediante estos contratos de ayuda que constituyen una respuesta a las dificultades particulares que se detectaron en los jóvenes que tienen muy poca o ninguna preparación. Por lo tanto, tienen por objetivo proponer soluciones de empleo, abrir el acceso a una cualificación y la inserción profesional de manera durable.

Estos contratos tienen como beneficiario a los jóvenes de 16 a 25 años, donde incluyen también a los trabajadores de discapacitados hasta los 30 años. Deben cumplir con determinados requisitos.

- ✓ Se consideran los que no tienen un diploma o los poseedores de un Certificado de Aptitudes Profesionales[2] (CAP) o un *brevet* de aptitudes profesionales[3] (BEP).
- ✓ Los jóvenes que presentan dificultades particulares para acceder a un empleo.
- ✓ Tienen prioridad en las zonas donde los jóvenes son más numerosos a encontrar trabajo y tengan problemas de inserción: en los barrios prioritarios en la política de la villa, en las zonas de revitalización rural y los territorios que se encuentran fuera de la metrópoli que corresponden a Francia.

El Estado francés ha decidido quiénes proponen estos contratos a futuros son principalmente los empleadores del sector sin fines de lucro; es decir, asociaciones, organismos sin fines de lucro en la

[2] Certificat d'études professionnelles. Es un diploma francés de estudios secundarios y de enseñanza profesional.
[3] Brevet d'études professionnelles. Es una etapa del curso del bachillerato profesional de tres años.

economía social, colectividades territoriales, instituciones del sector sanitario y médicos-sociales, etc. Por otro lado, excepcionalmente, será posible para los empleadores del sector comercial sobre la base de proyectos innovadores: empresas relevantes del sector de actividad del futuro y que promocionen a los jóvenes las condiciones de acompañamiento y en un proceso de inserción ambicioso.

7) Implementación de los "empleos a futuros"

Los "contratos a futuros" están en aquellas actividades que presentan un carácter de utilidad social o medioambiental o tengan un fuerte potencial de creación de empleos y con perspectivas de ofrecer reclutamientos durables: sectores verdes y numéricos, sector social y el médico-social, sector de las ayudas a las personas, sector de la animación, la recreación y el turismo, etc.

En cada región, el sistema de orientación regional define la estrategia territorial de implementación de los "empleos a futuro" y directamente las filiales y sectores de actividades prioritarias para el despliegue de estos puestos de trabajo, en particular los sectores que presentan un fuerte potencial de creación de empleos o ofrecen de desarrollos en aquellas actividades nuevas. Esta identificación de sectores prioritarios a nivel regional no impide a los empleadores sin fines de lucro a asociarse a otros sectores de proponer ofertas de "empleos a futuro".

El titular de estos contratos es un asalariado a parte entera. El se beneficia de todas las disposiciones legales y contractuales vinculadas a este estatuto (vacaciones pagadas, licencias para eventos familiares, la regulación de las horas de trabajo, atención médica, etc.). Recibe un salario por lo menos igual al salario mínimo, incluidos los jóvenes de 16 y 17 años de edad al momento de la firma del contrato de trabajo. Durante el período de concesión de ayuda a la inserción profesional asociada a este contrato no están comprendidos en el cálculo los efectivos (fuerza laboral) del empleador, a excepción de la aplicación de las disposiciones legales relativas en materia de riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La ayuda financiera para el reclutamiento de un asalariado en el marco de un "empleo a futuro" abre derechos a una ayuda financiera (ayuda a la inserción profesional) atribuidas en vistas de los

compromisos tomados por el empleador netamente en materia de formación del titular del "empleo a futuro". El desembolso no puede tener lugar antes la atribución de esta ayuda.

Así, se pudo observar, que desde la sanción de este programa en octubre del 2012 y hasta junio del 2014, 95000 jóvenes fueron beneficiarios de este programa. No obstante ello, hasta en octubre del mismo año se agregaron 55000 beneficiarios más; es decir, se alcanzó un total de 150000 beneficiarios jóvenes.

Conclusiones

En esta ponencia hemos abordado una comparación de implementación de las políticas de inserción de los jóvenes en la actual crisis económica y política por la que atraviesan Argentina y Francia y las salidas ensayadas, particularmente las respuestas con la elaboración de programas hacia los jóvenes que tienen dificultades de acceder a un empleo.

Para ello nos interesó comparar este proceso partiendo de sus similitudes y diferencias con lo sucedido en un caso paradigmático de aplicación de medidas neoliberales en América Latina como fue el de Argentina, más específicamente en Córdoba. En efecto, luego de aplicar durante toda la década de los noventas políticas de ajustes, en Argentina se inicia un nuevo período a partir del 2003. En ese marco, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, a partir de la crisis de empleo, adoptan diversas estrategias en la formación de políticas públicas con respecto a todos los problemas que deben resolver. Problemas tales como exclusión social, pobreza, indigencia, y empleo se incluyen en la agenda como prioritarios. Asimismo, "los problemas del empleo siguen ocupando un lugar muy importante en la vida de los ciudadanos, y organizar la agenda política alrededor de estos temas sigue siendo un factor clave para lograr que la gente corriente considere valiosa la política y para descubrir nuevas identidades colectivas" (Crouch, 2004).

Un primer elemento que hemos sostenido es que el discurso neoliberal de ajuste que se presenta como la única salida posible está ideológicamente orientado a desarmar las políticas del estado de Bienestar, las conquistas obreras y hacer pesar sobre los sectores medios y populares la crisis que los sectores concentrados, especialmente financieros, han estimulado en el marco del capitalismo globalizado, fase desarrollada del neoliberalismo a escala planetaria.

En segundo término, lejos de lo que los bloques de poder pretenden construir como discurso, existen innumerables experiencias de resistencia, muchas de ellas de la mano de los movimientos

sociales que vienen denunciando las consecuencias de estas políticas para las mayorías populares. En esta ponencia nos interesó señalar en particular las consecuencias que poseen para el empleo y qué políticas decidieron hacer los gobiernos para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

De la mano de este segundo aspecto, también destacamos que en gran medida el desenlace observado en Argentina en el 2001-2002 y actualmente en Francia está relacionado con una crisis de la política que conllevan a los gobiernos a elaborar políticas con urgencias para paliar el problema del empleo entre otros. En efecto, lo que los gobiernos han constatado es como la crisis derrumba los pilares básicos del Estado del Bienestar y cuáles son los pasos a seguir para canalizar las demandas de los sectores más afectados, especialmente el sector de los jóvenes. Precisamente algunas de estas experiencias han propuesto modelos de políticas públicas sólidas y no tan sólidas para la inserción de los jóvenes, por no decir que en el caso de Córdoba, muchos de ellos no permanecen en las empresas y solo quedan como políticas transitorias para controlar más una situación social que una verdadera inserción laboral.

A partir del auge de éstas nuevas políticas locales en contextos globales nos topamos como interrogantes si estas políticas contribuyen de un modo eficaz a la inserción de los jóvenes no solo en el mundo laboral, sino también de qué modo y en qué sentido el trabajo los incluye socialmente.

Creemos que se trata de una mirada empobrecedora de la creación de estos programas al menospreciar que su función de al menos integradora profesional al mundo laboral, y entender que las mismas deben ser acompañadas de otras políticas que garanticen la total integración de los jóvenes al mundo laboral. No solamente sea beneficiosas para un sector determinado, y en esto hacemos referencia a ambos casos, donde “el líder empresarial, a diferencia de los líderes gubernamentales, también ocupa una posición en la que puede aprovechar la ventajas de que goza como miembro de una élite que gobierna en el terreno económico y, al parecer, con menos barreras que limiten su actuación" (Lindblom, 1999). El Estado francés, como Córdoba hacen un importante aporte para que estos programas sea implementado y den garantías en su funcionamiento. Lo que debe evitarse con la implementación es que las crisis económicas siempre afectan al sector de los jóvenes de hasta menos 26 anos y el sector de los adultos de más de 55 años, por lo tanto la inclusión de unos puede traer consecuencias en el otro sector.

Para finalizar, es importante remitirnos al caso de Suiza en 1997, en el cual “las políticas activas del mercado de trabajo se han desarrollado recientemente con la reforma de la ley sobre el seguro de desempleo (1997) concebida y aprobada con urgencia. El artículo de Jean-Pierre Tabin

demuestra los efectos perversos de esta precipitación, especialmente por la predominancia de un objetivo de eficacia económica. Los organismos de colocación están sometidos a una lógica de prestación que incluye sanciones financieras en caso de no ser respetada. En ese marco, el número de medidas activas es más importante que su calidad, o el sentimiento de calidad que estas medidas pueden conferir, y la política de empleo suiza aparece dominada por las concepciones del *new public management* y la supremacía del mercado sobre la democracia" Bonvin (2002).

Bibliografia

- Alonso, Luis Enrique (2007), *"La crisis de la ciudadanía laboral",* Anthropos, Barcelona.
- Bonvin, JM., (2002), *"Mercado y democratización: ¿una confluencia intencionada?"*, Revista políticas sociales en Europa, nº 11, España.
- Crouch, C., (2004), *"Post-Democracy"*, Taurus, Madrid.
- Informe de la Organización Internacional del Trabajo (2012), *el Trabajo en el Mundo.*
- Krugman, P., (2012), *"Acabad ya con esta crisis"*, Crítica, Barcelona.
- Lindblom Ch., (1999), *"Democracia y sistema de mercado"*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Moreno, L. (2000), "Ciudadanos precarios *precarios: La última red de protección social",* Ariel, S.A., Barcelona.
- Panigo, Demian, Chena, Pablo y Makari, Priscila (2010), "Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino", Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino, N° 2, pp. 29-72
- Sennett, R. (2008), *"El Artesano"*, Anagrama, Barcelona.
- Rodríguez Ortiz, F. (2011), *El Estado de bienestar en la encrucijada: nuevos retos ante la crisis global,* En la colección Ekonomi Gerizan (decimoctava edición,), Fundación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, España.

Páginas webs consultadas:

- Estadísticas europeas www.eurostat.eu
- Gobierno de Argentina www.argentina.gov.ar

- Gobierno de Francia http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-dans-l-emploi/contrats-aides/article/les-emplois-d-avenir
- Gobierno de la Provincia de Córdoba www.cba.gov.ar

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

LAS POLÍTICAS SOCIALES A TRAVÉS DE LAS SMART CITIES.

Rosa María Ricoy Casas
rricoy@uvigo.es / rricoy@uned.es

Grupo 12.1
Políticas sociales innovadoras en contextos de crisis y austeridad

espanet SPAIN

1.- Las Smart Cities.

El crecimiento de las grandes ciudades en los últimos años y la concentración de la población en las mismas, provocará su todavía mayor protagonismo en las próximas décadas. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, la mitad de la humanidad vive en ciudades. La población urbana ha aumentado desde los 750 millones de personas –que aproximadamente la constituían en 1950–, hasta los 3.600 millones en 2011. Se estima que hacia 2030 casi un 60% de la población mundial residirá en zonas urbana (Plan Nacional de Ciudades Inteligentes del Ministerio de Industria, energía y Turismo español). En España lo hace ya más del 80% (Atlas estadístico de las Áreas Urbanas de España del Ministerio de Fomento). Esta situación determina también el incremento en la demanda de servicios, del tráfico, los residuos y la contaminación ambiental, etc., a la que los planes de ordenación urbanística, y las dotaciones de abastecimiento (como los sistemas de depuración de agua o su propia gestión (NAREDO, 2006: 5) (IDAE), aprobados en un contexto diferente, devienen hoy en día insuficientes. Por este motivo, se hace imprescindible gestionar de una manera más eficiente los recursos, realizar una oferta de servicios de mejor calidad y transparencia que permiten los medios tecnológicos y las TICs, y que de manera creciente demanda una población cada vez más formada y crítica. Estos son algunos de los retos de las Smart Cities como ciudad sostenible, eficiente y competitiva.

Según un informe de la Dirección General para políticas internas del Parlamento Europeo, de enero de 2014 ("*Mapping Smart Cities in the EU*"), se considera que una ciudad es inteligente si tiene al menos una iniciativa que aborde una o más de las siguientes características: *Smart Economy, Smart People, Smart Mobility, Smart Environment, Smart Governance* y *Smart Living.*

- *Smart Economy*: ciudad en la que se utilizan innovaciones tecnológicas en el diseño, fabricación y prestación de servicios en general, la creación de nuevos productos, modelos y servicios, comercio electrónico, *clusters* inteligentes en relación al emprendimiento, los negocios y la empleabilidad, así como la interconectividad y la integración internacional a través de las TICs.
- *Smart People*: una sociedad inclusiva que mejore la creatividad y fomente la innovación, especialmente en lo relacionado con la educación, formación y capacitación en general, en recursos humanos y habilidades electrónicas.
- *Smart Mobility:* sistemas de transporte (automóviles, tranvías, metros, autobuses, trenes, etc) inteligente que prioriza las opciones limpias y en numerosas ocasiones monitorizadas (con información en tiempo real accesible al público en general con el fin de ahorrar tiempo y mejorar la eficiencia de los desplazamientos, ahorrar costes y reducir

las emisiones de C02 o a los administradores de la red de transporte que les permite mejorar los servicios), y que favorecen el desarrollo sostenible, a menudo no motorizados, seguros, interconectados, integrados en sistemas logísticos, etc.

- *Smart Environment:* se crean redes de energía (en muchas ocasiones nuevas, incluyendo renovables), medición, control, monitorización (alumbrado, gestión de residuos, sistemas de drenaje y sistemas de recursos hídricos) y vigilancia de la contaminación de edificios, servicios, empresas, fomentando la planificación urbana verde; eficiencia y reutilización de los recursos, etc.
- Smart Governance: ciudad en la que se entienda la gobernanza como un proceso cuyo factor transversal sea la toma de decisiones participativas (con diferentes actores en diferentes niveles) en el que el ciudadano ejerza su propio liderazgo, (entidades públicas, privadas y civiles con diferentes tipos y niveles de colaboraciones), por ejemplo co-creando e-servicios, uno de cuyos objetivos es la transparencia y los *open data* mediante el uso de las TICs (infraestructuras, hardware y software) y el gobierno electrónico, teniendo en cuenta su existencia dentro de una "red global".
- *Smart Living:* estilos de vida sana y segura, en una ciudad culturalmente vibrante y socialmente integradora y cohesionada, siendo uno de sus objetivos principales el bienestar de los ciudadanos y su alta capacidad en utilización de las TICs.

No parece existir un consenso respecto al concepto de ciudad inteligente o de los elementos mínimos que han de estar presentes en una ciudad para que pueda ser considerada como tal. Puede convenirse que la aplicación de las TIC para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y asegurar un desarrollo económico, social y ambiental sostenible son elementos comunes a todas las definiciones. Por otra parte, el concepto exige una nueva relación con ciudadanos, turistas, proveedores y trabajadores públicos basada en la transparencia, la rendición de cuentas, el adecuado uso y consumo de los recursos y la identificación temprana de necesidades. Proponemos la definición del Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003): "Ciudad inteligente (Smart City) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las

ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente".

En el mundo, muchos países han situado sus principales ciudades a la cabeza de experiencias de este tipo, pero con características muy diversas. Existen incluso algunas iniciativas construidas desde cero como son los casos de Masdar, Fujisawa y Songdo. Masdar está situada en Abu Dhabi y su construcción se inició en 2008 y con el objetivo de que vivan en ella unas 50.000 personas además de los desplazamientos de otro tanto a la misma, y constituirse en la primera ciudad libre de emisiones de carbono, utilizando como fuente principal de energía paneles solares. Fujisawa está a 37 kilómetros de Tokio, con hogares energéticamente casi autosuficientes, con amplias zonas verdes, y con una amplia gama de servicios de E-Administración. Songdo está ubicada en corea del Sur, a unos 56 kilómetros de Seúl, diseñada principalmente para negocios. Su situación estratégica y sostenibilidad puede convertirla en uno de los epicentros comerciales del noroeste asiático.

España ocupa una posición de liderazgo a nivel mundial en ciudades inteligentes, gracias a las iniciativas de varios ayuntamientos pioneros, el apoyo del sector privado, y la inversión en capital técnico y humano, por parte de Universidades y Centros Tecnológicos. Es posible que la crisis económica y la necesidad de hacer más con menos, haya sido un elemento a su favor. En junio de 2012 se constituyó la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI) en Valladolid, hoy compuesta por 79 ciudades, como red abierta con el objetivo de intercambiar experiencias y trabajar colaborativamente en el desarrollo de modelos de gestión sostenibles y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Santander, Málaga, Madrid, Barcelona o Valladolid, son algunos ejemplos. La RECI considera ciudades inteligentes: "aquellas que disponen de un sistema de innovación y de trabajo en red para dotar a las ciudades de un modelo de mejora de la eficiencia económica y política permitiendo el desarrollo social, cultural y urbano. Como soporte de este crecimiento se realiza una apuesta por las industrias creativas y por la alta tecnología que permita ese crecimiento urbano basado en el impulso de las capacidades y de las redes articuladas todo ello a través de planes estratégicos participativos que permitan mejorar el sistema de innovación local".

En Galicia, se ha llevado cabo el proyecto "Coruña Smart City", fruto de un convenio entre la Administración Local y el Ministerio de Economía y Competitividad, a través del proyecto inicial "integración tecnológica para una gestión holística de la ciudad", con un presupuesto de más de diez millones de euros, en gran parte procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La ciudad de Lugo también empieza a desarrollar iniciativas (una de las primeras ciudades en crear puntos de recarga de coches eléctricos), para convertirse en ciudad inteligente, y la compostelana

capital gallega a través de la propuesta "Smart iago", que pretende ser pionera en la implantación de I+D en las "Ciudades Patrimonio", trabajando con otras ciudades como Cáceres y Badajoz. Un ejemplo es el proyecto turístico *Past View*, con cuyas gafas es posible viajar en el tiempo y ver cómo era ese espacio y entorno en una época determinada, con la posibilidad de interactuar con los personajes de ese período que hacen de guías.

La concentración y uso intensivo de medios y tecnología, algunos de los cuales ya han sido mencionados, ayudarán a la reducción de las emisiones de CO_2, permitirá la transición hacia la energía renovable, el uso de la tecnología de internet y los vehículos de motor eléctrico, en lo que algún autor ya lo ha denominado "Tercera Revolución Industrial" (RIFKIN: 2011). Existen numerosas estrategias y convocatorias de la Unión Europea y el Gobierno español que subvencionan estas medidas en los últimos años[1]. Asimismo, la Comisión Europea y el Gobierno español han manifestado su interés directo en el desarrollo de las denominadas "ciudades inteligentes" a través, entre otros, de la "Estrategia 2020", la iniciativa "Ciudades y Comunidades Inteligentes", y a través de recursos clásicos, ya mencionados, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)[2].

Tal vez, para ilustrar en mejor medida qué es una Smart City, resulte adecuado explicar con más detalle algún caso, entre los que he elegido la "Smart City Vigo", al constituir uno de los ejemplos que se consolidan como referente en el panorama nacional además de gallego, avalado por numerosos premios conseguidos al efecto. Se encuentra delimitada con los términos municipales de Bayona, Gondomar, Mos, Porriño, Salceda, Salvaterra do Miño, Nigrán, Redondela, Pazos de Borbén, Fornelos, Sotomayor, Moaña y Cangas del Morrazo, tal y como se recoge en el artículo 2 de la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo. Está situada al noroeste de España, al sur de la Comunidad Autónoma de Galicia, y podríamos decir que en el centro geográfico de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal[3] que ha propiciado una estrecha relación cultural y comercial con el país luso. Es una ciudad nueva, su carta de ciudadanía data de 1810, y ha sufrido un elevado crecimiento urbano y demográfico, especialmente en el siglo XX, pasando de los 30.000 habitantes en 1910 a los casi 300.000 de hoy en día, teniendo en cuenta además que, en

[1] Por poner algún ejemplo: En el ámbito de la Unión Europea: https://setis.ec.europa.eu/set-plan-process/european-industrial-initiatives-eiis (última consulta: 05/09/2016). En el ámbito español: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. *2º Plan de Acción Nacional de Eficiencia Energética en España 2001-2020.* Madrid, IDEA: http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_11905_PAEE_2011_2020._Resumen._A2011_5f2aa771.pdf (05/09/2016).

[2] A título ejemplificativo: http://www.2020horizon.es/Ciudades-y-comunidades-inteligentes-t158.html (última consulta: 05/09/2016); Resolución de 31 de julio de 2015, de la Entidad Pública Empresarial Red.es, por la que se convocan ayudas para el desarrollo del programa de ciudades inteligentes de la Agenda Digital para España (C059/15-AE) y se establecen las bases reguladoras de dicha convocatoria: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8703

[3] La Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, comprende la Comunidad Autónoma de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra) y la Región del Norte de Portugal (Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Támega, Entre Douro e Vouga, Doura, Alto Tras-òs-Montes). Tiene una población en torno a los 6,5 millones de habitantes (superior a numerosos países de la Unión Europea como Finlandia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Chipre, Eslovaquia, Lituania, Croacia, Eslovenia, Letonia, Estonia o Malta) y con una superficie de unos 51.000 kilómetros cuadrados (superior a países como Holanda o Bélgica).

realidad, a diario viven, trabajan y estudian en ella casi medio millón de personas que representan el 12% de la población de Galicia y la convierten en su ciudad más poblada en una superficie municipal de 110 km². El mismo puerto por el que pasó el flujo migratorio más importante hacia América en el siglo xx, es hoy uno de los principales motores económicos de la ciudad. Es el puerto más importante de Galicia, el principal puerto pesquero de España, uno de los más importantes del mundo (ocupa el primer puesto de tráfico de pasajeros del norte peninsular), y tiene Zona Franca. Forma parte de la "Comisión Arco Atlántico" que integra a 21 regiones de cinco Estados de la UE: España, Francia, Portugal, Irlanda y Reino Unido. Asimismo es una ciudad con un tejido industrial denso[4]. En las pasadas elecciones municipales de 24 de mayo de 2015, obtuvieron representación los siguientes partidos políticos: PSdeG-PSOE 17 concejales[5], Partido Popular 7 concejales y Marea de Vigo 3 concejales (142.795 votos contabilizados que supuso el 60.06 % de votos sobre el total). En 2016 cuenta con un presupuesto anual de 225.673.317,20 €.

Los datos que aquí se van a exponer sobre la Smart City Vigo tienen como referencia los últimos años suministrados hasta 2015. La información se ha elaborado a partir de los informes, documentos y entrevistas facilitadas por técnicos del Ayuntamiento. No puede establecerse una fecha de arranque, pero sí un proceso de evolución a partir de estrategias de eficiencia y sostenibilidad cuya base permitió la gesta de un proyecto más ambicioso. Así, podemos destacar algunos hitos iniciales: en 2007 fue considerada en algunos medios de prensa como una de las mejores web municipales de España; en 2007 permitió el uso del DNI electrónico; en 2011 el uso de la firma electrónica administrativa y la construcción de una nueva sede electrónica; en 2012 la posibilidad de realizar expedientes y licitaciones electrónicas; en 2013 consigue el Premio Nacional Referente en E-Administración; y en el bienio 2014-2015 impulsa y desarrolla el "Ayuntamiento Digital 3.0".

El proyecto o "Plataforma Vigo Smart City" se estructura en cuatro grandes bloques: 1.-Gobierno/Gestión Inteligente (impulso de un proyecto integral para la ciudad, uso de las tics para su planificación, paneles de control, gobierno electrónico, apps de gestión, aplicaciones móviles para ciudadanos, plataforma *open data* y transparencia, etc); 2.-Sostenibilidad Inteligente (impulso de energías renovables, gestión energética del alumbrado, plan integral de ahorro energético, eficiencia energética de edificios, automatización del sistema de abastecimiento y gestión de fugas inteligente, ahorro en el consumo, aplicaciones relacionadas con la denominada "cidadanía y participación

[4] Otros datos sobre la Ciudad de Vigo relevantes para el análisis de la Smart City: 134.000 viviendas, 43 instalaciones deportivas, 150 parques infantiles, 12 parques forestales, 106 metros cúbicos de agua per cápita, 1000 kilómetros de red de abastecimiento, 8000 puntos de limpieza, 40.000 puntos de luz, 9000 lentes led tráfico, 79 cámaras de tráfico, 300 detectores de tráfico, 150.000 vehículos diarios, 55.000 viajes diarios de autobús, 120 autobuses, 1500 paradas y 102 paneles de información de autobús bus público, 250.000 personas procedentes de cruceros al año, 10.400 plazas de hotel, 47 playas, 12 km de costa, 240.000 trámites electrónicos al año, etc.
[5] 6 concejales más de los obtenidos en las elecciones municipales del año 2011.

ciudadana inteligente", ampliación de los portales y servicios de ocio y deporte, sistemas electrónicos de teleasistencia, etc); 3.-Vida y Territorio Inteligente (impulso del coche eléctrico, mejoras en el tráfico, transporte, comunicaciones a través de las nuevas tecnologías, etc); 4.-Economía Inteligente (turismo 3.0, city marketing, proyectos de innovación, desarrollo de centros de excelencia y tecnología, etc).

Todas estas iniciativas están interconectadas (lo que se denomina: "Sistema Inteligente de Datos Ciudad") a través de una seria de aplicaciones tales como: a) El "Panel Control Ciudad" (una plataforma que centraliza los datos de la ciudad a modo de "Big Data Ciudad" y los interconecta, lo que a la vez permite el acceso fácil e inmediato a los mismos, para la generación de análisis e informes). Es un verdadero "observatorio" de la ciudad que ayuda enormemente a la hora de conocer mejor el entorno y a los ciudadanos, conocer las tendencias y tomar decisiones estratégicas sobre diversas cuestiones (territorio, población, servicios, etc.), realizar un reparto de recursos más eficiente, e incluso elaborar y aplicar una mejor gestión de riesgos[6]. Mecanismos para llevarlo a cabo: Un verdadero Gis de la Ciudad a través de Fotos aéreas (ortofotos) de los años 2011, 2008, 2005, 2005, 2003, 1956 y modelos 3D (a partir de vuelos LIDAR láser), análisis espaciales, cámaras, etc, con más de 100 capas de información. Ello también se puede observar en una dimensión temporal (pasado, presente y futuro). Ejemplo concreto: sobre cada parcela sobre la que nos posicionemos en el mapa, se puede consultar información catastral, urbanística, propietarios, habitantes, expedientes (licencias, quejas, ocupación en la vía pública, etc), cartografía, histórico de ortofotos, etc.

También puede destacarse la b) "APP Móvil Gestión Ciudad": A través de los datos que suministra el Panel Control Ciudad, es posible compartir información relevante, incluso a través de aplicaciones móviles, entre diferentes servicios, lo que favorece sinergias y colaboración entre los mismos, y por tanto eficacia en la gestión e información fluida. Esta información es utilizada por gestores, técnicos, policía, inspectores, fomento, etc[7]. La c) "APP Móvil Ciudadana" es una aplicación móvil para su uso por parte de la ciudadanía, las empresas, los estudiantes y los turistas,

[6] Ejemplos de información sobre la ciudad: Catastro (parcelas, manzanas, construcciones, ejes, etc), Inventario Municipal, Patrimonio Histórico, Cartografía, Turismo, Población, Callejero, Urbanismo (categorías, sistemas generales, alineaciones, protecciones, actuaciones), Tributos, Medio Ambiente, PXOM, Fomento, Aqualia, Redes Eléctricas (potencia de consumo, circuitos, puntos, red eléctrica), Parques y Jardines (zonas verdes, parques infantiles y biosaludables, parques forestales), Limpieza, Tráfico, Transportes, Policía, Bomberos, Estadística (calles, números, distritos, parroquias, barrios, densidad poblacional), Infraestructuras (gas, abastecimiento, saneamiento, eléctrica, telecomunicaciones), Medio Ambiente (playas, ruidos, limpieza, accesibilidad, seguridad, servicios), Tráfico/seguridad (red semafórica, cámaras de tráfico), etc.

[7] Así: "APP Gobierno" para conocer el estado de la ciudad, informes, quejas de la ciudadanía; "APP Fomento" con información sobre viales, mantenimientos, inventarios, mapas, obras, expedientes, licencias, etc; "APP Inspectores" con información sobre denuncias, quejas ciudadanas, inventarios, mapas, edificios, expedientes, licencias, etc; "APP Técnicos Municipales" con información sobre instalaciones, inventarios, mapas, expedientes, etc; "APP Policía Local" con información sobre ocupación en la vía pública, callejero, padrón municipal, datos de los inmuebles, propietarios, etc.; "APP Extinción de incendios" con el listado de hidrantes, callejero, edificios ITE, instalaciones de gas, mapas, población, propietarios, etc.

con el fin de suministrar información, noticias, agenda municipal, avisos, guía de servicios de la ciudad, callejero, tráfico, transporte, acceso a la carpeta ciudadana, y la realización de los trámite y sede electrónica[8] (ya están habilitados más de 200 procedimientos de tramitación completa por internet)[9]. Finalmente d) "Datos Abiertos Ciudad" (Open Data)[10]: Información de acceso abierto para su uso por parte de emprendedores, empresas, Universidades, centros de I+D, etc, lo que permite la transparencia[11], la reutilización de la información, el impulso de la innovación, etc.

Debe hacerse notar que, en muchas ocasiones, el Ayuntamiento de Vigo, ha tenido que persuadir a organismos públicos y privados para que actúen en el mismo sentido, en cuestiones sobre las que también tienen competencias, como la Xunta de Galicia, el Ministerio de Fomento, ADIF, AUDASA, VITRASA, etc, y por lo tanto, en ocasiones no es el único protagonista de estos proyectos (aunque sí su principal impulsor). Actuaciones como la aprobada por dicha Entidad Local el 27 de junio de 2014: el "*Plan de Mobilidad Urbana Sostenible de Vigo*" (PMUS)[12] para intregrar los programas en curso, mejorar y optimizar la movilidad urbana, implantando formas de desplazamiento más sostenibles (caminar, bicicleta, transporte público), lo hicieron necesario. Se reordenaron los sentidos de circulación y las intersecciones; se racionalizó el tráfico de mercancías y logística urbana; se mejoró la movilidad de peatones, en transporte colectivo y de intermodalidad; y se realizó un reparto más racional y medioamientalmente óptimo del espacio público urbano.

En relación a la implementación del "carril verde", debe señalarse su objetivo principal: para que los coches eléctricos y/o ecológicos puedan utilizar, de forma compartida, los carriles bus. Esta propuesta se basa en la instalación de dispositivos de lectura y reconocimiento de matrículas repartidos a lo largo de los "carriles verdes". Los propietarios de vehículos ecológicos podrán inscribir sus vehículos en un registro municipal con objeto de que, al ser reconocidos por el sistema de lectura y reconocimiento de matrículas no se genere la sanción correspondiente. El resto de vehículos privados no podrán circular por los "carriles verdes" y serán multados si lo hicieran. Entre otras propuestas se está implementando la extensión de la actuación semafórica para determinados

[8] Debe destacarse lo anticipado de estas medidas, teniendo en cuenta que hasta el 2 de octubre de 2016 no entra en vigor la nueva ley de procedimiento administrativo: la Ley 30/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas que establece unos plazos para lo que podemos entender como consolidación de la E-Administración.
[9] Determinados pagos, domiciliaciones, consulta de expedientes, multas, padrón de habitantes, perfil del contratante, oficina tributaria, ofertas de empleo, tablón de anuncios y edictos, etc
[10] Sobre esta cuestión resulta interesante La Norma UNE 178301: 2015 de la Asociación española de normalización y certificación.
[11] El índice de Transparencia 2014, elaborado por la Organización Transparencia Internacional, situó al Ayuntamiento de Vigo como la ciudad más transparente de Galicia, con 95 puntos sobre 100. *Transparency International España,* (2014), Índice de transparencia de los ayuntamientos, disponible en: http://webantigua.transparencia.org.es/ita_2014/ranking_global_ita_2014.pdf p.1, (última consulta 18/05/2015).
[12] Disponible en: http://hoxe.vigo.org/pdf/Ordenanzas/PLANMOVILIDAD.pdf (última consulta 23/05/2015). Asimismo debe destacarse que Vigo forma parte de los proyectos *SUM* (*Sustainable Urban Mobility)*, que promueven la implementación de políticas locales y regionales en relación a la movilidad urbana sostenible, entre las que destaca el uso del coche eléctrico; y *Mobi.Europe,*una apuesta por las aplicaciones móviles para el uso compartido de vehículos eléctricos con el objetivo de reducir el tráfico y las emisiones de CO2 en el entorno urbano.

vehículos y usos. En este sentido el Ayuntamiento de Vigo participa con otras empresas y organismos en el programa europeo Compass4D, en donde se han desarrollado mecanismos para la detección automática de vehículos específicos (autobuses/ambulancias) con objeto de establecer una "onda verde" dinámica dentro de la regulación semafórica, persiguiendo la priorización de tráficos, la mejora energética en la gestión del tráfico, y la seguridad vial.

Vigo ha sido la ciudad elegida para 3 proyectos europeos de movilidad sostenible y coche eléctrico: 1) *SUM Project* Impulsa la movilidad urbana sostenible, promoviendo las potencialidades del uso del vehículo eléctrico (Presupuesto 1,68M€) (Socio líder: Concello de Vigo) (9 países europeos). 2) *Mobi.Europe.* Su finalidad es mejorar la adaptación de las tecnologías de información y comunicaciones, y los vehículos eléctricos al sistema de transporte en Europa. Servicio de alquiler de coches eléctricos: 119 puntos de recarga distribuidos en 4 parkings de Vigo. Reserva disponible vía móvil. (Consorcio: FAIMEVI (Concello de Vigo), WELGOOD y CTAG). 3) *Mobi2grid*: Corredor eléctrico Vigo-Oporto Sitúa a Vigo como ciudad pionera en la adopción de la movilidad eléctrica basada en fuentes de energía renovables a través de la implementación de un sistema integrado e interoperable entre las dos regiones. Instalación 8 puntos de recarga rápida en autopistas, así como en Vigo. (presupuesto1.8M€) (Socios CTAG/CIIA).

Numerosos reconocimientos y premios visibilizan su trayectoria e impulsan su continuidad, como decíamos al inicio. Destacamos los siguientes premios: 1. *Vigo Smart city: Transformación de una ciudad.* Concedido por la Sociedad de la Información Fundación Socinfo, el 22 de abril de 2015. 2. *Plataforma global ciudad "Vigo Ciudad Inteligente"***.** Concedido por la Sociedad de la Información. Fundación Socinfo el 9 de enero de 2015[13]. 3."*Buenas Prácticas en drogodependencias en el ámbito local*" Por el proyecto **"***Estrategias y planes de prevención". Premio concedido en 2014, por la* Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Delegción del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. 4."*Escoba de Platino"* que concede la Asociación Técnica para la Gestión de Residuos y Medio (ATEGRUS). Este premio es la máxima distinción que se otorga en España en limpieza y el platino es el rango superior. Recibió esta distinción por cuarto año (2008, 2010, 2012, 2014), colocando a la Ciudad de Vigo a la cabeza de los Ayuntamientos españoles. 5. *Premio COFEMCE 2010*[14], por su labor de mejora de la calidad de vida de personas con discapacidad, con medidas para favorecer la accesibilidad en zonas urbanas,

[13] Sociedad de la información, (2015), Premios "Galicia 2015", disponible en: http://socinfo.es/premios-tic-socinfo/2902-premios-qgalicia-2015q (última consulta 3/07/2015).
[14] COCEMFE, Confederación Española de Personas con Discapacidad Física e Orgánica, es una Organización No Gubernamental sin ánimo de lucro que se constituyó en 1980. Su objetivo es aglutinar, fortalecer, formar y coordinar los esfuerzos y actividades de las entidades que trabajan a favor de las personas con discapacidad física y orgánica para defender sus derechos y mejorar a su calidad de vida. COCEMFE representa a este colectivo ante a Administración, a empresa privada y la sociedad y congrega a más de 1.600 organizaciones, divididas en Confederaciones Autonómicas, Entidades Estatales y Federaciones Provinciales que a su vez, agrupan a las diferentes asociaciones locales.

en las playas, por iniciativas como el bono-taxi (subvención para movilidad para personas con discapacidad siempre que cumplan una serie de requisitos explicitados en la convocatoria) o las campañas de sensibilización. En el marco del Plan Feil 2009 (Fondo Estatal de Inversión Local, Vigo fue la ciudad que más ha invertido del Estado en la eliminación de barreras arquitectónicas, al destinar más de 2 millones de euros en facilitar la movilidad en un total de 29 equipamientos municipales[15].

2.- Políticas Sociales y desarrollo democrático a través de las Smart Cities.

La concentración de la población en ciudades da lugar a un nuevo escenario de desigualdades sociales, para el que Naciones Unidas ha acuñado el término *urban divide* (brecha urbana)[16]. Prácticamente en cualquier ciudad podemos observar situaciones similares al respecto, tales como la construcción de enormes extensiones utilizadas por urbanizaciones privadas que cierran su uso a unos pocos en lugares estratégicos; el crecimiento de la marginalidad, uno de cuyos factores, la vivienda, ha ido en gran aumento debido a la despreocupación que en sucesivas décadas se ha prestado a esta cuestión, agravada por fenómenos como la burbuja, posterior crisis y mobbing inmobiliario (RICOY, 2013); y la falta de suficiente sensibilidad institucional por realidades antiguas como el género y la pobreza, u otras emergentes como el envejecimiento y la brecha digital, en muchas ocasiones fruto de la falta de una planificación sostenible e integradora.

La otra perspectiva, y precisamente por ello también la paradoja, es que este modelo de ciudad también puede ofrecer oportunidades positivas de transformación del mercado de trabajo, en los modelos de gobierno, en los derechos civiles de minorías y grupos étnicos, o del papel de la mujer, la juventud y las personas de edad avanzada. Las concentraciones urbanas reducen los costes de transacción, facilitan que las inversiones públicas en infraestructuras y servicios resulten económicamente viables y promueven la generación e intercambio de conocimiento, lo cual sienta las bases para una economía basada en el mismo (AMETIC, 2013).

Las tecnologías de la información y las comunicaciones están protagonizando en las dos últimas décadas un cambio radical que no se limita a la innovación tecnológica, sino que acompañan profundas transformaciones socioeconómicas y culturales surgiendo un nuevo paradigma que podríamos identificar como cultura digital (FREIRE, 2010). La ciudad contemporánea no puede entenderse ya sin la tecnología y las prácticas y la cultura digital que genera. Y los modelos de gestión urbana no pueden permanecer al margen de estos cambios sociales (FREIRE, 2010). Podemos entonces hablar de una identidad híbrida, presencial y digital.

[15] Xornal.vigo.org, (2010), Vigo recibe o premio COCEMFE 2010 polo su labor de mejora de la accesibilidad e integración de las personas con discapacidad, disponible en: http://xornal.vigo.org/xnnoticia.php?noticia=13600 última consulta 3/07/2015
[16] http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917

Algún autor habla de "activación territorial desde la cultura digital" (DI SIENA, 2011). La configuración de espacios públicos como lugares donde se garantiza el libre intercambio de información y donde se promueve la transparencia de la gestión vuelve a dar a la sociedad un papel fundamental, devolviendo a éstos espacios la vitalidad que parecían haber perdido (TACHANA, 2014) (TACHANA et al, 2013).

La múltiple tipología de Smart cities, nos aportan diferentes formas de "mirar hacia el ciudadano". Existe modelos más "sensibles" a las políticas sociales y a la dimensión democrática de su puesta en escena que otras, casi en exclusiva tecnológicas. Por poner un ejemplo de caso, se han estudiado los modelos europeo y coreano. Se ha evidenciado (GARCIA, 2009) cómo en el caso europeo, la concepción es centrada en el elemento social, humano (ciudadano), político y artístico de la ciudad, en cambio, la visión coreana es más pragmática y orientada a la tecnología. Por poner un ejemplo, la experiencia europea de la red de *living labs* (espacio de experimentación donde los usuarios y las empresas han co-creado innovaciones) ha dado como frutos algunas aplicaciones ubicuas, principalmente web, orientadas a la educación o telemedicina (CITEL, 2012). *L*os conceptos de e-salud, e-cultura, e-turismo, e-sociedad, e-seguridad, entre otros, hacen parte de esta dimensión, en la cual los planes de desarrollo deben enfocarse en ofrecer de forma personalizada, conforme a las necesidades particulares y remotamente, este tipo de servicios para la sociedad. Los indicadores que permitan evaluar los avenes, deben medir la calidad de vida de los hogares, el acceso a estos servicios tanto para los ciudadanos como para los visitantes.

En este sentido, la accesibilidad permite a las personas participar en las actividades sociales y económicas e involucra una dimensión social, por lo que la ausencia de accesibilidad actuará como factor discriminante. Actualmente, la nueva concepción de las ciudades como *Smart Cities* o ciudades inteligentes unida al turismo del futuro, hace que los espacios turísticos desarrollen su accesibilidad a través de la tecnología. Esta concepción social basada en el diseño para todos y en el principio de accesibilidad universal, se ve como un reto de interés para administraciones, entidades privadas o el propio sector turístico que trabaja hacia el avance de la inteligencia urbana, capaz de lograr de estas ciudades, ciudades inclusivas y favorecedoras de la promoción en la autonomía personal de sus ciudadanos y ciudadanas. Un ejemplo que responde a la situación actual de los destinos turísticos inteligentes (MUÑOZ et al., 2014).

Asimismo, debe buscarse promover la inteligencia colectiva y la co-creación: Términos como *Social Innovation* y *crowdsourcing* forman parte de la esencia del concepto de *Smart City*. *Social innovation* hace referencia al proceso de creación, implantación y difusión de nuevas prácticas que inciden en la sociedad y tanto puede referirse a procesos sociales de innovación como a una determinada aplicación o software, a la innovación con objetivos sociales, la micro-

financiación o incluso al emprendimiento social. Por su parte, *Crowdsourcing* es un modelo de producción y resolución de problemas en el que se trabaja con un grupo abierto de profesionales independientes (*crowd*), que hacen aportaciones libres, generalmente un entorno web, a un determinado proyecto o problema. Este sistema lo utiliza, por ejemplo, la NASA, para resolver proyectos concretos: acuden a la web con el problema y reciben así las aportaciones de profesionales, investigadores, científicos o interesados de todo el mundo. Dado que los ciudadanos y las comunidades son el cuerpo que forma una ciudad, aprovechar e impulsar su inteligencia colectiva y la co-creación de soluciones utilizando las distintas capacidades de la sociedad es fundamental para el éxito de cualquier proyecto *Smart City* (CTECNO, 2012).

Numerosas aplicaciones como las señaladas en el apartado anterior, pueden favorecer el desarrollo social y cultural de la ciudad: principalmente el fácil acceso a recursos como mapas, rutas, audioguías; o la información suministrada a través de la web y aplicaciones móviles sobre ocio, formación o empleo con tan sólo un "clic". Lo mismo ocurre con las ventajas de la e-Administración a través de la consulta de información online (expedientes, procedimientos, tablón de edictos, perfil del contratante, recibos, tasas, etc) y la realización de múltiples trámites las 24 horas todos los días del año desde prácticamente cualquier dispositivo conectado a internet. En relación a esta cuestión, cabría también platear la duda sobre la accesibilidad de toda la población implicada, y si puede considerarse la brecha digital como algo superado, o puede acrecentar las diferencias. Lo cierto es que en ningún momento he tenido la constancia del análisis poblacional sobre la adaptabilidad en este tipo de tecnología (teniendo en cuenta el envejecimiento de la población en Galicia), la inversión en cursos de formación gratuita en estos medios, o la implantación de WIFI abierta en espacios públicos.

Otra duda que subyace en la puesta en marcha de la Smart city de Vigo común a muchos otros proyectos de este tipo, es cómo se regularán y se tratarán los datos suministrados y almacenados a través de algunas aplicaciones. Las relativas a la Administración electrónica y el E-Gobierno no ofrecen dudas, pero tal vez sí en otros casos como la generada por aplicaciones a través de las cuales se reciban señales identificativas de los vehículos particulares para el control de los semáforos, o trazar rutas alternativas para una gestión eficiente del tráfico, señalizando además los tiempos de recorridos en el entorno urbano. No debe olvidarse además que para ello será necesaria la implicación no sólo de las administraciones públicas, sino también de otros proveedores de servicios o el sector de la automoción (implantación de sistemas de geolocalización), que pueden sucumbir por razones económicas y comerciales a la tentación de utilizar y transferir nuestros datos sin consentimiento, para fines no justificados. ¿Y cómo se verá afectado el derecho a la intimidad? ¿Cada vez serán más las cámaras de videovigilancia instaladas?

¿Cómo se preserva la privacidad y se ofrece como un servicio seguro no permeable a la vulneración de otros derechos individuales, con la utilización de una WIFI abierta en un municipio?

Otro efecto sin contrastar, es si el empleo masivo de tecnología puede generar ciertas enfermedades por las radiaciones a las que estaremos expuestos (sumadas a las actuales), y dependencia en su utilización, y con ella, el punto de mira sobre el que no cabe una reflexión vanal es el temor a que se produzcan atentados contra las denominadas "infraestructuras críticas", cuyos sistemas informáticos podrán ser hackeados. Pensemos en las centrales y redes de energía; tecnologías de la información y las comunicaciones; sistema financiero y tributario -por ejemplo, banca, valores e inversiones-; sector sanitario; instalaciones de investigación; alimentación; agua y embalses -almacenamiento, tratamiento y redes-; transportes -aeropuertos, puertos, instalaciones intermodales, ferrocarriles y redes de transporte público, sistemas de control del tráfico-; industria química; administración -servicios básicos, instalaciones, redes de información, activos, y principales lugares y monumentos nacionales, etc. Como ejemplo de ataque, el caso de Estonia a finales de abril de 2007, y como ejemplos de prevención, los simulacros efectuados por la Unión Europea, y las normas y medidas tomadas de manera creciente por incidentes dirigidos contra diferentes organismos de la Administración Pública (RICOY & ROJO, 2015).

Frente a estas dificultades y retos por resolver, en un entorno que busca la eficiencia y la racionalización del gasto, incluso a través de medidas normativas como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la smart city es una respuesta más que viable, imperativa, pero si utiliza de una manera bien orientada, y no en exclusiva direccionada hacia la eficacia productiva y el mero crecimiento económico (en muchas ocasiones, no socializado –a diferencia de los costes, que no sólo gastos-). El ahorro de costes, el mejor conocimiento sobre los servicios prestados y las necesidades de la población, la inmediatez que estos medios generan en la respuesta a cualquier necesidad, la apuesta por dotaciones de mayor calidad y más respetuosas con el medio ambiente, constituyen un cambio cualitativo, no sólo cuantitativo en el bienestar de la ciudadanía. Y, sobre todo, y aunque incipientes, medidas sobre accesibilidad y sensibilidad hacia colectivos con dificultades, son un reflejo de una administración que piensa en tod@s. No obstante, es precisamente el reto de la "Smart people" (-capital social- mejoras en los niveles de cualificación, pluralidad social y étnica, cohesión social, etc) o de la "Smart Living" (-calidad de vida- mejoras en las facilidades culturales, condiciones de salud, seguridad de los individuos, calidad en la vivienda, facilidad en la educación, etc), principales retos ilusionantes que todavía quedan por desarrollar en la mayoría de las Smart Cities españolas.

Por poner algún ejemplo, el "Plan de Mobilidad Urbana Sostenible" (PMUS) aprobado en 2014, es un plan tradicional centrado mayoritariamente en el tráfico, los fujos y la velocidad. Debería haberse gestado de una manera más ambiciosa, poniendo en la centralidad a las personas con los objetivos principales de accesibilidad, calidad de vida y calidad ambiental, lo que contribuiría además por sí solo a minimizar el problema de ruido de la ciudad. En el mismo sentido, lo relativo a los residuos sólidos urbanos. Las tasas de reciclado todavía son bajas, y los costos de los vertidos son muy altas en tasas económicas y medioambientales. Queda mucho por realizar.

Debe destacarse igualmente la posibilidad de consultar cada vez más datos no sólo de los ciudadanos, sino también de la propia actividad del gobierno y de la administración local, cumpliendo con los estándares de transparencia, que puede redundar en un descenso de la corrupción política, y uno de sus efectos devastadores, la desafección política. Es más, numerosas aplicaciones podrían fomentar una gestión más colaborativa, de gobierno abierto y participativo. Tal vez por ahora es una utopía, al respecto debo advertir la propia dificultad por poner cifras al proyecto de Smart City Vigo, el cómputo total de las personas e instituciones directamente involucradas, el proceso completo en su desarrollo y en la asunción de decisiones de gasto, los principales criterios y prioridades en los que se basa el proyecto, las cifras de ahorro en consumos previos en la prestación de los mismos servicios, todas las fuentes de financiación, etc. Si acaso, puede tomarse como referencia la comprobada cifra de más de 160 millones de euros de inversión que señala algún documento oficial (teniendo en cuenta que su presupuesto anual ronda los 225 millones de euros) que ya se han invertido para comenzar a hacerla realidad.

3.-Otras conclusiones.

Son innumerables e innegables las ventajas de las Smart cities, pero todavía pueden considerarse como proyectos gestados a base del efecto acumulativo de ítems y aplicaciones, no como una apuesta decidida a colmar todos los ámbitos Smart en la ciudad, como un proyecto global de mejora en la calidad de vida de TODA la ciudadanía de un municipio. Tal vez tiene algo que ver en ello su propia inconcreción. Jurídicamente carece de instrumentos normativos que contengan el concepto legal de SC, que solventaría ciertos problemas, por ejemplo, en la protección de datos y big data, y concedería un cierto reconocimiento a aquellas ciudades implicadas (PLAZA, 2013: 15-17). Se ofrece graciosa la apuesta por la tecnología, especialmente móvil, de smartphones en el caso de los ciudadanos para el empleo de decenas de recursos y apps, cuando ya existe algún Ayuntamiento en España que sanciona el empleo del móvil en determinadas zonas de la ciudad (por ejemplo, en cruces) por el peligro que supone un viandante distraído. Quizás también pone en boga la idea de que la ciudadanía tiene que ser también, por propia iniciativa, más crítica y más

colaborativa a modo de grupo de presión para sensibilizar a las instituciones sobre determinadas necesidades que vayan más allá de lo meramente individual, y se comprometan con las necesidades de los demás, contribuyendo a la creación de una sociedad más integradora y cohesionada.

Debe aplaudirse el proyecto Smart City de Vigo, por los objetivos cumplidos especialmente en cuanto a sostenibilidad, movilidad y accesibilidad. Algún premio prestigioso así lo avala, y la realidad lo demanda, pues en lo relacionado con la sostenibilidad, y según un informe de 2012 publicado por la ONU, si mantenemos el actual modelo de consumo, en el año 2030 las necesidades de la sociedad habrán crecido exponencialmente: el mundo necesitará el 50% más de comida, el 45% más de energía y el 30% más de agua[17]. Pero los recursos naturales son finitos. En otro estudio, "Recursos Energéticos y Crisis" (RIBA, UPC: 2011), se estima que las reservas de energía no renovables (carbón, petróleo, gas y uranio) se agotarán entre el 2060 y 2070, teniendo en cuenta el incremento de consumo y población.

Pese a la importancia de estos objetivos, no obstante, quedan todavía numerosos otros de primer orden en la calidad de vida y democrática y social de la ciudanía por poner en la agenda de prioridades. Algunos casos similares comienzan a proyectarse en otras ciudades gallegas, y aunque distan de ambición y programación, tal vez sea la tónica que marque los próximos años y, por ende, se haga irreversible, haciéndose realidad, algunas distopías de finales del siglo pasado sobre la "ciudad del futuro". Debe hacerse un esfuerzo más profundo en los diferentes aspectos de la agenda *Smart people* y *Smart living,* y en paralelo dotar de mecanismos de formación e información a la ciudadanía que permita disfrutar de una manera más intensa de sus ventajas, para que la falta de accesibilidad no actúe como factor discriminante. Asimismo, deben implantarse en mayor medida estrategias de co-creación, al favorecer hacer partícipes en la gestión y el mejor aprovechamiento de los recursos a los ciudadanos.

4.-Referencias.

AMETIC (Foro TIC para la sostenibilidad). 2013.

CETECNO (Centro tecnológico de Cataluña). 2012. Hoja de Ruta para la Smart City. Barcelona.

CINTEL. 2012. Ciudades inteligentes: oportunidades para generar soluciones sostenibles. Colombia.

DI SIENA, D. 2011. Ciudades de Código Abierto. Hacia nuevos modelos de gobernanza local. *Creatividad y Sociedad* nº XVII, 10-17: http://www.creatividadysociedad.com/articulos/17/ciudadesdecodigoabierto.pdf

[17] High-level Panel on Global Sustainability, ONU, Enero, 2012, "Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing".

DIRECCIÓN GENERAL PARA POLÍTICAS INTERNAS DEL PARLAMENTO EUROPEO. 2014 ("Mapping Smart Cities in the EU"): http://www.smartcities.at/assets/Publikationen/Weitere-Publikationen-zum-Thema/mappingsmartcities.pdf

FREIRE, J. Y GUTIÉRREZ, A. 2010. *2010-2020. 32 Tendencias de cambio.* Recuperado de http://www.gutierrezrubi.es/wpcontent/uploads/2010/09/32Tendencias_de_cambio.pdf.

GARCIA, D. 2009. ¿Existen las ciudades ubicuas? Estado actual de las aproximaciones Europea y Coreana, Revista RCT-CINTEL. vol.16, ed. 51, (Internet) http://www.interactic.org.co/rct/rct-51.pdf

Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003): http://www.aenor.es/descargasweb/normas/aenor-Spanish-standardization-on-Smart-Cities-CTN-178.pdf

IDAE.: *Abastecimiento y depuración de agua*: (última consulta: 05/09/2016). http://www.idae.es/index.php/relcategoria.4011/id.821/relmenu.438/mod.pags/mem.detalle

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDEA). *2º Plan de Acción Nacional de Eficiencia Energética en España 2001-2020.* Madrid: http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_11905_PAEE_2011_2020._Resumen._A2011_5f2aa771.pdf

MINISTERIO DE FOMENTO. Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España. http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ATLAS/

MUÑOZ DE DIOS, M.D.; HERNÁNDEZ GALÁN, J.; DE LA FUENTE ROBLES, Y.M., 2014. Trabajo Social y Ciudades Inteligentes: Hacia una nueva concepción de accesibilidad en los destinos turísticos para la promoción de la autonomía personal, en Revista internacional de trabajo social y bienestar, nº3.

NAREDO, J. M. 2006. La encrucijada de la gestión del agua en España. El agua en el siglo XXI: gestión y planificación. Zaragoza. Institución Fernando El Católico. p 5.

Norma UNE 178301: 2015 de la Asociación española de normalización y certificación.

ONU. 2012. "Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing", in High-level Panel on Global Sustainability.

PLAZA, J. 2013. Las Smart Cities y la necesidad de su Delimitación Legal. Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías 33 pp 15-17.

Plan Nacional de Ciudades Inteligentes del Ministerio de Industria, Energía y Turismo Español, 2015: http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/Novedades/Documents/Plan_Nacional_de_Ciudades_Inteligentes.pdf

RED ESPAÑOLA DE CIUDADES INTELIGENTES (RECI): http://www.redciudadesinteligentes.es/sobre-la-red/quienes-somos/ampliar.php/Id_contenido/301/v/0/

RIBA, C. 2011 Recursos Energéticos y Crisis, Iniciativa Digital Politècnica (Oficina de Publicacions Acadèmiques Digitals de la UPC).

RICOY CASAS, R.M. 2013. Mobbing o acoso moral laboral e inmobiliario. Estrategias para su erradicación. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo.

RICOY CASAS, R.M. & ROJO SALGADO, A. 2015. El desbordamiento de los espacios geoestatales y la necesidad de una gobernanza global: espionaje y protección de datos. Ponencia inédita. Congreso AECPA 2015 en San Sebastián.

RIFKING, J. 2011. La tercera revolución industrial. Paidós Ibérica. Madrid.

TRACHANA, A., AMANN, A., RAPOSO J. GRIGORIADOU, M., FLORES, J. .2013. Citizens Interactive Behavior in the Performance of the Urban Space of Cohabitation. Interactive Atlas of Urban Habitability. *Spaces and Flows: An International Journal of Urban and Extra Urban Studies,* Volume 3, Issue 3.

TRACHANA, A. 2014. La ciudad híbrida. La mediación de las TIC en la experiencia de la Ciudad, en *Arte, Individuo y Sociedad*, 26 (2)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, (2014), Índice de transparencia de los ayuntamientos, disponible en: http://webantigua.transparencia.org.es/ita_2014/ranking_global_ita_2014.pdf

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

RETOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ANTES LA REALIDAD DE LAS PERSONAS SIN HOGAR.

Borja Romero Montes
b.romeromontes@gmail.com

Grupo 12.1
Políticas sociales innovadoras en contextos de crisis y austeridad

espanet SPAIN

Resumen:
En la ciudad de Sevilla cohabitan un considerable número de Personas Sin Hogar, con diversas demandas expresadas y necesidades latentes, que han de interrelacionarse en su cotidianidad con las diferentes administraciones y la propia vecindad, generando una realidad de exclusión multifactorial que atiende, desde las circunstancias personales de los y las usuarias, hasta la repercusión que este fenómeno tiene en la sociedad, o en las políticas sociales especializadas en las ramas de la salud, servicios sociales y vivienda.

En este contexto, desde la práctica profesional, se han de tener en cuenta a los tres actores (Personas Sin Hogar, Administración y sociedad civil) para ampliar la capacidad de recogida de datos y mediación en la resolución del conflicto social existente durante el abordaje de cada caso.

Es en el desarrollo de prácticas inclusivas que permiten la interrelación de los tres agentes donde emergen conocimiento y planteamientos innovadores de las prestaciones y recursos sociales ofertados, en post de generar una adaptación a las nuevas realidades del sinhogarismo, estando este conocimiento necesitado del respaldo institucional para su aplicación y adaptación en la red de Servicios Sociales.

La comunicación expone el recorrido de adaptación de las iniciativas de intervención social innovadoras que se plantean desde movimientos sociales, entidades del Tercer Sector de Acción Social y el propio colectivo de Personas Sin Hogar hacia la Delegación de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla, con la finalidad de dilucidar una óptima relación social entre los actores implicados en el contexto social sevillano.

Palabras clave: sinhogarismo, políticas sociales, democracia participativa, Investigación-Acción Participativa.

1 Contexto

En el presente artículo se desarrolla la trayectoria que han experimentado las políticas sociales destinadas a las personas "sin hogar" en la ciudad de Sevilla, las cuales, representan el caso de exclusión social más extrema en nuestras sociedades. (Cabrera Cabrera & Rubio Martín, 2009).El fenómeno del sinhogarismo en las sociedades europeas combina factores individuales y estructurales, siendo necesaria la vinculación de los microprocesos a los factores estructurales (macroprocesos). De ellos cabe destacar: la reestructuración económica, que contribuye a la vulnerabilidad a problemas de vivienda; la reducción de las prestaciones sociales, reduciendo el apoyo en materia de vivienda; y el cambio socio-demográfico. (Doherty, 1995)

Según la encuesta a Personas Sin Hogar del año 2012, el 45,0% de ellas se quedó sin hogar porque perdió el trabajo, y, el 20,9% por separación de su pareja.[1]A esta correlación de consecuencias derivadas de las políticas públicas y los factores individuales, el tercer eje que compone este campo de estudio, es el grado de implicación de la sociedad civil, compuesto por entidades del Tercer Sector de Acción Social y movimientos sociales. A partir de estos tres factores se aborda a un colectivo humano formado por Personas Sin Hogar (En adelante PSH) con características de diversa índole y circunstancias. Con una situación mantenida en el tiempo, sin un concepto de pertenencia comunitario, variable en sus componentes, siendo el factor clave de su situación la carencia de un espacio propio donde habitar, y ante el cual se han de articular políticas sociales de protección e inserción.

Atendiendo a la definición de FEANTSA, Federación Europea de Asociaciones que Trabajan con Desamparados, dedicada exclusivamente a la lucha contra la falta de vivienda y compuesta por más 130 organizaciones, son personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento, adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales,o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma.(FEANTSA, 2008)

[1] Fuente INE: Encuesta a las Personas Sin Hogar del año 2012.

Este concepto amplio repercute a un mínimo de 22.938[2] personas, aunque otras organizaciones como Cáritas elevan la cifra en torno a 40.000[3], siendo patente la diversidad de circunstancias, las cuales, se encuentran clasificadas en la tipología ETHOS, Tipología Europea de Personas Sin Hogar y en Exclusión Social, en sus siglas en inglés, propuesta por FEANTSA, en la que se presentan 4 categorías dentro del colectivo de PSH: A. Sin techo, B. Sin vivienda, C. Vivienda insegura, y D. Vivienda inadecuada. (Ver tabla 1).

2 Desarrollo del estudio

Para aproximarnos al objeto de estudio, hemos adscrito el marco de estudio a la ciudad de Sevilla desarrollado desde el 2013 al 2016, dirigiendo nuestra atención, en primer lugar, a la implementación de las políticas sociales realizadas desde el Ayuntamiento de Sevilla, en segundo lugar, en las características socioculturales de las PSH, y, como tercer factor determinante, en los condicionantes externos que presenta la sociedad civil a través de la materialización de propuestas venidas del Tercer Sector de Acción Social y de distintos movimientos sociales. Así, se presenta un estudio sobre la ética y la práctica de las políticas sociales municipales que se elaboran en la ciudad de Sevilla, contemplando tres factores que consideramos influyentes en el momento de la planificación: La administración competente, el propio colectivo de PSH y la sociedad civil.

2.1 Administración

El departamento responsable de las políticas sociales municipales es del Área de Bienestar Social y Empleo, especializando su actuación dentro de la Dirección General de Acción Social, y enmarcándose su ámbito de planificación en la Sección de Emergencias Sociales y Personas en situación de Exclusión Social y sin Hogar.

[2] Fuente INE: Encuesta a las Personas Sin Hogar del año 2012.
[3] Fuente Cáritas: Guía de Campaña 2016 “Por dignidad. Nadie sin hogar”.

La Jefatura de Sección de Emergencias Sociales y Personas en situación de Exclusión Social y sin Hogar, viene diseñando estrategias de intervención social especialmente dirigidas a dos colectivos específicos de las personas sin hogar. El primer colectivo es el correspondiente a la clasificación A. de FEANTSA, (Ver tabla 1) los denominados "sin techo" y, el segundo colectivo, hace referencia dentro de la clasificación D. "personas que habitan en viviendas inseguras", en el apartado 1, en referencia a la "población que habita en poblados chabolistas".

Se observa por tanto ausencia de planes de actuación municipal directa para las restantes categorías que componen el total de clasificaciones de FEANTSA, produciéndose la intervención social hacia los colectivos afectados por entidades del Tercer Sector de Acción Social, mediante convocatorias de subvenciones económicas municipales.

La oferta que presenta la Sección de Emergencias Sociales y Personas en situación de Exclusión social y sin Hogar se centra en los siguientes servicios:

- Negociado del Centro de Orientación e Intervención Social (COIS). Unidad administrativa encargada de facilitar información, orientación y valoración social facilitando el acceso a los recursos de la red de atención de personas sin hogar. Único recurso de gestión pública directa existente en la red de recursos de atención a PSH.
- Unidad Municipal de Intervención en Emergencias Sociales y Exclusión Social (UMIES). Dispositivo de carácter social destinado a evaluar y responder en situaciones de emergencia y necesidad social a través de:
    - Una atención social inmediata destinada a facilitar respuesta a situaciones de emergencia social que se produzcan en la vía pública y domicilios particulares o en cualquier otro lugar de Sevilla, las 24 horas del día durante los 365 días del año. Tratando de paliar los efectos de la situación sobrevenida y proporcionando una

atención profesional de cara a restablecer la normalidad de la persona o personas afectadas y prevenir su deterioro.

- Una atención social inmediata de calle destinada a atender situaciones no emergentes y dirigidas a personas en situación de exclusión social que viven en la calle con la finalidad de vincularlas y engancharlas a los recursos sociales existentes.
- Una atención social inmediata de acogida destinada a facilitar acogimiento de carácter temporal a personas o familias en situación de emergencia social y/o exclusión social y sin hogar en el Centro de Acogida Municipal.

- Centro Nocturno de Alta Tolerancia (CNAT). Dispositivo de carácter social destinado a facilitar acogimiento de carácter temporal de baja exigencia

Se ha de destacar que los tres recursos municipales se aglutinan en torno al Distrito Macarena, concentrándose en un espacio de 1km cuadrado para dar cobertura a toda la ciudad de Sevilla. Esta densidad ha sido destacada por diversos colectivos sociales[4] dada la conflictividad social que se ha llegado a ocasionado en determinadas ocasiones.

Por otra parte, se observa como el Ayuntamiento ha apoyado la implantación de proyectos destinados a recursos de Centros de Día para las PSH, proporcionando dote económica para su gestión por parte de entidades del Tercer Sector de Acción Social. Así es el caso del Rincón del Encuentro, gestionado por RAIS Fundación en el distrito Macarena, y el Centro de Encuentro y Acogida gestionado por ATENEA, insertado éste en el distrito Sur.

El compromiso en la participación y colaboración de la Sección de Emergencias Sociales y Personas en situación de Exclusión Social y sin Hogar hacia con las entidades del Tercer Sector de Acción Social, gestoras de los recursos sociales que se ofertan en la ciudad de Sevilla, se materializa en dos mesas de trabajo: la mesa estratégica, espacio de encuentro desde donde se

[4] Disponible en: http://www.apdha.org/media/sevilla_PSH_macarena2013.pdf.

coordinan las directivas del ente municipal y de los responsables de la gestión privada-concertada de los recursos dirigidos las PSH. Se marca en el objetivo de establecer las características de la implantación de las políticas sociales. Por otra parte, la mesa técnica, que se constituye con el objetivo de favorecer coordinación de casos de PSH que urgen de una especial atención entre los diversos recursos interdisciplinares.

2.2 Personas Sin Hogar

Para el desarrollo de prácticas de intervención efectivas se torna necesario obtener conocimiento de su situación. En la actualidad el único estudio que se desarrolla en el Estado español es a través del INE, mediante una Encuesta sobre Personas sin Hogar. Esta está armonizada a nivel europeo y se desarrolla en dos ámbitos: el estudio de las personas, y el estudio de los centros y recursos que se destinan a las mismas.

En el ámbito local no se han desarrollado procedimientos de recogida de datos para el estudio, manteniendo invisibilizado al colectivo como objeto de estudio y agente participativo hasta el año 2016, en el que se percibe un cambio de perspectiva institucional, a raíz de las diferentes campañas de visibilización social ejercidas.

Una de las carencias que se han observado es la nula participación del colectivo en referencia a poder tratar los asuntos que le afectan, cuestión que, en el proceso de demandas sociales, surgirá para atraer su implicación desde una óptica participativa, para la construcción de medidas que suministren una optimización de los procesos de reintegración social. Una dificultad que se presenta intrínseca al colectivo es la asimilación interna de los prejuicios sociales que son asumidos como un estigma propio. Esta situación procede de la ineficacia de las políticas sociales ante prevención de las actitudes de odio a la exclusión social, la Aporofobia. Así pues es necesario desarrollar un discurso propio ante la dialéctica que centra al fracaso de la propia persona por no haber tenido

habilidades suficientes para evitar su "propia" situación. Es en la construcción colectiva donde se ha de trasladar el foco de atención hacia las relaciones causales de los problemas sociales que faciliten entablar empatías, sinergias, que posibiliten mecanismos de prevención y actuación en los procesos relacionales, sociales e institucionales, de la exclusión social.

2.3 Sociedad civil

Canalizada a través de las entidades del tercer Sector de Atención social y los movimientos sociales, ejerce una función de observación de Derechos humanos, en este caso particular, el derecho a la vivienda se percibe vulnerado en el art. 47 de la Constitución española, así como en múltiples normativas internacionales. En este contexto se producen actos de denuncia y propuestas encaminadas a la ampliación de derechos subjetivos y de ampliación de los recursos sociales existentes que provean una mejor atención a las necesidades expresadas.

Se pueden identificar a los siguientes colectivos participantes en la dinámica: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), Sindicato Andaluz de Trabajadores/as (SAT), Oficina de Derechos Sociales, Colectivo La Carpa, Acampada Dignidad, y, Elige La Vida.

Durante el periodo transcurrido desde 2013, se han detectado una continuidad en las propuestas surgidas desde las diferentes entidades, bajo una filosofía de superar el estado actual de las cosas e incentivar la inversión y la innovación en las políticas sociales con el objetivo de abarcar todos los aspectos vitales y situaciones a las que se enfrentan las personas que conforman el colectivo.

2.3.1 Surgimiento de la iniciativa social.

En el año 2013 se inicia el proceso de vertebración de las diversas Entidades en torno a la "Plataforma Sevilla Plural"[5]. Este hecho se produce ante la necesidad de ofrecer una respuesta a la situación que la "Plataforma Basta Ya de Asentamientos y Gorrillas"[6].Dicha organización de carácter de extrema derecha, desarrollaba su actividad en el barrio de la Macarena al convocar varias manifestaciones de repulsa hacia las PSH que habitan el barrio, debido a que es la zona de Sevilla en la que se condensan los tres servicios de titularidad pública dirigidos al colectivo PSH: COIS, UMIES y CNAT.

2.3.2 Desarrollo.

Fruto de la experiencia positiva en la desarticulación del mensaje xenófobo, se establece una continuidad en la coordinación vecinal a través de la Plataforma Sevilla Plural, que sirvió como punto de encuentro entre la vecindad, la cual apostaba por la convivencia entre iguales y por generar presión social para que las instituciones, como responsables, produjeran alternativas sociales. En dicho contexto, se presenta en abril del 2013 el informe: "Personas Sin Hogar"[7], que consolida las bases de las reclamaciones sociales venideras orientadas hacia la mejora de los Servicios Sociales y la situación del colectivo, y entre las que se puede destacar:

- Declarar Sevilla ciudad libre de desahucios para evitar que más personas se encuentren viviendo en la calle.
- Descongestionar la saturación de recursos sociales en el barrio y promover la construcción de albergues, centros de día y servicios sociales en otros puntos de la ciudad y aumentar el número de plazas de las 160 actuales.
- Ampliar los proyectos públicos destinados a la inserción sociolaboral.

[5] https://sevilladetodas.wordpress.com/
[6] http://www.sevilladirecto.com/sevilla-plural-se-manifiesta-por-los-servicios-publicos-de-calidad-y-para-dar-respuestas-a-los-problemas-de-las-personas-sin-hogar/
[7] http://www.apdha.org/media/sevilla_PSH_macarena2013.pdf

- Aumentar la plantilla de personal destinada a la atención de PSH.

A raíz de este documento, la plataforma Sevilla Plural continua realizando labores de concienciación vecinal y política, a través de la Junta de distrito, que repercute en la disolución de las respuestas xenófobas.

Otro hecho significativo fue el fallecimiento de Piotr Piskozub[8], el 2 de octubre de 2013 que se produce en las dependencias de Centro de Acogida Municipal de Sevilla, tras haber sido dado de Alta médica en el Área de Urgencias del Hospital Universitario Virgen del Rocío, en la madrugada anterior. Este hecho produce una reacción vecinal solidaria, y mantiene en constante atención a los colectivos vecinales y movimientos sociales, los cuales, realizan una labor de investigación sobre los protocolos oficiales de atención al colectivo PSH en las urgencias sanitarias del Servicio Andaluz de Salud (SAS).

Esta situación genera un desplazamiento del objeto de estudio hacia las políticas autonómicas de atención social en el SAS, que repercuten de manera directa en la política municipal. En el estudio de los protocolos se detectan irregularidades en la atención social ofertada en el Área de urgencias, donde se comprueba que existe causa estructural del SAS, así pues desde APDHA se decide presentar Queja al Defensor del Pueblo Andaluz el 29 agosto de 2014, con número Q14/4161.

Posteriormente, en abril del 2015, se realiza el informe titulado: "¿Qué pasa en las urgencias con las Personas Sin Hogar?"[9], el cual, se presenta al Defensor del Pueblo Andaluz como anexo a la Queja nº Q14/4161la cual se mantiene abierta. En el mismo, se solicita el estudio y revisión de las carencias en la atención social que presentan las urgencias hospitalarias hacia las personas en

[8] http://www.diariodesevilla.es/sevilla/Muere-sintomas-desnutricion-albergue-municipal_0_740026116.html
[9] http://www.apdha.org/que-pasa-con-las-personas-sin-hogar-en-las-urgencias-y-que-deberia-pasar/

exclusión social, y con mayor relevancia, al colectivo de PSH. En torno a las conclusiones y propuestas destacar:

- La operatividad de la UTS hospitalaria de urgencias las 24 horas, con el objetivo de eliminar las Altas médicas de las PSH sin que coordinación con los servicios sociales de referencia, y evitando Altas anticipadas.
- Protocolos de atención a las PSH en urgencias centrados en la asistencia sanitaria y no centrar el diagnóstico en la problemática social, con la posteriormente derivación a la UMIES
- Espacio habilitado para la recuperación de las PSH en riesgo social, dada la carencia de un recurso social de cuidados hacia las personas que no disponen de vivienda propia.
- Formación a los profesionales sanitarios para la detección de casos de exclusión social.

En torno a la Queja, el Defensor del Pueblo Andaluz declara en contestación formal que se constata evidenciado la precaria situación que padece la atención social de las urgencias hospitalarias del SAS. Esta declaración institucional promueve que desde APDHA se trasladen las demandas del Informe, presentado en la Queja, al Parlamento de Andalucía a través de una ronda de contactos con los diferentes grupos parlamentarios. Fruto de esta labor de concienciación social en el ámbito parlamentario se materializa el 15 de octubre del 2015 la Proposición No de Ley 10-15/PNLC-000121[10] siendo finalmente aprobada en la comisión de Salud. A través de la misma se insta a las Áreas de Urgencias de los hospitales del SAS a proporcionar atención social las 24 horas a través de la apertura de las UTS hospitalarias de urgencias.

Paralelamente surge otra iniciativa en agosto del 2015 denominada Plataforma Ciudadana por la Democracia y la Transparencia que se materializa en el proyecto “La Carpa: Sonríe La Vida es

[10] http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=108813

Bella"[11], la cual, se va conformando como una iniciativa ciudadana dirigida a la toma de conciencia social. La trayectoria de la asociación se enmarca en el desarrollo de actividades de denuncia ante la precaria situación en la atención social municipal y el voluntariado, con el objetivo de ofrecer una atención social alternativa entre iguales.

La propuesta principal de La Carpa reside en desarrollar un proyecto comunitario consistente en la instalación de una estructura amplia, que sirva de espacio de refugio y convivencia, autogestionado, y estableciendo una toma de decisiones de manera asamblearia. Se solicita un espacio de terreno público al Ayuntamiento, con el objetivo de poder instalar la estructura que permita a las personas encuentro y alojamiento, mantenido por el propio colectivo y el voluntariado de la asociación.

En el transcurso de la labor que la asociación desarrolla, se instala el Campamento Dignidad. Este campamento se mantuvo activo durante los meses de septiembre a noviembre de 2015 en la calle Torneo por parte de un número variante en torno a la decena de PSH. El campamento padeció un desalojo el 21 de octubre[12], tras 33 días de acampada, en una intervención coordinada desde el Centro de Coordinación Operativa (CECOP) con los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla, UMIES, Lipasam y la Policía Local. Pero el mismo se volvió a reinstalar a la semana del desalojo. Posteriormente se extinguiría por sí mismo a causa de conflictos internos y la figura exaltada de unos de sus participantes que promovía que prevalecieran sus propuestas sin el consenso necesario.

En el desarrollo de las actividades es de destacar que, algunas de las acciones planteadas, presentaron una elevada conflictividad hacia los y las profesionales de los recursos sociales municipales. Se mantuvo un discurso de denuncia activa, narrando situaciones en ocasiones

[11] http://carpasonrie.blogspot.com.es/2015/08/ya-disponible-el-acta-de-la-i-reunion.html
[12] http://www.diariodesevilla.es/sevilla/Desmantelan-madrugada-campamento-ilegal-Torneo_0_964703820.html

sesgadas.[13], para provocar eco mediático y favorecer la difusión de sus propuestas, derivando a enfrentamientos directos con los y las profesionales.

La generación de propuestas innovadora venidas desde entidades del Tercer Sector de Acción Social, se realiza a través de RAIS Fundación. La organización se propone implementar el Programa HABITAT para aplicar el método Housing First, ("la vivienda lo primero") que utiliza la vivienda autónoma como palanca para la creación de confianza, aceptabilidad de la Red de Recursos, descubrimiento y activación de capacidades y normalización. Está dirigido prioritariamente a personas sin hogar con una situación cronificada y con grave deterioro de sus condiciones físicas o psíquicas.[14] Desde el ámbito del tercer sector, se observa cómo se ejerce de agente de promotor en el planteamiento de las políticas sociales innovadoras, manteniendo una actitud proactiva en las negociaciones con el Ayuntamiento, consiguiendo establecer sinergias.[15]

2.3.3. Relación entre la sociedad civil y administración.

La eclosión de iniciativas sociales se acrecienta ante la irrupción de partidos políticos emergentes, al calor del movimiento 15M, que muestran un cambio en la metodología de la práctica política. En esta sintonía se establecen reuniones abiertas auspiciadas por el grupo político Participa Sevilla, con representación en el Ayuntamiento, en la que se favorece el intercambio de las experiencias desarrolladas por los distintos movimientos sociales, ONG's y PSH.

En el transcurso de las reuniones se acuerda el trasladar las demandas que se venían desarrollando a través de una Moción en el Pleno del Ayuntamiento del día 27 de noviembre del 2015, presentándose las siguientes medidas que son sometidas a votación:

[13] http://sevilla.abc.es/sevilla/20150825/sevi-indigente-cajero-agredido-201508251738.html
[14] Línea estratégica 7 de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015 – 2020.
[15] http://www.sevilla.org/noticias/16-11-2016-el-ayuntamiento-pone-en-marcha-un-nuevo-programa-de-intervencion-social-para-personas-sin-hogar-en-viviendas-y-disena-la-campana-de-frio-con-mas-de-300-plazas

I. Instar a la Oficina de Empadronamiento a que haga cumplir la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, en el que se especifica en el punto 3.3 el método de proceder ante el empadronamiento de personas sin domicilio.

II. Realización de un estudio riguroso de la situación del sinhogarismo en la ciudad de Sevilla a nivel cuantitativo y cualitativo, así como su actualización periódica así como la creación de una comisión participativa y plural o un observatorio del sinhogarismo en Sevilla.

III. Exponer de manera transparente, precisa, extensa, ordenada y entendible para el ciudadano toda la información concerniente a las políticas y atención a las personas sin hogar en Sevilla de manera periódica (diaria, semanal, mensual y anual): presupuestos detallados, número y tipología de las plazas y programas existentes, número y tipología de los programas y atenciones realizadas, número y tipología de las plazas existentes, vacantes y demandas no atendidas, altas y expulsiones de los servicios, incidencias, etc.

IV. Adaptación cualitativa y cuantitativa de los servicios de atención a la complejidad, extensión, diversidad y catadura del sinhogarismo en la ciudad de Sevilla que posibilite una atención integral, personalizada y sostenida. Desarrollo de líneas de una atención específica según la situación de cada persona: mujeres, extranjero/as, jóvenes, personas con problemas de drogodependencia, problemas de salud mental, sinhogarismo incipiente, sinhogarismo consolidado, uni-problemática, multi-problemáticas, personas con problemas de salud o convalecientes, etc.…

V. Desarrollo y mejora de los criterios y derechos para el acceso, permanencia y altas de las personas sin hogar en los recursos y su exposición pública, así como la implementación de servicios proactivos y de atención en calle.

VI. Aumento de las plazas y creación de nuevos centros especializados para las PSH, con criterios de especialización y descentralización:

a) Dos nuevos Centros de Acogida Municipales de integración social, preferentemente ubicados en distrito Sur y Triana (20 plazas máximo).

b) Dos nuevos centros de Baja Exigencia, preferentemente ubicados en Distrito Sur y Triana (20 plazas máximo), con las siguientes características:

- Estancia 24 horas
- Flexibilización de los criterios para acceder y permanecer en los centros de acogida, atendiendo a las necesidades y realidades del colectivo.
- Estudiar la posibilidad de equipamiento de salas para el control del consumo de sustancias estupefacientes, así como del desarrollo de programas, en coordinación con el SAS, para la elaboración y dispensación de la diacetilmorfina.

c) Centro de Acogida específico para PSH con problemática de Salud Mental o discapacidades psíquicas en procesos de crisis o período de inestabilidad (10 plazas máximo). (coordinación con salud mental)

d) Centro de Acogida específico para PSH dependientes, convalecientes o frágiles (20 plazas).

e) Centro de Acogida específico para PSH con adicciones, que deseen iniciar un proceso de desintoxicación (20 plazas).

f) Viviendas sociales de emergencia para familias, con diferentes grados de supervisión, atendiendo a la diversidad.

VII. Establecimiento de criterios y clausulas sociales en todos los contratos y subvenciones públicas en materia de sinhogarismo, primando los criterios técnicos, sociales y de intervención sobre los económicos o financieros, sancionando las bajada temerarias y la subasta de los servicios públicos. Eliminar y sancionar la precariedad e inseguridad laboral de todos aquellos órganos o entidades involucradas en la atención a las personas sin hogar

Apostar por la gestión pública directa o cogestión público –privada con cooperativas y colectivos con sede social en Andalucía, que fomenten la economía social.

VIII. Creación de comedores sociales municipales descentralizados, que apuesten por la gestión municipal o la cogestión con cooperativas y colectivos que apuesten por la economía social local.

a) Facilitar que los alimentos no perecederos provengan del Banco de Alimentos
b) Fomentar Programas de Huertos Urbanos Municipales y Ecológicas para la provisión de alimentos frescos para favorecer la Terapia, Inserción Social y la Agroecología, que sirvan tanto como suministradores de los comedores sociales municipales, como del CAM y CNAT.
c) Creación de puestos de inserción social rotativos, a través del trabajo en comedores sociales y huertos urbanos, que generen empleabilidad en hostelería, agricultura y jardinería o granjería.

IX. Reconocimiento de las personas en situación de calle y sus formas organizativas como interlocutoras y protagonistas de la atención y las políticas municipales en materia de sinhogarismo y su inclusión en los diferentes foros de participación, como la mesa estratégica municipal. Facilitando así la participación efectiva y real de las personas en situación de calle y de los movimientos sociales no institucionalizados en el diagnóstico, la planificación, la gestión y la ejecución y el seguimiento y la evaluación de las iniciativas y políticas de atención al sinhogarismo.

X. Realización de una carta de derechos y deberes para las personas sin hogar en los recursos de atención y su publicación y exposición en lugares visibles.

XI. Reconocimiento del derecho a una vivienda y un hábitat digno para las personas en situación de riesgo o exclusión habitacional. Para ello, detección, movilización y puesta en uso de todos los recursos habitacionales y viviendas públicas en Sevilla para la población en situación de riesgo o exclusión social de forma, así como el desarrollo de medidas

sancionadoras para las viviendas vacías propiedad de entidades financieras y otras corporaciones que de manera injustificada permanezcan deshabitadas.

XII. Facilitar un espacio en usufructo o cesión de uso temporal, los medios y cauces técnicos necesarios a iniciativas sociales alternativas, como la Asociación La Carpa, para la instalación de una estructura efímera de refugio y referencia adecuada para las personas sin hogar de la ciudad de Sevilla.

XIII. Paralización inmediata y condena de las actuaciones de carácter policial, persecutorias y represivas de la población sin hogar en la ciudad de Sevilla.

El Pleno del Ayuntamiento rechazó los puntos IV y XIII, siendo aprobados los restantes, los cuales, se mantienen como la hoja de ruta a seguir en la instauración de la política social dirigida a PSH.

Durante el 2016 se mantiene la continuidad en las reuniones entre movimientos sociales y Participa Sevilla, propiciando el traspaso de experiencias así como, de valorar el grado de implantación que estaban teniendo las políticas sociales a las que la corporación se había comprometido. Producto de las mismas se decide volver a presentar una renovada Moción en el Pleno del Ayuntamiento del día 23 de diciembre de 2016, en las que se lleva un punto único que especifica Apoyar y aprobar las medidas y reivindicaciones que desde los agentes sociales APDHA, Elige la Vida y SAT se han elaborado en relación a la grave problemática en torno a la vivienda y al colectivo de PSH, y que se relacionan a continuación.

I. Paralización de todos los desahucios en primeras viviendas y soluciones sociales para quienes se han quedado sin vivienda o no pueden acceder a ella.

II. Paralización de todos los cortes de suministros básicos para las familias que no puedan hacer frente a estos gastos: ningún hogar sin luz, agua y gas.

III. Dotar de derecho subjetivo el artículo 37 de la Constitución para garantizar el acceso de toda la población a la vivienda digna.

IV. Habilitar los espacios públicos necesarios para que ninguna persona esté en la calle en contra de su voluntad y que se pueda dar, al mismo tiempo, una atención integral a las PSH. En este sentido, como medida paliativa ante la inoperancia política en el acceso a la vivienda, se deben aumentar las plazas de alojamiento para PSH, desde ya, en un mínimo de 150, con la creación de Centros de Acogida Municipales de pequeñas dimensiones en distrito Nervión, Sur y Triana y la Creación de recursos concretos para personas sin hogar convalecientes, dependientes o frágiles, que garanticen su recuperación en un medio adecuado.

V. Que se paralicen las ordenanzas municipales de limpieza y residuos que criminalizan a las personas pobres que se ven abocadas a buscarse la vida en los contenedores.

VI. Proveer de prestaciones económicas básicas y continuas que garanticen un ingreso económico con el objetivo de promocionar la autonomía personal y, en paralelo, ampliar los proyectos públicos destinados a la reinserción socio-laboral de PSH, que permita fomentar la empleabilidad.

VII. Formación a profesionales sanitarios para detectar situaciones de riesgo social que permita activar el protocolo de atención social.

VIII. Revisión de los protocolos de atención en urgencias a PSH conforme a la propuesta que esta asociación ha presentado en distintas ocasiones.

IX. Se da traslado de las propuestas elaboradas por el propio colectivo de PSH en Asamblea de PSH, celebrada el 28 de abril de 2016, la cual se propició a instancia de la aprobación del punto IX en Pleno municipal de 27 de noviembre de 2015. Las propuestas se centran en los 3 ejes que las PSH habían señalado como los aspectos más importantes en el desarrollo de su cotidianidad: alojamiento, empleo y salud, y cómo los entes públicos han percatarse de las limitaciones existentes para generar nuevas dinámicas. (Ver tabla 2).

El Pleno de Ayuntamiento ratificó dar traslado de las demandas a la mesa estratégica de PSH que funciona en la ciudad de Sevilla como método de coordinación de la Delegación de Bienestar Social

y Empleo, y, las entidades que prestan servicios de atención social, con el objetivo de que debatiera el razonamiento y la viabilidad de las propuestas por parte de los agentes profesionales implicados.

3 Consecuencias

El impacto producido en la relación de los tres elementos a estudiar, Delegación de Bienestar Social y Empleo, sociedad civil y el colectivo implicado de las PSH, se ha visto plasmado en el desarrollo de iniciativas de intervención social. La activación de los agentes sociales, colectivo implicado y sociedad civil, genera que a nivel institucional deban de tomarse medidas para actualizar el marco metodológico de las políticas sociales y se inicie un proceso de adaptación a las nuevas realidades sociales y a nuevas prácticas profesionales. Así pues se destacan las siguientes:

3.1 Empadronamiento

Desde la Delegación de Bienestar Social y Empleo se emite una circular dirigida a la Oficina de Empadronamiento donde se especifican las directrices del protocolo que han de seguir en los casos de solicitud de empadronamiento en la vía pública. Se establece que las solicitudes recepcionadas sean puestas en conocimiento del COIS, a objeto de verificar la situación de calle de las personas.

3.2 Proyecto La Carpa

En enero del 2016, el Ayuntamiento materializa el acuerdo del Pleno municipal en torno a la petición de la asociación de proporcionarle terreno municipal, con el objetivo de que puedan instalar el espacio colectivo. El lugar elegido por el consistorio fue un descampado enfrente del núcleo chabolista El Vacie, con más de 60 años de permanencia en la ciudad. Esta localización no es aceptada por el colectivo, el cual desestima la propuesta argumentando que la propuesta municipal favorece la concentración de bolsas de pobreza y carece de sensibilidad en materia de perjuicios sociales.

3.3 Recuento de PSH.

En la ciudad de Sevilla no existía una aproximación cuantitativa sobre el número de PSH que pudiera haber. Fue la noche del 2 de noviembre de 2016[16], cuando se llevó a cabo el conteo de las PSH enmarcadas en la categoría A, "Sin Techo", de la clasificación de FEANTSA, (Ver tabla 1) conformada por dos subcategorías: A.1, en referencia a las personas que pernoctan en la vía pública, y, A.2, contabilizando a las personas que se encuentran pernoctando en los recursos sociales.
En la perspectiva histórica, la dificultad de acceso a datos cuantitativos reales presentaba dos condicionantes: la movilidad moderada que presenta el colectivo, y, la existencia de impedimentos burocráticos para empadronarse en la vía pública, quedando invisibilizados institucionalmente.
Los datos del conteo se presentaron el 21 de noviembre ofrecieron el resultado de 444 personas sin techo. Los datos fueron recogidos cuantitativamente imposibilitando una valoración cualitativa.

3.4 Asamblea de PSH.

En mandato por aprobación del punto IX en Pleno municipal del 27 de noviembre de 2015, por la que se reconoce que se han de habilitar mecanismos de interlocución hacia con las PSH, se realiza una primera Asamblea en el mes de marzo del 2016. En la misma, se trataron cuestiones en torno a la autopercepción del colectivo como personas garantes de derechos. Se facilitan las siguientes valoraciones:

- Aumento de los recursos sociales que realicen tareas de mediación y acompañamiento en gestiones con la administración.
- Facilitar el acceso a actividades culturales y recreativas.

[16] http://www.sevilla.org/noticias/21-11-2016-el-ayuntamiento-realiza-un-conteo-de-las-personas-sin-hogar-en-la-ciudad-para-reforzar-su-atencion-social-y-sanitaria

- El cese de acoso policial y evitar la segunda criminalización por su situación de sinhogarismo.
- Ausencia de requisitos en torno a la documentación personal como condicionante en el acceso a los recursos sociales.
- Simplificación de los trámites burocráticos para la solicitud de documentación y prestaciones sociales.
- Precepción del colectivo de un aumento de la burocracia institucional que dificulta el acceso y la compresión hacia los recursos y derechos sociales.
- Disponibilidad de recursos sociales en horario de tarde.

Tras esta primera experiencia se establece una segunda asamblea conjunta entre PSH y profesionales de recursos sociales el 28 de abril de 2016, la cual se constituyó en torno a cuatro ejes temáticos: vivienda, empleo, sanidad y perfiles de PSH. Las conclusiones de los tres primeros puntos fueron trasladadas por Elige La Vida al Pleno Municipal del 23 de diciembre del 2016. (Ver tabla 2).

3.5 Housing First.

La implantación del proyecto en Sevilla viene a través de un convenio de colaboración entre la Delegación de Bienestar Social y Empleo con RAIS Fundación, por el cual, se proyecta subvencionar diez viviendas individuales destinadas a las PSH en procesos de exclusión extrema.
Las entidades de la mesa técnica de PSH proponen casos adaptados a los perfiles exigidos. Posteriormente, RAIS Fundación realiza una entrevista individual a cada uno para valorar si se ajusta al perfil de cronificación y deterioro vital que se requiere, saldando la criba con una treintena de aspirantes. La elección final de los y las usuarias para que sean beneficiarios de alguna de las 10 viviendas se realizó el 30 de mayo del 2016 mediante sorteo público en la sede de RAIS Fundación, estableciéndose el primer ingreso el 16 de junio.

3.6 Ampliación de recursos sociales de atención a las PSH.

En el transcurso del año 2017, la Delegación de Bienestar Social y empleo ha proyectado un plan de ampliación de la red de recursos destinado a las PSH[17]. Se observa como la sensibilización social ha generado un aumento de iniciativas de intervención social a nivel institucional, centrándose en dos aspectos:

- Servicio de alojamiento en pisos y hostales para familias y menores en riesgo de exclusión, inmigrantes, personas sin hogar y menores extutelados de mayoría de edad. Se proyecta una red de 20 viviendas compartidas con 5 habitaciones, para un programa de atención temporal para familias en riesgo de exclusión social o vulnerabilidad por la pérdida de la vivienda, conflictos familiares, o carencia de alojamiento por situaciones sobrevenidas, y excepcionales. Así como para personas sin hogar, personas inmigrantes, o mayores de edad que hayan pasado por procesos de tutela institucional. Se pretende generar 100 plazas para este nuevo programa.
- Apertura de un centro de baja exigencia las 24h. en el Paseo Juan Carlos I, de forma que se facilite el uso de actividades sociales durante el día y la pernocta en horario nocturno para las personas sin hogar.

En el mismo sentido, ante la declaración de Alerta por Ola de Frío, por parte de la AEMET, el 18 de enero de 2017, desde la Delegación se habilitó un Dispositivo temporal con capacidad de albergar a un total de 50 personas en horario de 20h a 8h. La disposición de este recurso se marcó por falta de planificación en la preparación de la Campaña de Frío, sin debate en la mesa estratégica de PSH, sin publicidad del concurso para su gestión privada, y por la elección de un espacio que lleva a saturar al distrito Macarena, alejado de las agrupaciones de PSH que existen en otras zonas de la ciudad

[17] http://www.sevilla.org/noticias/9-12-2016-la-junta-de-gobierno-aprueba-contratos-por-un-importe-de-1-4-millones-de-euros-destinados-a-personas-sin-hogar-o-en-situacion-de-perdida-de-sus-viviendas

donde carecen de recursos, como Triana y Nervión. Si bien denota la creciente preocupación por el abordaje al colectivo, se han de perfilar estrategias para evitar la improvisación y el clientelismo.

4 Conclusiones:

La puesta en marcha de políticas sociales innovadoras en el Estado español se orienta mediante del marco de enfoque, método y acción compartida especificada en la Estrategia Nacional Integral para las PSH 2015-2020. La misma presenta una incapacidad para ejecución al no presentar dotación presupuestaria para su aplicación, e inspección, limitándose a proponer una arquitectura básica que deriva su centro de actuación en la administración local.

A nivel europeo, la Estrategia Europea 2020 como eje vertebrador de la política social, no presenta la inversión económica, ni la centralidad mediática, que se hace necesaria para abordar la cuestión con la implicación deseada (Fresno & Tsolakis, 2010), lo que conlleva a las instituciones municipales como responsables subsidiarias en la toma de decisiones y gestión de los programas.

La carencia de mecanismos de control y presupuesto fomenta que, la aplicación de las diferentes estrategias en Andalucía, se esté desarrollando de manera desigual y parcializada, condicionada a la relación de fuerzas entre los profesionales, las entidades del Tercer Sector de la Acción Social, la sociedad civil implicada y los diferentes responsables municipales. Cada agente con sus particularidades que muestran singularidades prácticas, estratégicas y limitadoras.

Si bien, se observa que la tendencia actual se encuentra ante la recalibración de las inversiones públicas enmarcadas en el contexto de crisis económica, el cambio de lenguaje e interlocutores más profesionalizado, marcado en lo externo por el fortalecimiento de alianzas estratégicas, y en el plano interno, por diversificación de estrategias de financiación, y un auge del voluntariado social y la especialización de los movimientos sociales, (Fundación Luís Vives, 2012) se ha de mantener el sentido originario que se mantuvo en el surgimiento del Tercer Sector de Acción Social reclamando y dignificando la capacidad de control que se ha de tener sobre la gestión pública[18],con el objetivo de consolidar la cuarta capa del sector, asentada sobre la necesidad de fortalecer la dimensión

[18]http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014111516_9007.pdf

reticular de las organizaciones. Siendo destacable el establecimiento de alianzas de entidades diversas (ONG's, vecinales, economía social y cooperativa…) para la intervención, tanto en ámbitos temáticos como en planes comunitarios integrales de barrios y territorios. En similar línea, la implantación de dinámicas de coordinación abierta.(Fresno & Tsolakis, 2010).

Es en este sentido es donde irrumpe la sociedad civil reclamando establecer dinámicas de inclusión participativa que favorezcan espacios de encuentro entre los agentes implicados. La eficacia de las políticas sociales implantadas, a través del monopolio que históricamente ha ostentado la Administración, viene a ser cuestionada. La evolución de la intensa relación que se ha fraguado por la irrupción de la iniciativa social, ha dado como resultado, compromisos políticos en la planificación de las políticas sociales adquiridos en Pleno municipales. La comunicación entre las partes viene a producir que se implanten mecanismos de democracia participativa, que ofrecen como consecuencias, que las propuestas aportadas obtengan mayor consenso y adaptabilidad, y que la planificación de las políticas se valore desde la óptica del trabajo profesional y las personas protagonistas. Se porta como positivo establecer medidas que ahonden en la consecución de la democracia participativa, frente a la democracia representativa, facilitando la apertura de canales de comunicación que permitan el acceso a espacios de toma de decisión compartida.

Actualmente se percibe una ligera apertura de la Delegación en la ejecución de iniciativas innovadoras planteadas por las entidades y movimientos sociales, siendo notable que se haya producido un cambio de tendencia durante el curso 2016, el cual, se presenta como consecuencia del tímido cambio de roles en la interacción de los agentes.

Aunque se mantienen resistencias al cambio, se viene percibiendo la eficiencia de consolidar un modelo de planificación compartida, donde la responsabilidad en la calidad de la oferta ha de recaer en la Administración, ya sea en su gestión directa, o, concertada, pero en donde la valoración, de los profesionales y la sociedad civil, sea tenida en cuenta para obtener la calidad en los servicios.

Es en el plano local donde se han de establecer los canales de comunicación flexibles entre la Delegación de Bienestar Social y Empleo, los y las profesionales, el Tercer Sector de Acción

Social, la sociedad civil y las PSH, con el objetivo de mantener la línea de actuación de construcción participativa de las políticas sociales.

Queda pendiente de asentar las bases del entendimiento mutuo, y el reconocimiento de las partes, como agentes conscientes que colaboren en la irrupción, y mantenimiento, de nuevas iniciativas y dinámicas, con la finalidad de que se continúen implementando medidas participativas, se vayan materializando reclamaciones históricas como la Renta Básica, que garantice unas condiciones de vida digna, asumidas ya en el actual Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 23.2., y se favorezca la evaluación continua que permita la evolución adaptable de los programas en relación a la superación de los condicionantes que vayan presentándose.

5 Bibliografía

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (2013).Personas Sin Hogar. Sevilla.

Cabrera, P. J., & Rubio, M. J. (2008). Las personas sin hogar, hoy. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración 75, 51-74.

Cabrera, P. J., Rubio, M. J., & Blasco, J. (2008). ¿Quién duerme en la calle?. Barcelona. Fundación Caixa Catalunya.

Cabrera, P. J., & Rubio, M. J. (2009). Personas "sin hogar" en España.Temas para el debate, 27-30.

De La Riva, F. (coord.) (2014). Foro de debate 2: participación para la inclusión y la transformación social, Madrid, EAPN-España.

Doherty, J. (1995). El origen del sinhogarismo. V Informe sociológico sobre la situación social en España: sociedad para todos en el año 2000 , 41-62.

EAPN (2010). Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una estrategia de inclusión social 2020 en España. Madrid. EAPN-España.

Estrategia Nacional Integral Para Personas Sin Hogar 2015-2020. Madrid. Gobierno de España.

FEANTSA. (2008). El papel de la vivienda en la exclusión residencial, Vivienda y Sinhogarismo. Bruselas: Thorpe European Services.

Fresno, J. M., & Tsolakis, A. (2010). Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Europea 2020.Documentación social , 29-46.

Fresno, J. M., & Tsolakis, A. (2010). Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social. Plataforma de ONG de Acción Social.

Fundación FOESSA (2014). VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, Cáritas Española.

Fundación Luís Vives. (2012). Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España. ADI.

Gallego, V. M. (2014). Tercer Sector de Acción Social y lucha contra la exclusión. FOESSA.
Gobierno de España (2015).

Jaraíz, G. (2015). El Tercer Sector como sociedad civil. Madrid. Revista Española de Tercer Sector.99-126.

Anexo

Tabla I: *Clasificación ETHOS*

Clasificación de Personas Sin Hogar: FEANSTA
A. SIN TECHO
1. Vivir en un espacio público
2. Pernoctar en un albergue
B. SIN VIVIENDA
1. Centros de Acogida
2. Refugios o Casas de Acogida para mujeres
3. Alojamientos temporales para inmigrantes y demandantes de asilo
4. Vivir en instituciones: Prisiones, hospitales,..
5. Vivir en alojamientos de apoyo
C. VIVIENDA INSEGURA
1. Vivir en vivienda sin el titulo legal (amigos, sin contrato…)
2. Notificación legal de abandono de la vivienda
3. Vivir bajo amenaza de violencia
D. VIVIENDA INADECUADA
1. Vivir en chabola
2. Vivienda no apropiada según la legislación
3. Vivienda masificada

Nota: Tomada de FEANTSA (2007).

Tabla II: *Propuestas de la Asamblea de PSH celebrada el 28 de abril, presentadas como Moción en Pleno municipal del 23 de diciembre de 2016.*

Alojamiento
✓ Horarios de acceso a los recursos sociales durante la Campaña Frío y Calor más flexibles. Horario de entrada y salida menos temprano.
✓ Incomodidad de las hamacas utilizadas para las plazas de Campaña de Frío y Calor.
✓ Aprovechas las viviendas vacías para las personas sin hogar.
✓ Ampliación de las plazas en los recursos sociales para facilite proporcionar una estancia de mayor duración y ofrezca más tiempo para poder solucionar la situación.
✓ Habilitar recursos sociales en los que se permita el acceso con mascotas.
✓ Ofrecer prioridad de acceso a plaza para mujeres
✓ Aumento de las plazas en los Pisos de Inserción.
✓ Instar a LIPASAM a que no tire las pertenencias de las PSH. Que se avise cuando se proceda a realizar servicios en la zona para que puedan recoger sus pertenencias.
Empleo
✓ Más trabajo.
✓ Aumento de las prestaciones económicas para desplazamiento para búsqueda de empleo en las campañas agrícolas.
✓ Establecer contacto con las campañas agrícolas para que nos contraten
✓ Proporcionar prestaciones económicas para estudiar.
✓ Gestionar la contratación de personas inmigrantes para poder gestionar la documentación.
✓ Favorecer cooperativas y grupo de trabajadores/as con la misma profesión.
✓ Fomentar el autoempleo con distintas ayudas.
Salud

- ✓ Que los Centros de Salud y Hospitales mejoren el trato con las PSH y proporcionen ayuda a las distintas gestiones.
- ✓ Trato humano.
- ✓ Ayuda económica para tratamiento y medicación (ejemplo. Médicos del Mundo sólo ayuda hasta 5 euros)
- ✓ Aumento de las plazas para cuando nos dan el alta en hospital en estado de convalecencia y dependencia.
- ✓ Aumento de los y las trabajadoras sociales en Hospitales y mejorar los canales de comunicación en el acceso a los centros de Salud.

Nota: Elaboración propia.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

Grupo 12.2

Relación del tercer sector con las economías solidarias y los movimientos sociales

Coordinación:

Vicente Marbán Gallego (UAH)

espanet SPAIN

La crisis económica ha propiciado un aumento de la desigualdad y la exclusión social y un retroceso en derechos sociales que, ante el debilitamiento del Estado de Bienestar y la creciente mercantilización de la acción social de responsabilidad pública, ha revitalizado tanto la autoproducción de bienes y servicios a través de la economía solidaria como los espacios de transformación social a través de los movimientos sociales. Con ello la cartografía de la acción social se vuelve más compleja lo que requiere nuevas dinámicas relacionales del Tercer Sector (TS) con estos espacios de autoproducción y transformación social.

Según buena parte de la literatura consultada y estudios recientes sobre el Tercer Sector, se trata de espacios de los que el TS ha permanecido desconectado o no ha podido ocupar, bien porque con la crisis se ha concentrado más en la respuesta prestacional a las necesidades sociales (imprescindible en el actual contexto) que en conectar con la eclosión cívica y reivindicativa que transcurría en paralelo al retroceso en derechos sociales, o bien porque su acercamiento institucional, dependencia financiera y oclusión crítica con respecto al sector público ha contribuido a afianzar una imagen cada vez más "institucionalizada" del TS.

En estos años de crisis se han evidenciado los contrastes entre el lastre de gestión y déficit político del TS y lo opuesto en los movimientos sociales así como en la forma de visibilizar su incidencia política: el primero trabajando en la trastienda de la incidencia política intermediada por grandes plataformas mediante consejos consultivos con conexión directa con la administración pública, los segundos mediante incidencia política más directa, socialmente visible y sin intermediarios. No obstante, la crisis también ha puesto de manifiesto que su desconexión es recuperable y que ambas formas de intervención e incidencia política pueden ser complementarias en la medida en la que, soslayadamente, han existido dobles pertenencias, no tanto de las grandes plataformas del TS como de parte de la base social de las entidades, y que se han generado espacios de encuentro y acciones compartidas que invitamos a explorar y exponer en este grupo de trabajo.

En relación a la economía solidaria, entendida en un sentido amplio como formas de auto-provisión y autogestión de bienes y servicios bajo prácticas colaborativas alternativas a las del mercado, se ha mostrado como una respuesta auto-organizada y eficaz de la sociedad para hacerse cargo de sí misma y buscar un proyecto de vida que apuesta por los bienes comunes. Diversos estudios y autores sugieren que la relación del TS con la economía solidaria es muy limitada tanto a nivel metodológico como de lenguaje. No obstante, también sugieren que hay espacios de colaboración entre ambos para poder conciliar transformación social y autonomía económica para los colectivos más excluidos bajo una lógica desmercantilizadora. Ello supondría para el TS la creación de nuevas formas mixtas de organización con las formas emergentes de economía solidaria o la capacidad de ofrecerlas el apoyo estratégico y organizativo necesario, pero sin afán de liderarlo o institucionalizarlo, priorizando los espacios comunitarios sobre los espacios organizativos e institucionales.

Objetivos específicos de este grupo de trabajo:

- Identificar modelos relacionales entre el TS y la economía solidaria y el TS con los movimientos sociales
- Identificar espacios de encuentro y acciones compartidas del TS con la economía solidaria y los movimientos sociales. También incluimos:
-Identificar experiencias de innovación social en el ámbito de la economía solidaria que potencialmente permitan establecer sinergias con el TS y viceversa.
- Identificar experiencias prácticas de colaboración en la incidencia política y en la intervención sociales entre los movimientos sociales y las organizaciones del Tercer Sector.

Trabajos presentados en este grupo.

Ponencias:

- Ane Ferran: Reivindicado el papel del TSAS como agente colaborador en la incidencia política desde la intervención social
- Bruno González Cacheda: El "Civic Crowdfunding" en España como innovación social ante la crisis del Tercer Sector de acción social.
- Fernanda Valeria Torres: Movimientos Sociales, economía solidaria y procesos territoriales. El caso de la Organización Barrial Tupac Amaru en Argentina

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

REIVINDICANDO EL PAPEL DEL TSAS COMO AGENTE COLABORADOR EN LA INCIDENCIA POLÍTICA DESDE LA INTERVENCIÓN SOCIAL.

Ferrán Zubillaga, Ane
aferran@deusto.es

Grupo 12.2

Relación del tercer sector con las economías solidarias y los movimientos sociales

espanet SPAIN

RESUMEN

Ciertamente la función de incidencia del TSAS se está cuestionando desde todas las instancias tanto internas como externas. Sin embargo, en esta comunicación queremos abordar la legitimidad que tiene el TSAS para seguir reivindicando su espacio como una forma más (nunca fue la única) para luchar por la transformación social.

Para ello, tras una contextualización necesaria de cómo la crisis económico-financiera ha incidido tanto en el EB español como en las propias organizaciones del TSAS, presentamos una propuesta sobre los factores y agentes que otorgan legitimidad al TSAS para seguir reivindicación su papel en la creación de *inéditos viables* (Paulo Freire), un papel complejo y difícil de intermediación entre las personas más vulnerables y la sociedad.

La coincidencia de las reflexiones en torno a la existencia de cierta desafección entre las EIS y los nuevos movimientos sociales sitúan al TSAS ante un escenario en el que es preciso recuperar (si es que alguna vez lo perdió) el eje de la incidencia política para que su experiencia sea considerada también un escenario de posibilidad para vivir en clave de libertad, igualdad y justicia.

La capacidad de articular las cuatro funciones constitutivas del sector: la cohesión social, la simbólica, la de prestación de servicios y la política; en un todo integrado, buscando las sinergias entre ellas constituye la fórmula para que el TSAS vuelva a ser considerada como una herramienta clave para la transformación social.

PALABRAS CLAVE: TSAS, dimensión incidencia, legitimidad, transformación social

1 Incidencia de la crisis en el EB español. Breve contextualización

Renes (Renes Ayala, 2013) considera que la crisis económica-financiera de 2008 ha devenido en el Estado español en una gran recesión que ha hecho reaparecer la pobreza como problema de sociedad. Su análisis se fundamenta en diversas constataciones de cómo la crisis ha generado un tipo de pobreza que supera lo meramente coyuntural: el empobrecimiento de nuestra sociedad aumenta tanto en extensión como en intensidad y cronificación. Destaca, a su vez, los cambios que se están operando en materia de cobertura de riesgos y reducción del grado de universalización del acceso a los recursos sociales, de modo que se está produciendo, según él, una sustitución progresiva del derecho de acceso a los servicios públicos por el aseguramiento, haciendo que aquéllos vayan perdiendo la capacidad de protección, debido al endurecimiento y restricción del acceso a los servicios y a las prestaciones públicas.

El VII Informe Foessa del 2014, corrobora esta cuestión de forma clara, precisa y evidente: si al inicio de la crisis, en 2007, el porcentaje de población ubicada en situaciones de exclusión moderada y severa era del 15,8%, en 2013 asciende al 21,5%. Mientras que la población considerada plenamente integrada pasaba del 47,3% en 2007, al 36,9% en 2013: una reducción del 10,4% (Laparra Navarro, M. (coord), 2014, pág. 155). El citado estudio concluye que durante los años de la crisis la cohesión social en el Estado español ha experimentado un enorme deterioro, tras el incremento notable de los procesos de exclusión social que se hacen más graves, además de un aumento significativo de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social. Su análisis concluye que hemos pasado de la extensión de la precariedad social identificado en los estudios del 2007 y 2009 a la intensificación de los procesos de exclusión (Laparra Navarro, M. (coord), 2014, pág. 241).

Fernández y Renes (Fernández, G.; Renes, V. (coord), 2014) nos recuerdan que el Estado de Bienestar (EB) español está soportado sobre tres pilares: un sistema contributivo; de carácter universal (vía impuestos) en la cobertura de necesidades básicas como se consideran la educación y la salud…; y un sistema familiar (compuesto por un entramado de redes de apoyo familiares y de organizaciones del TS) que suple los vacíos de protección que deja el Estado.

Igualmente, Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, G. (coord), 2014) indica que durante el periodo comprendido entre el 2000 y el 2013, el EB español se ha definido desde una combinación del control del gasto y una reestructuración institucional que ha desembocado en una regresión iniciada en 2010 y profundizada a partir de diciembre del 2011 sustentada, según el autor, en las siguientes acciones:

- Reforzamiento del principio contributivo y retroceso del principio de universalidad o principio de ciudadanía social;
- Reducción de gasto social, aumento de tasas y reducción significativa de las y los profesionales en todas las áreas del bienestar;
- Traslado a las organizaciones del Tercer sector de acción social (en adelante TSAS) de mayores cotas de responsabilidad en la acogida y atención a colectivos excluidos y en riesgo de exclusión, sin dotación financiera necesaria, incluso, reduciéndola;
- Reforzamiento de la idea y la práctica de la activación en detrimento de la inclusión activa;
- Refamiliarización de las funciones de apoyo y cuidado.

Es evidente que en el Estado español la gestión de la crisis está incidiendo directamente en los mecanismos de protección social: recortes en la actualización de las prestaciones; aumento del porcentaje de hogares sin ningún ingreso (ni de trabajo, ni de prestación), aumento de personas desempleadas… Para Renes (Renes Ayala, 2013) estamos ante una realidad que confronta mayores demandas con menores recursos, todo ello en un contexto donde las reformas tributarias que apostaron por la reducción de los impuestos, han generado una menor capacidad redistributiva que, en la actual crisis, se ha combinado con los recortes en el sistema básico de bienestar.

En este contexto de crisis, Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, G. (coord), 2014) considera que las respuestas que se han dado a los nuevos riesgos sociales (que en algunos casos no son más que una extensión o agravamiento de los existentes, como el paro juvenil y en otros son nuevos, como la dependencia o las nuevas formas de exclusión laboral y social) varían en función del ámbito de producción del bienestar que opera en el EB español.

En opinión del autor, la esfera estatal ha optado por la contención y reestructuración, dejando que sean la esfera privada y la familiar y social las que respondan a esos nuevos riesgos. Esta respuesta está acompañada por una expansión de la esfera mercantil (privatización), que amplía su espacio y poder, justificada desde argumentos como una supuesta superioridad en cuestiones de eficiencia, ahorro de costes, inevitabilidad de los recortes así como la insostenibilidad del sistema. Por último el ámbito socio-familiar resiste reconstruyéndose y adaptándose para hacer frente a los efectos de la crisis: el ámbito familiar justificado incluso en su supuesto papel tradicional como agente de protección; y la esfera civil, pasando de una expansión dependiente del Estado (en el ámbito de la financiación) a tener que dar respuesta a las necesidades de los colectivos más vulnerables, mientras compite con el sector mercantil allí donde existen economías de escala.

La crisis ha puesto de manifiesto una cierta dejación de los poderes públicos respecto al ejercicio de su responsabilidad en la garantía universal de los derechos sociales. En el Estado español, el modo

como se ha afrontado la crisis se ha basado en la priorización de los márgenes de rentabilidad del capital y no en la atención de las necesidades básicas de las personas que, de hecho, se han visto reducidas. Estas opciones hacen que el EB español se incline hacia posiciones liberales en donde la acción del Estado adopta un carácter subsidiario respecto a la familia y a las organizaciones no lucrativas. Esta priorización a la que hacemos referencia, genera que las decisiones políticas giren en torno al eje del mercado (optando por la desregulación, el beneficio de los grandes inversores, el aumento del monopolio, la asunción de las políticas de austeridad…) y no en torno a la justicia social o cohesión social.

La crisis y la respuesta que se ha dado para mitigarla, no ha supuesto un mayor desarrollo del modelo mixto de atención propio de los EB mediterráneos, en donde, siguiendo a Fantova, (Fantova F. , 2014) interactúan cuatro agentes implicados en el bienestar de las personas: la comunidad, el estado, el mercado y las entidades solidarias. Cada uno de ellos, representa una dinámica de funcionamiento concreta, una lógica de acción determinada y distinta, y afecta a una esfera de la vida que el autor considera suficiente, peculiar y diferenciada del resto.

Por el contrario, se ha producido una dejación de las responsabilidades propias del Estado social de derecho para poner el peso del apoyo material en la familia y en las instituciones de la sociedad civil. Consideramos que no se ha avanzado en un mayor desarrollo de los derechos sociales, una mayor cobertura de las necesidades básicas (que se han agudizado con la crisis), ni tampoco en la opción por desarrollar modelos de ciudadanía participativa con influencia real (no sólo formal) en las decisiones que afectan a la sociedad. Más bien, todo lo contrario, estamos ante el abandono de las propias responsabilidades dejando en manos de otros (la familia o la sociedad) la atención y la cobertura de las necesidades.

2 Incidencia de la crisis en el TSAS

Es evidente pues, que el TSAS es un agente clave en la configuración del EB español que los autores ubican en el modelo conservador (Del Pino & Rubio Lara, 2013) o mediterráneo (Moreno & Marí-Klose, 2013).

Si damos por buena la aportación de García Roca (García Roca, 2006) de que para responder a la exclusión es necesaria la participación activa de todos, dado que tenemos responsabilidad ante ello; si al mismo tiempo entendemos el concepto de ciudadanía como nos apuntaba Santos Martí (Santos Martí, 2012) como un constructo que conjuga derechos y deberes y que nos convierte (o nos mantiene, diríamos nosotras) como protagonistas de la vida colectiva; y si por último, consideramos tal y como señala Zubero que "*es la sociedad por sí misma la que debe hacerse cargo de aquello*

que la constituye como tal" (Zubero, 2015, pág. 94) todo ello apunta claramente a que es necesario analizar detalladamente el papel que el TSAS cumple y debe cumplir en la gestión de lo que se ha venido en llamar el *agregado del bienestar* (Fantova F. , 2014).

2.1 Delimitación conceptual

El llamado Tercer Sector (en adelante TS) es un ámbito o fenómeno con límites difusos y una amplitud y significados diversos que varían de un autor a otro. Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2003), considera que las distintas denominaciones que mantiene el sector derivan de la diversidad de tradiciones que lo han ido estudiando. Fernández y Peñasco (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013) refieren también las dificultades con las que se encuentran los autores que pretenden definir el concepto. En su opinión, estas dificultades pueden derivar de dos circunstancias: la primera tiene que ver con el momento histórico concreto en el que afloró esta realidad, la década de los 70 del siglo XX, en plena crisis del petróleo y primer cuestionamiento del EB; la segunda, deriva de la propia esencia del sector, fundamentalmente por su gran heterogeneidad y por el ingente número de entidades que lo conforman. Igualmente Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015) tras su profundo análisis del TSAS en el contexto europeo apuntan a que el debate conceptual sigue abierto debido a la diversidad de prácticas existentes, las distintas regulaciones e incluso, las tradiciones nacionales de sociedad civil que coexisten en la UE.

Por citar alguna de las definiciones utilizadas, presentamos la que recoge el Anuario del TSAS:

> *"El Tercer Sector de Acción Social es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar" (Edis, 2012, pág. 13).*

En cualquier caso, parece darse un cierto consenso al considerar que el TSAS desarrolla actuaciones dirigidas a determinados grupos de población que viven situaciones de vulnerabilidad y exclusión, actuaciones que están vinculadas a cuatro funciones sociales clave:

- Función de cohesión social (Mora Ticó, 2012, pág. 2) (De la Torre Prados, 2010, pág. 23). La capacidad de interrelacionar usuarios, voluntarios, socios, por un lado; la de generar redes de colaboración y cooperación con otras organizaciones del sector y agentes de su entorno por otro; así como la capacidad de articular aportaciones privadas y públicas para

satisfacer necesidades y demandas sociales, supone reconocer que estas organizaciones ejercen una función vertebradora de la cohesión social.

- Función simbólica (De la Torre Prados, 2010, pág. 24) o función de generador de valores (Mora Ticó, 2012, pág. 2). Las organizaciones sociales además de proveer de servicios de atención, son referencia para la práctica de la solidaridad y el ejercicio de la ciudadanía responsable. Estas entidades tienen su razón de ser en los valores que fomentan y que progresivamente han ido calando en la sociedad.
- Función política (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99) (De la Torre Prados, 2010, pág. 24), o función de participación democrática (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La capacidad de detectar problemas y visibilizar realidades de exclusión, de denunciar las situaciones consideradas injustas, de elevar las demandas sociales hasta la agenda política y de defender los intereses sociales, otorga a estas organizaciones capacidad de transformación social. Por otro lado, se convierten en un canal de comunicación entre la esfera pública y la privada, y entre las personas y la sociedad. Además, en tanto estructuras organizativas basadas en la participación activa de las personas que las constituyen, son modelos de participación democrática.
- Función de prestación de servicios (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99), (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La razón de ser de estas organizaciones es atender a las necesidades de los colectivos a los que dirigen su actuación a través de la prestación de servicios. La responsabilidad de realizar una prestación de servicios de calidad y la necesidad de adelantarse a los problemas y avanzar en las propuestas de superación permite a estas organizaciones, una dinámica de trabajo de continuo aprendizaje que ha generado una función de mejora de procesos y servicios. Del mismo modo, el aprendizaje acumulado en este campo ha propiciado la aparición de organizaciones que orientan y asesoran sobre aspectos relacionados con la mejora de la gestión y del funcionamiento interno así como la creación de los observatorios como instrumentos para el estudio, análisis y divulgación de información sistematizada sobre la realidad de su actuación (De la Torre Prados, 2010).

2.2 Impacto de la crisis en las organizaciones del TSAS

Los diversos estudios referidos al tema relatan que nos encontramos ante un sector que en el momento en el que se inicia la crisis económica estaba en clara expansión, al albur de los avances dados en el EB, que posibilitó una ampliación del campo de actuación clásico de las organizaciones del TS y que provocó en muchas cambios en las formas de gestión, posibilitando el tránsito hacia organizaciones con mayores cotas de profesionalización y formas organizacionales más complejas. Esta es, en opinión de los participantes en el VI Foro del Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) la

característica más relevante de la especificidad de la crisis en este sector, a saber, su impacto en plena etapa de crecimiento y reestructuración. El documento marco elaborado en el citado Foro recogía también la idea de que la expansión del EB había atraído al sector privado mercantil que, con su capacidad de imagen y gestión, estaba desplazando a entidades sociales pioneras en la prestación de servicios.

En cualquier caso, a la hora de evaluar el impacto concreto de la crisis en las organizaciones del TS, es necesario diferenciar dos facetas clave: la primera tiene que ver con su papel como proveedor de servicios y la segunda con la faceta asociativa relacionada con la defensa y promoción de los derechos sociales.

En relación a la primera, a saber, la incidencia de la crisis en el TSAS, se distinguen tres ámbitos que destacamos siquiera sucintamente:

- efectos en la intervención: el aumento de las necesidades y la reducción en la cobertura pública a las mismas así como el colapso provocado en los servicios sociales públicos identificado por autores como (Plataforma del Tercer Sector, 2013), (Rodríguez Cabrero, 2013), (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013), (Vidal, 2013), (Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia, 2012), (Homs, O. (coord), 2009).
- efectos en la gestión: la necesidad de tener que atender a un número mayor de personas que presentan situaciones de necesidad cada vez mayores, en un contexto en el que la administración pública está recortando el gasto social directo (vía servicios sociales) y también el indirecto (vía subvenciones y conciertos a organizaciones del TS) recogidos en el informe emitido por la Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia (Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia, 2012) así como el documento marco del VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009).
- efectos en los recursos: la reducción presupuestaria derivada de las restricciones de las administraciones públicas, las dificultades de acceso al crédito o la reducción de otros ingresos por donaciones, está afectando a las entidades por la vía de la reducción de los servicios y programas de interés social que no son de carácter básico, y por la reducción del ratio de atención presentada por (Rodríguez Cabrero, 2013), (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013), (Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia, 2012), (Homs, O. (coord), 2009).

La segunda faceta clave del TSAS, a saber, la que tiene que ver con el aspecto asociativo de defensa y promoción de los derechos sociales también se ha visto afectada. Como ya se ha mencionado, el auge del TS se dio en un momento clave de reivindicación hacia la consecución de los derechos

sociales, una reivindicación que buscaba la implementación de los servicios y programas necesarios para la cobertura de las necesidades básicas en el marco de un EB poco desarrollado.

Ahora, 40 años más tarde, la "cultura de los derechos" característica de aquella época y los "*efectos perversos*" (Montagut, 2009, pág. 18) generados por la implementación de las políticas sociales asumidas, parece que han influido en que las y los ciudadanos dejemos la responsabilidad de la cobertura de todas las necesidades a la administración pública, haciendo que seamos menos proclives a la auto organización.

Por otro lado, además del cambio actitudinal de las y los ciudadanos ante la responsabilidad sobre la cobertura de las necesidades sociales, también es preciso revisar el proceso de institucionalización de las propias organizaciones. Así, Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2013) se pregunta si el desarrollo organizativo y económico de los últimos años no ha supuesto para las organizaciones un lastre a la hora de reivindicar los derechos y de contribuir a la movilización de la sociedad:

Parece pues que, los esfuerzos que las entidades han realizado por satisfacer la creciente demanda, han dejado en un segundo plano otras prioridades que el sector tenía entre manos: su consolidación como agente interlocutor de la sociedad civil, la capacidad de adaptación a los cambios, la formación del voluntariado o la perspectiva de la innovación. Lo urgente se ha comido lo importante. Zubero (Zubero, 2015) lo manifiesta claramente cuando apunta a la consideración de un cambio de tono del TSAS según se analicen documentos fechados antes de la crisis o se estudien los publicados durante la crisis: los primeros entendían la crisis como oportunidad para visualizar la contribución del sector y liderar una respuesta colectiva; los segundos inciden sobre los factores que están afectando al sector desde la urgencia: el aumento de la demanda y la falta de financiación.

Queda por tanto, pendiente de analizar lo que Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015), en su amplio estudio comparado del TSAS en la UE señalan al hacer referencia a cómo se ha dado respuesta a la triple tensión que ha sufrido en su intento por conciliar su capacidad para amortiguar los impactos sociales de la crisis, para alzar su voz como agente de salida estructural de la misma; y como ejemplo de un nuevo modelo de desarrollo económico y social sostenible.

2.3 Recuperación de la función cívica y reivindicativa

Como hemos visto, la crisis ha impactado en el TSAS en los dos flancos fundamentales de su misión: la prestación de servicios y la defensa de los derechos sociales. En relación a la primera, el indiscutible aumento de demandas a los que ha tenido que hacer frente en un contexto social donde

los recursos y las oportunidades se han reducido, ha situado al sector al borde del colapso, tanto por tener que responder a un número mucho mayor de demandas directas, como por tener que hacerlo con urgencia y en un contexto de creciente escasez y mayor desigualdad. Además, las realidades personales y familiares con las que interactúa son de tal envergadura, que la urgencia de la necesidad y la escasez de los recursos generan en las personas (profesionales y voluntarias y voluntarios) sentimientos de impotencia ante situaciones de tal calado, cuya respuesta también debería darse desde la defensa de los derechos.

Sin embargo, esta faceta estaba "dormida" durante la etapa de consolidación de las organizaciones del sector (acaecida durante el último cuarto de siglo XX); más orientadas y enfocadas a mejorar aspectos relacionados con la gestión de las propias organizaciones que con la reivindicación y mantenimiento de los derechos, de tal manera que durante esta fase se ha llegado a cuestionar el liderazgo del sector, que ha pasado a manos de los Nuevos Movimientos Sociales como nuevos portavoces de la reivindicación y de la defensa de los derechos que se han visto recortados a partir de la aplicación de las medidas gubernamentales para salir de la crisis.

En los estudios elaborados por el sector apenas se ven indicios de autocrítica a este respecto, y sí de gran preocupación por la dependencia financiera en relación a la administración, de modo que cuando ésta ha reducido considerablemente el gasto social, ha abocado a las organizaciones a situaciones de gran dificultad.

En este sentido, Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015) consideran que no se trata de un cambio coyuntural, sino estructural en el sentido de que la crisis supone un reto de adaptación y cambio para el TS, una búsqueda de una redefinición de su rol social y del lugar institucional, además de los cambios que debe afrontar para que le permitan garantizar no solo la sostenibilidad económica sino también la sostenibilidad social (su capacidad para crear base social y tejido asociativo), clave para el desarrollo de la función simbólica, de cohesión y defensa de los derechos.

Estos autores opinan que el TS seguirá la inercia que el EB le está imponiendo hacia un reforzamiento de su función asistencial pero que, al mismo tiempo, el cambio en su base social (más movilizada) le permitirá reconstruir los fundamentos de la solidaridad.

Sin embargo, ¿dónde queda la función reivindicativa? ¿Cuáles son los retos a los que se enfrenta el TSS ante la incidencia que la crisis ha generado en esta función? Zubero alerta sobre ello al señalar que el TSAS "*corre el riesgo de convertirse en esas corporaciones de lo social del que advertían hace casi dos décadas Luis Enrique Alonso y Ariel Jerez*" (Zubero, 2015, pág. 73).

Los estudios analizados ponen de manifiesto el impacto que la aparición de los Nuevos Movimientos Sociales supuso para el TS, un impacto que, lejos de generar mayores cotas de movilización en el sector, provocó una cierta desafección entre ambos. Zubero (Zubero, 2015) señala que el TSAS estuvo ajeno a las movilizaciones producidas a partir de 2011 que evidenciaron un cierto agotamiento de las formas hasta entonces dominantes de participación social. Este diagnóstico compartido entre los miembros del TSAS concluye, según el autor, en la identificación de dos problemas clave recogidos en el II Plan Estratégico del TSAS: la débil incidencia política y relación articulada con la sociedad civil de las entidades del TSAS.

Para Rodríguez Cabrero (Rodríguez Cabrero, 2013) el reto de la recuperación de la función cívica (la articulación con la sociedad civil) y la función reivindicativa (la incidencia política) es fundamental en la actual situación de crisis. Esto significa que las organizaciones del TSAS se conecten con los Nuevos Movimiento Sociales, promocionen iniciativas de participación ciudadana en las que estén involucrados los propios colectivos en situación de exclusión. En este sentido, el citado autor afirma la necesidad de recuperar la capacidad transformadora que ayude a reorientar el EB hacia políticas redistributivas y de erradicación de la pobreza.

Para ello, Vidal (Vidal, 2013, pág. 71) considera necesario potenciar la "*complicidad social*"; volver a promover y generar compromiso entre las personas. El autor cree que la falta de dinero no es la causa de los problemas de las organizaciones sino su consecuencia, al no haber sido capaces de generar un compromiso social hacia la misión. Recuperar, por tanto, la base social de las organizaciones constituye un reto imprescindible.

El documento marco del VI Foro Tercer Sector (Homs, O. (coord), 2009) recuerda que la fuerza del TS proviene, precisamente, de la libre adhesión de sus miembros que, ejerciendo su responsabilidad pasan a la acción para defender los derechos sociales y atender las necesidades sociales no cubiertas. Por ello, es necesario reforzar, mantener y tejer estrechas relaciones de complicidad.

Zubero (Zubero, 2015) va más allá al señalar la necesidad de una nueva teoría del TSAS dado que la actual está excesivamente centrada en situar al sector en un rol complementario al Estado, sin saber muy bien qué complementa realmente. El autor apunta a la "*necesidad de resignificar el término social*" (Zubero, 2015, pág. 94), superando su reduccionismo hacia la consideración de adjetivo y afirmándolo como el elemento sustantivo de las prácticas del TSAS.

En este sentido, el autor propone volver a conectar el TSAS con la idea de los bienes comunes que son la aportación significativa y singular de las entidades, unos bienes que no son meros bienes sino

"*prácticas sociales de `comunización` basadas en los principios de compartir, cuidar y producir en común*" (Zubero, 2013, pág. 26).

3 Legitimidad del TSAS para ser actor colaborador en nuevos *'inéditos viables'*

La crisis de 2008 y su gestión puso de manifiesto con toda su crudeza la crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales que venían actuando en este campo. Hasta tal punto esto fue así que como algunos autores afirman: "hemos dejado de creer en ellas", dado que, siguiendo a Weber, tras el concepto de legitimidad más que condiciones de legitimidad existen creencias (Montero Romero, 1985).

Las entidades de iniciativa social (en adelante EIS) no han escapado a esta cuestión, fundamentalmente desde la aparición de los llamados nuevos movimientos sociales que han congregado en torno a sí una de sus funciones clave: la de la denuncia y la incidencia política (Zubero, 2015).

En cualquier caso, la aparición de los nuevos movimientos sociales y el impacto de la crisis económica en el TSAS, no hace más que poner en evidencia una cuestión que venía de antes, a saber, el desequilibrio evidente entre las funciones de prestación de servicios por un lado y las de cohesión social, simbólica y de incidencia por otro. Rodríguez y Marbán (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015b) consideran que la dependencia económica a la que les ha llevado la vinculación con la administración pública en el ejercicio de la función de prestación de servicios ha impedido realizar la denuncia y acción política propia de las EIS.

Según el Diccionario Enciclopédico Larousse, se considera legítimo aquello que "*es conforme a derecho; justo y lícito; cierto, genuino y verdadero*". Gradillas (Gradillas Reverté, 2013) a su vez, se hace eco de la definición de legitimidad dada por los teóricos del institucionalismo organizacional que entienden el concepto como algo que se construye socialmente, con un significado que está en función del marco normativo existente. Así, define legitimidad con la aportación de Suchman (1975) como "*una generalizada percepción o asunción de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones*" (Gradillas Reverté, 2013, pág. 28). Por último encontramos el trabajo de Vidal *et. al* que definen legitimidad como "*ese estatus particular en que los actores sociales perciben una organización y que permite a ésta ser y hacer algo en la sociedad*" (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005, pág. 5).

Tras el estudio de la literatura asociada a esta cuestión realizada por Díez, Blanco y Prado (Díez, Blanco, & Prado, 2010) concluyen la existencia de tres tipos de legitimidad. Siguiendo a Suchman (1995) señalan la existencia de la legitimidad pragmática, moral y cognitiva (Díez, Blanco, & Prado, 2010).

- La legitimidad pragmática descansa sobre la valoración que realizan los grupos de presión de la organización en relación al grado de receptividad que ésta tenga sobre los intereses de los citados grupos.
- La legitimidad moral, a su vez, supone una valoración positiva sobre la organización y sus actividades, en el sentido de considerar que la organización hace lo que hay que hacer. Esta legitimidad moral descansa en la conveniencia de las técnicas, procedimientos y estructura organizativa utilizada para alcanzar los objetivos propuestos.
- Por último, la legitimidad cognitiva tiene que ver con la valoración de los profesionales y teóricos del sector fundamentado en el análisis científico del conocimiento y en los métodos desarrollados por la organización. Esta legitimidad valora la visión del mundo que tiene la organización y la valoración sobre qué acciones son efectivas. Los autores señalan que no es fácil distinguirla de la anterior.

En el marco de la investigación realizada para analizar el papel de la iniciativa social en la atención a las personas en riesgo o situación de exclusión en el marco de la política social guipuzcoana, abordamos la cuestión de los factores que otorgan legitimidad a una EIS para ser considerado actor relevante en la atención e inclusión de las personas que sufren situaciones de exclusión. Pues bien, los resultados de esta investigación confirman que la legitimidad en los siguientes factores:

- En relación a la legitimidad pragmática destacan tres factores: cumplen su misión de atender las necesidades no cubiertas; lo hacen con criterios de profesionalidad lo cual garantiza en cierta medida, la calidad de la intervención; y son eficientes. En algunos casos esta legitimidad pragmática se ha asociado con el concepto de “legitimidad funcional” queriendo expresar la idea de que cualquier organización en tanto que cumple con una función considerada socialmente como valiosa, está ya legitimada para seguir haciéndolo.
- En relación a la legitimidad moral, los factores identificados tienen que ver con: la trayectoria histórica; además, la opción hacia la atención de las personas más vulnerables de nuestra sociedad, aquéllas que no son atendidas por el Estado, confiere a esta trayectoria un valor singular. Por otro lado, las referencias a que las EIS realizan un trabajo en favor del bien público y la defensa de los derechos sociales, asumiendo la representatividad del colectivo que atienden dado que éste no tiene la suficiente fuerza, son aspectos considerados

a la hora de valorar su legitimidad moral. Y por último, se destacan dos aspectos que conforman la identidad del sector que se consideran valiosos *per sé*, como son su no lucratividad y la acción voluntaria de muchos de sus miembros, elementos ambos que claramente se refieren a la función simbólica de las entidades y confieren mayor legitimidad a estas organizaciones en comparación con otros agentes.

- En relación a la legitimidad cognitiva, las opiniones recogidas certifican que: los métodos de intervención implementados y que derivan de teorías comprobadas por las distintas disciplinas que interactúan en el ámbito de lo social y su adecuación a los principios que rigen el sistema son factores legitimantes. Y también el conocimiento sobre la realidad del colectivo con el que interactúan, su cercanía y la utilización de ese conocimiento para argumentar y sostener tanto su faceta de cohesión social como la de incidencia política, además de la prestación de servicios, es clave.

En resumen, tras la investigación realizada podemos concluir que la legitimidad es un constructo complejo y multifactorial: no es suficiente una trayectoria histórica para estar legitimado para actuar sino que ésta tiene que estar en consonancia con la misión y con la funcionalidad de la entidad y con la valoración de su modelo de intervención. La legitimidad supone un círculo virtuoso (que no vicioso) de elementos que se retroalimentan e influyen recíprocamente.

Además, es importante identificar también los actores que otorgan la legitimidad. Como señalan Vidal *et al.* (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005), la legitimidad es un bien que se otorga. En su investigación concluyeron que los principales agentes legitimadores de las EIS son los usuarios, socios y la sociedad en general.

Pues bien, en el marco de la investigación realizada en relación al papel de las EIS en la atención a las personas en situación de exclusión en Gipuzkoa, se han citado a todos los grupos de interés de las EIS como agentes que otorgan legitimidad. La cuestión está en la fuerza o consideración que tiene la legitimidad otorgada por cada uno de ellos.

- Por un lado nos encontramos con la referencia a que es la sociedad quien legitima, coincidiendo con el reto asumido desde el sector de ampliar su base social como estrategia no sólo para garantizar sostenibilidad económica (que también) sino para ampliar su legitimidad. Sin embargo las personas del TS ponen en cuestión este hecho: *"¿cómo va a ser la sociedad quien nos legitima si no nos conoce? Nuestro colectivo es invisible y nosotros también lo somos*". Quizá encontremos aquí también otra razón o causa de las dificultades que el TSAS tiene para visibilizarse como agente relevante.

- En segundo lugar se constata que la administración misma es un agente legitimador. Para algunos la administración recoge lo que la sociedad considera y le confiere determinada voz, es decir, la administración legitima lo que previamente ha valorado la sociedad. Los expertos consultados abogan por esta idea. Sin embargo, las personas pertenecientes al sector entienden que la administración legitima desde el momento que establece una relación de colaboración con las EIS y las considera socias colaboradoras necesarias. En este punto volvemos a hacer notar la importancia que esta cuestión tiene en el marco de una reflexión más amplia del papel que las EIS tienen como prestadoras de servicios de responsabilidad pública. Desde esta función es evidente que la legitimidad otorgada desde la administración es fundamental. Quizá no lo sea tanto (o sea contraproducente tenerlo) si lo que ponemos en el centro es su función política o de incidencia. Quizá este elemento haya tenido que ver también en la desafección entre las EIS y los movimientos sociales que tanto los expertos investigadores como el propio sector refiere en sus estudios.
- Por último queremos destacar la legitimidad otorgada por los usuarios de los servicios y programas. El debate aquí también está servido: su opinión es clave para las entidades, es por ellas que hacen lo que hacen y consideran su valoración fundamental. Sin embargo, ¿cómo hacer representativa su voz? Si una de las claves de la exclusión es la no participación y si es cierto que "no tienen voz" como dice el aforismo ¿cómo puede llegar a la sociedad su capacidad legitimadora? ¿Qué valor tiene, o mejor, se le concede? En estas reflexiones encontramos trazas de algunas de las preocupaciones no resueltas o emergentes en el sector: la invisibilidad del colectivo, la consideración de que cualquier cosa vale para atenderlo, la legitimidad consentida…

Por tanto, ¿cuáles son los elementos que otorgan legitimidad al TSAS para ser un actor colaborador en la incidencia política y reivindicativa? Creemos que una trayectoria histórica de trabajo compartido con las personas más vulnerables de la sociedad, aquéllas a quienes nadie quiere ver aquéllas con las que no queremos identificarnos…, una trayectoria histórica de atención y defensa alentada por valores vinculados a la búsqueda de la justicia y superación de las desigualdades que, normalmente se han desenvuelto en un terreno de *necesidades no cubiertas* por el estado, les confiere legitimidad para seguir reivindicando su papel como actores relevantes en la incidencia política, desde su misión específica de atención y prestación de servicios, y su opción por representar y hacer hueco a las personas excluidas en el conjunto de la sociedad.

Ciertamente vemos el riesgo de que determinadas EIS, que, rompiendo amarras con su base social, sólo se dediquen a gestionar servicios de responsabilidad pública. Utilizando la metáfora de Fantova de entidades *junco, zombie o brotes* (Fantova F. , 2015), enmarcaríamos a éstas entre las *zombis*

reconvertidas en empresas con mayor o menor ánimo de lucro pero sin apenas base social, sin vinculación territorial y por supuesto, sin propuestas políticas a llevar a cabo. Se trataría posiblemente a algo parecido a una red de atención profesionalmente gestionada pero sin la transcendencia necesaria para incidir políticamente en la planificación, complementación y mejora del EB siguiendo un planteamiento que tenga que ver más con la justicia y universalidad y menos con el mecenazgo y la filantropía, por muy necesarias que éstas sean. Quizá este riesgo no sea más que otra forma actualizada del sempiterno debate entre la asistencia y la promoción, entre la transformación y la revolución, entre la caña y el pez.

4 El TSAS: sujeto en la co-construcción de los *inéditos viables*

Como señalábamos al analizar los desafíos de la crisis al EB, la respuesta que ha dado el Estado ha supuesto poner el peso y la responsabilidad de la cobertura de las necesidades en la familia y en las instituciones de la sociedad civil, haciendo dejación de las responsabilidades derivadas de la consideración de que existen necesidades sociales.

A su vez el TSAS ha respondido desde su faceta de proveedor de servicios, olvidándose o dejando para más tarde, su faceta simbólica y de incidencia política, de tal modo que los referentes del TSAS se están desdibujando cuando no, como señala Zubero (Zubero, 2015), trasladándose de eje, descentrándose.

Desde nuestro punto de vista, el gran reto del TSAS no es atender la ingente demanda, sino reivindicar que la gestión de los riesgos de la existencia social sea colectiva, porque muchas de las situaciones que ocurren a lo largo de la vida son necesidades sociales, y por tanto, deben ser provistas por el Estado, aunque éste no sea el titular o proveedor directo del servicio.

En cualquier caso si las EIS no quieren convertirse ni que les conviertan en meras agencias proveedoras de servicios, tienen que volver a asumir (si es que alguna vez dejaron de hacerlo) su compromiso por la transformación social, proponiendo nuevas formas de sociedad basadas en el valor añadido que aportan a la comunidad, en los bienes que les son propios: los bienes comunes.

La coincidencia de las reflexiones en torno a la existencia de cierta desafección entre las EIS y los nuevos movimientos sociales, la constatación de que los modos de participación van cambiando y de que las motivaciones de carácter instrumental asociadas a la realización personal van superando a las vinculadas a determinados compromisos sociales, o el hecho de que la irrupción de las redes virtuales y las nuevas formas de capital social, ahora digital, hayan emergido con mucha fuerza, todo ello sitúa a las EIS ante un escenario clave: necesitan re-centrarse, recuperar el eje de la

incidencia política para que su experiencia sea considerada también un escenario de posibilidad, ayudando a crear nuevos imaginarios, escenarios de *inéditos viables* que decía Paulo Freire, un ejercicio de otros modos posibles para vivir en clave de libertad, igualdad y justicia.

La capacidad de articular las cuatro funciones constitutivas del sector: cohesión social, simbólicas, prestación de servicios y políticas en un todo integrado a la búsqueda de sinergias, constituye, desde nuestro punto de vista, la fórmula mágica para evitar la deriva hacia una concreción excesivamente funcional de su papel y puede ser una herramienta clave para la transformación social.

Llegados aquí, nos parece oportuno presentar una muestra muy significativa y elocuente que expresa esta naturaleza política a la que nos referimos, en el mejor sentido de la palabra, y que condensa el significado de las EIS como instrumentos privilegiados al servicio de la transformación social. Nos referimos a su rol en el desgarrador conflicto actual generado en torno al drama de los refugiados sirios. A pesar de su aparente lejanía, el papel de las EIS como articuladoras de iniciativas impulsadas desde amplios sectores y movimientos sociales está poniendo de manifiesto la emergencia de los valores. Como puede comprobarse, toda la iniciativa de las EIS en el tema de los refugiados sirios arranca desde el profundo convencimiento del valor de la universalidad, expresado en la canalización de todo tipo de ayudas materiales independiente de la forma y condición de procedencia. Las EIS articulan un movimiento solidario sustanciado en:

- La fuerza que adquieren como visibilizadoras de un modo distinto de concebir la iniciativa política, expresado en el compromiso activo y en su papel como portavoces del drama y de la denuncia necesaria ante los organismos internacionales correspondientes.
- La importancia que tiene la eficacia en la prestación de servicios. Los dramas han “forzado” a desarrollar actividades de organización, planificación y demás para hacer frente a las ingentes necesidades a fin de garantizar, cuanto menos, los mínimos necesarios para la supervivencia.
- Y, del valor de la cohesión social como factor dinamizador de ingentes cantidades de valor simbólico vinculado y fortalecido materialmente a través de la consolidación de redes de solidaridad que canalizan las ayudas recibidas y que despliegan un sinfín de energía positiva.

Esa es su fuerza. Esa es su legitimidad para seguir siendo considerados sujetos activos en la co-construcción de los *inéditos viables*, desde las personas más vulnerables de la sociedad.

5 Bibliografía

De la Torre Prados, I. (2010). Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones, Nº 5*, 7-29.

Del Pino, E., & Rubio Lara, M. (. (2013). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada.* Madrid: Tecnos.

Díez, F., Blanco, A., & Prado, C. (2010). Legitimidad como factor clave del éxito organizativo. *Investigaciones Europeas de Direcciónу Economía de la Empresa*, 127-143.

Edis. (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España.* Madrid: Fundación Luis Vives.

Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas.* Madrid: CCS.

Fantova, F. (2015). *Contexto, realidad y retos del TSAS.* Recuperado el 21 de enero de 2017, de www.fantova.net

Fernández Rodríguez, J., & Peñasco Velasco, R. (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector. *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social, Nº 20*, 91-111.

Fernández, G.; Renes, V. (coord). (2014). Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social? En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.* (págs. 31-64). Madrid: Fundación Foessa, Caritas Española.

García Roca, J. (2006). Memorias silenciadas en la construcción de los servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 19*, 197-212.

Gradillas Reverté, M. (2013). *La gestión de las ONG de desarrollo en su lucha por la supervivencia: legitimidades, estructura y entornos. Tesis Doctoral.* Recuperado el 22 de septiembre de 2015, de http://hdl.handle.net/10803/131947

Homs, O. (coord). (2009). *VI Foro Tercer Sector: Los retos del Tercer Sector ante la crisis.* Madrid: Fundación Luis Vivese.

Laparra Navarro, M. (coord). (2014). La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años. En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 151-256). Madrid: Fundación Foessa, Caritas Española.

Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia. (2012). *Diagnóstico compartido y propuestas de actuación en relación a la crisis.* Recuperado el 07 de 05 de 2014, de www.bizkaia.net: http://bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=7847&idioma=CA&bnetmobile=0&dpto_biz=3&codpath_biz=3|6860|7847

Montagut, T. (2009). Repensando la política social. *Documentación Social, Nº 154*, 13-25.

Montero Romero, R. (1985). Crisis de legitimación y crisis económica del Estado Social de Bienestar. *Revista de Estudios políticos*, 177-196.

Mora Ticó, P. (2012). *Retos de futuro del tercer Sector Social ante la crisis económica: cooperación entre los sectores público, privado y no lucrativo. El caso de Catalunya.* Recuperado el 14 de 6 de 2014, de http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/meri/md-00017.pdf.

Moreno, L., & Marí-Klose, P. (2013). Las transformaciones del Estado de Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. En E. Del Pino, & M. Rubio Lara, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (págs. 126-146). Madrid: Tecnos.

Pérez Yruela, M., & Navarro Ardoy, L. (2013). El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis. *Revista Española del Tercer Sector, Nº 23*, 41-58.

Plataforma del Tercer Sector. (2013). *Propuestas de la plataforma del Tercer Sector para afrontar el impacto social de la crisis.* Recuperado el 10 de 04 de 2014, de www.plataformatercersector.es: www.plataformatercersector.es

Renes Ayala, V. (2004). Criterios y objetivos para la calidad en la intervención social. *Documentación social, Nº 135*, 11-34.

Renes Ayala, V. (2013). Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad. *Documentación social, Nº 166*, 227-254.

Rodríguez Cabrero, G. (Coord). (2014). Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. En F. Foessa, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (págs. 299-394). Madrid: Fundación Foessa, Caritas Española.

Rodríguez Cabrero, G. (2003). Aproximación al análisis del tercer sector de objeto social: marco general, objetivos y metodología. En G. Rodríguez Cabrero, & (coord), *Las entidades*

voluntarias de acción social en España. Informe General (págs. 19-40). Madrid: Fundación Foessa.

Rodríguez Cabrero, G. (2013). Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector, Nº 23*, 17-40.

Rodríguez Cabrero, G., & Marbán Gallego, V. (2015). *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social.* Recuperado el 21 de 12 de 2015, de www.plataformaong.org

Rodríguez Cabrero, G., & Marbán Gallego, V. (2015b). *La sostenibilidad del Tercer Sector de Acción Social.* Recuperado el 21 de 12 de 2015, de Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social: www.plataformaong.ong

Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar: un nuevo relato para los servicios sociales.* Madrid: Consejo General del Trabajo Social & Ediciones Paraninfo.

Vidal, P. (2013). Cambio de época en el Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector, Nº 23*, 59-76.

Vidal, P., Guixé, I., & Sureda, M. (Junio de 2005). *¿Cómo se genera la legitimidad de las organizaciones no lucrativas? Resultados del trabajo de campo.* Recuperado el 14 de 10 de 2015, de www.observatoritercersector.org

Zubero, I. (2013). De los "comunales" a los "commons": la peripecia teórica de una práctica ancestral cargada de futuro. *Documentación Social, Nº165*, 15-48.

Zubero, I. (2015). *La relación entre el TSAS, los movimientos sociales ylas nuevas formas de participación en la sociedad.* Recuperado el 21 de 12 de 2015, de Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social: www.plataformaong.ong

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

EL "CIVIC CROWDFUNDING" COMO INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LA CRISIS DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.

BRUNO GONZÁLEZ CACHEDA
gonzalezcacheda@gmail.com

Grupo 12.2

Relación del tercer sector con las economías solidarias y los movimientos sociales

espanet SPAIN

Resumen

En el presente artículo, partiendo de la evolución y la transformación institucional del Estado de Bienestar y su relación con el Tercer Sector de Acción Social, se describen y analizan los rasgos de la crisis financiera y de recursos que sufre el sector en la actualidad. Al hilo de dichas transformaciones estructurales se examina la evolución, sus características, así como las limitaciones y las oportunidades que ofrece el "civic crowdfunding" en España entre los años 2011 y 2015 como práctica social innovadora para el aumento de la financiación propia entre las entidades del Tercer Sector de Acción Social, y los cambios que debe experimentar el sector de cara a optimizar y mejorar sus ratios de autofinanciación mediante este mecanismo.

Palabras clave

"Civic crowdfunding"-Innovación social-Tercer Sector de Acción Social

1) Introducción

En este texto analizamos la crisis financiera que atraviesa el Tercer Sector de Acción Social en España, que con mayor dureza se ha manifestado tras la crisis financiera de 2008. Esta crisis está directamente relacionada con la extensión de los postulados neoliberales y la transformación institucional que se produce fundamentalmente a partir de los años 80 socavando progresivamente la articulación del capitalismo democrático surgido después de la II Guerra Mundial.

En este contexto, la relación entre Tercer Sector de Acción Social y Estado se debilita en forma de disminución de los recursos recibidos por el sector social para prestar los servicios que progresivamente han asumido dichas entidades, en muchos casos, sustituyendo al estado como proveedor de dichas prestaciones, todo ello en un contexto de creciente demanda motivado por el aumento de las necesidades básicas entre amplios grupos de población.

Es así como el Tercer Sector se ve obligado a recurrir a formas novedosas para incrementar sus recursos propios, tratando de aprovechar nuevas herramientas surgidas alrededor de internet y las nuevas tecnologías. En este texto señalamos, de forma breve, las principales ventajas e inconvenientes que este tipo de articulaciones mediadas tecnológicamente pueden llegar a manifestar en el actual escenario social. A continuación describimos y analizamos la evolución y las

características que el "civic crowdfunding" ha tenido como herramienta de financiación entre las organizaciones del Tercer Sector en España desde su aparición allá por el año 2011 hasta finales del ejercicio 2015.

Finalmente, y a modo de conclusión, señalamos las limitaciones y las oportunidades que el "civic crowdfunding" presenta en la actualidad como mecanismo financiero, así como los cambios y problemas estructurales que debe solventar el sector de cara a optimizar la captación de recursos por medio de esta herramienta.

2) Crisis del Estado de Bienestar y Tercer Sector

Tras la II Guerra Mundial se expande por buena parte de Europa Occidental un modelo político-económico con unas novedosas peculiaridades en el modo de organizar la producción, distribución y acumulación dentro del régimen capitalista, fruto entre otras variables, de la relaciones de poder que surgen de la victoria de los aliados sobre los regímenes fascistas.

Así, durante las décadas de los años 50 y 60 tiene lugar un periodo de rápido crecimiento económico, basado en importantes incrementos de la productividad, fundamentalmente industrial, derivados del progreso tecnológico y de la expansión de la mano de obra cualificada. Estas innovaciones vinieron acompañadas de importantes modificaciones en el marco institucional, que a través de mecanismos pactistas y de concertación, garantizaron tanto la reproducción económica y la dinámica de acumulación, como la redistribución económica a través de mecanismos fiscales y de transferencias y prestaciones. Se produjo así, un acuerdo distributivo entre capital y trabajo, articulado bajo la forma de la negociación colectiva, que garantizó el crecimiento en base a la elevación de los niveles de demanda interna mediante el fomento de altos grados de consumo e inversión. Este modelo de concertación, cabe señalar, fue posible en la medida en que las grandes fuerzas políticas mayoritarias en los países de Europa Occidental, es decir, socialdemócratas y democristianos, lo promovieron y lo impulsaron, asumiendo que el estado debía ser la palanca a través de la cual se llevarían a cabo políticas expansivas de pleno empleo, así como medidas orientadas a regular el ciclo económico y la distribución de la renta en forma de servicios sociales (Palazuelos y Vara, 2015). Bajo nuestro punto de vista, dicha concertación no habría podido tener lugar sin la fortaleza del movimiento obrero del régimen fordista de acumulación y sin las tensiones derivadas de la Guerra Fría.

Ya en la década de los años 60, y tal y como subraya Streeck (2011), el crecimiento económico comenzó a disminuir y la articulación en la que se basaba el régimen vigente hasta ese momento se hizo difícil de mantener, en un escenario de desequilibrio entre los incrementos de la productividad y el aumento de los salarios . Comienzan así, a manifestarse los primeros síntomas de los problemas que aparecerían años después.

Así, y ya a principios de las década de los años 70, se produce un repunte inflacionario que sin llegar a suponer en ese momento un gran problema para los trabajadores, representados por potentes sindicatos capaces de mantener los salarios reales a través de la indexación de los nominales, rompe el equilibrio que exigía el capital para poder reproducirse en el marco del sistema de concertación. Esto es así, debido a que el aumento inflacionario afecta fundamentalmente a los acreedores y a los tenedores de activos financieros (Streeck, 2011). Se rompe de este modo el consenso de posguerra, ya que, como hemos señalado, se produce una divergencia de intereses entre trabajo y capital.

Se pone así en cuestión el papel del estado como órgano central en la articulación del sistema, iniciándose lo que podemos denominar como un largo periodo en el que los postulados neoliberales se harán hegemónicos a lo largo y ancho del planeta, con la desregulación financiera de finales de la década de los 80 (Crouch, 2004) como punto clave. Conviene señalar que durante las décadas en las que la concertación estatal funciona como el mecanismo esencial en la articulación del régimen keynesiano, el Tercer Sector juega un papel subsidiario respecto a la administración pública y el estado (Cabrero, 2013). No es hasta los años 80, cuando en medio de una fuerte crisis fiscal del estado, consecuencia, entre otras cosas, del aumento del gasto público generado por el aumento de las prestaciones de cobertura al desempleo y las transferencias sociales (Streeck, 2011), que el papel del Tercer Sector en relación con el estado ve modificado su status auxiliar.

Se produce, a partir de este momento, una lenta pero progresiva reestructuración institucional del estado de bienestar que varía en función del tipo de modelo de bienestar. Las pautas generales de la reforma están basadas en la externalización de un número creciente de servicios prestados hasta ese momento por el estado (Cabrero, 2013), con el pretexto de abaratar costes en la provisión de los mismos. En España se da una situación paradójica, ya que es en el periodo en el que se manifiesta la crisis del estado del bienestar en Europa cuando se inicia la implantación de diversas políticas sociales de carácter universal. Esta crisis no tardará mucho tiempo en manifestarse en España, expresándose en forma de contención del gasto público y de medidas privatizadoras (Del Pino y Rubio, 2013).

Así pues, es en este marco de expansión del ideario de la Nueva Gestión Pública y de crítica a la falta de canales para la participación ciudadana y a las limitaciones del estado de bienestar para acabar con la pobreza y la desigualdad, en el que el Tercer Sector gana protagonismo, eso sí, al amparo y de forma dependiente del estado (Cabrero, 2013). Esta situación se prolonga de forma bastante estable hasta, aproximadamente, el comienzo de la década del 2000 en el que tiene que empezar a competir con el sector mercantil en la provisión de servicios dependientes del estado, y de forma especial a partir del crack financiero de 2008, de forma que la profundización de las reformas neoliberales en la década de los 90 no parecen afectar al desarrollo del Tercer Sector de Acción Social.

Dichas reformas afectaron al nivel de gasto social, que continuó siendo mermado, así como al mundo del trabajo, que se vió debilitado por la continua desindicalización. Los resultados del continuo ajuste fiscal así como de la progresiva pérdida de influencia de las organizaciones sindicales fueron un veloz aumento de las desigualdades. La política seguida con el fin de mantener los niveles de demanda se orientó hacia el endeudamiento individual y empresarial, lo cual conllevó al crecimiento continuo y progresivo de los niveles de deuda privada, que sustituían a la pública. De estas medidas se beneficiaron sectores como la construcción, y evidentemente, el sector financiero, que prolongó su expansión (Streeck, 2011) hasta bien entrada la década del 2000.

De esta forma entramos en los que Streeck (2011) denomina la cuarta etapa de la crisis del capitalismo democrático. Ésta se manifiesta a partir del año 2008 con una especial crudeza, obligando a los estados a rescatar a importantes fracciones del sector financiero que habían acumulado una montaña de créditos dudosos a lo largo del periodo expansivo sustentado en deuda privada. A estas iniciativas se sumaron en un primer momento medidas expansivas de gasto, con el objetivo de evitar un posible colapso de la economía real. La combinación de ambas, unida a los altos niveles de desempleo en países como España, ante los cuales el estado tuvo que responder a través de subsidios, elevó el déficit y la deuda pública de manera exponencial.

Es a partir de este periodo, que para el caso español podemos datar en 2010, cuando el estado se ve obligado ante la creciente presión de los acreedores financieros y las instituciones internacionales, a iniciar un periodo de fuertes ajustes. Estos afectaron tanto a las partidas de gastos, con fuertes recortes del gasto público y social que mermaron los recursos destinados a servicios sociales, sanidad o educación, como a las de ingresos, con fuertes subidas de impuestos. A estos fuertes

recortes, unidos a una creciente demanda de servicios consecuencia de la pauperización de los niveles de vida de amplias capas sociales, no fue inmune el Tercer Sector de Acción Social.

En el siguiente apartado presentaremos de un modo más detallado el impacto que la situación de crisis fiscal y del estado de bienestar ha tenido en las entidades del Tercer Sector de Acción Social en España a partir del año 2008.

3) Financiación del Tercer Sector en España. Crisis y desafíos:

Tal y como señalamos con anterioridad, el auge a nivel europeo del Tercer Sector está directamente relacionado con la crisis del estado de bienestar que se articula tras la II Guerra Mundial. Tras la crisis del petróleo de los años 70 se modifica el rol que en relación al estado desempeñan las entidades del Tercer Sector. Esto se plasma en una creciente externalización de servicios que se materializa en los años 80, entre imputaciones de burocratismo, rigidez e ineficiencia en la provisión de las políticas sociales. La extensión del Tercer Sector en la prestación de servicios al amparo del estado, alcanza su punto más álgido a la altura, aproximadamente, de principios de los años 2000, en los que el sector mercantil comienza a competir con las entidades del Tercer Sector por los contratos en materia social con la administración pública (Cabrero, 2013).

En España, como consecuencia de las características del franquismo, el Tercer Sector tuvo una dimensión y una capacidad de incidencia social muy limitada. No es hasta los años 80, cuando con la democratización y sobre todo con la extensión del estado de bienestar (regulación y financiación) se produce un notable crecimiento del asociacionismo. Cabrero (2013), distingue tres fases desde el año 1978 hasta la actualidad:

1º) 1978-1992: fase de surgimiento y crecimiento del asociacionismo, este se desarrolla al calor de las subvenciones estatales fuertemente ligadas a la colaboración del Tercer Sector en el desarrollo de políticas públicas y sociales, orientadas fundamentalmente y de forma creciente a la prestación de servicios.
2º) 1993-2007: fase de consolidación del sector, relacionado con la expansión de los contratos-programa y convenios a través de los cuales el estado externaliza la prestación de servicios en el marco de un periodo de ajuste y recorte del gasto público.

3º) 2007-Actualidad: fase de crisis estructural, conectada con la incapacidad para movilizar a la ciudadanía en la defensa de los derechos recortados y con las dificultades para responder a las demandas sociales, todo ello en medio de una fuerte crisis financiera.

Por lo tanto, tal y como hemos visto, en la actualidad las entidades del Tercer Sector se enfrentan al reto de sostener sus actividades en medio de una creciente demanda de servicios y un fuerte recorte de los recursos recibidos. A este dificil reto se añaden la fragilidad organizativa, la fragmentación y atomización del sector en España (Gómez, 2005), así como la baja autonomía y coordinación entre asociaciones (Ariño, 2008).

Según el informe elaborado por la Plataforma del Tercer Sector (2015), la demanda y la prestación de servicios de intervención directa (ayuda a domicilio, alimentación, alternativas de residencia, ayudas económicas personales...) no ha dejado de aumentar durante la crisis económica, así, si en el año 2009 dichas actuaciones representaban el 44,1% del total, en el año 2015 la cifra alcanzaba el 53,1%.

Este aumento en la intervención directa, consecuencia de la demanda de servicios esenciales provocada por la fuerte crisis económica que ha azotado al sur de Europa y a España en particular desde el año 2008, tiene lugar, como subrayábamos anteriormente, en medio de una fuerte contracción de los ingresos. Entre el año 2010 y el 2013 los ingresos del Tercer Sector de Acción Social se vieron mermados en, aproximadamente, 3.000 millones de euros, cifra que tuvo su correlato en la partida de gastos por valor de 3.100 millones de euros, alcanzando la cifra de ingresos los 14.470 millones y 13.919 la de gastos. Este ajuste ha tenido un especial impacto en las organizaciones de menor tamaño (Plataforma Tercer Sector, 2015).

Como hemos observado precedentemente, el recorte en los ingresos del Tercer Sector está directamente vinculado con las políticas de austeridad y el fuerte recorte del gasto público realizado a partir del año 2008, con especial intensidad después del 2010. La dependencia del Tercer Sector así como el fuerte recorte sufrido, se pueden observar atendiendo a los datos presentados en el citado informe. Así, en el año 2008 el Tercer Sector recibía de la administración pública, a través de diferentes figuras jurídicas como patrocinios, convenios, contratos o subvenciones, el 61,3% del total de sus ingresos. Pero ya para el año 2013, esta cifra, descendía hasta el 55,3%.

Cabe señalar también, los costes que para las entidades del Tercer Sector, y especialmente para de menor tamaño, tienen los mecanismos públicos de financiación. Tal y como señalan Galindo et al. (2014), optar a los canales de financiación pública lleva consigo la realización de importantes cargas de trámites burocráticos, lo cual implica un importante consumo de tiempo. A esto hay que añadir el endeudamiento que conllevan los adelantos que tienen que realizar las entidades del Tercer Sector, ya que, salvo la financiación obtenida a través del IRPF, los recursos dinerarios procedentes de las arcas públicas se obtienen contrareembolso.

Si atendemos a los datos recogidos en relación a la financiación procedente del ámbito privado se puede observar, aunque menos acusada, una tendencia similar a la manifestada por el sector público. En el año 2008 la aportación de este sector a las arcas del Tercer Sector representaba el 23,9% del total de los ingresos, descendiendo hasta el 19,4% en el año 2013. Esta caída tiene que ver en gran medida con la crisis del sistema financiero, y más concretamente con la situación de las cajas de ahorro, ya que, una gran parte de estos recursos eran aportados a través de la obra social de dichas entidades. Si en el año 2008 la aportación de la obra social de las cajas de ahorro representaba el 43,9% del total de las aportaciones privadas recibidas, en el año 2013 dicha suma se quedaba en el 36,3%.

Por lo que respecta a las aportaciones ciudadanas, entre el año 2006 y el 2014, estas han caído en un 47%, pasando de más de 800 millones a algo menos de 500, descendiendo la aportación media por donante de 184 a 133 euros (Morón, 2015). Este dato se produce pese a que el volumen de donantes se mantiene más o menos estable, hecho que nos permite deducir que el impacto de la crisis económica ha obligado a ajustar las aportaciones, sin que ello haya afectado de forma significativa al nivel de compromiso de los donantes.

Ante este panorama las entidades del Tercer Sector han optado por diversas estrategias de ajuste. En lo relativo a la financiación, ha ganado peso la financiación propia, en especial las cuotas de las personas usuarias y de las entidades colaboradoras. En cifras absolutas los ingresos relacionados con este concepto han pasado de los 537 millones de euros en el año 2008 a 1852 en el año 2013, pasando de representar el 21,6% del total de la financiación propia al 50,6%. El total, que incluye también pagos de usuarios por servicios prestados, venta de productos o aportaciones del promotor ha crecido en dicho periodo un 47% alcanzando los 3661 millones de euros en el año 2013 (Fundación del Tercer Sector, 2015), lo cual indica una tendencia creciente hacia la mercantilización.

Pero la estrategia que ha tenido mayor impacto ha tenido que ver con la configuración y la naturaleza del personal colaborador en las actividades del Tercer Sector, en concreto, con el gran aumento del voluntariado. Este hecho se ha dado al mismo tiempo en el que se producía un descenso en el empleo remunerado. Si en 2008 la cifra de personas que cooperaban desinteresadamente con tales entidades era de 873.171, en 2013 el crecimiento situaba el total en 1.272.338. El crecimiento del voluntariado entre las entidades del Tercer Sector se ha producido de forma desigual, relacionado con el tamaño y la capacidad presupuestaria. Así, las pequeñas entidades que no alcanzan los 30.000 euros de presupuesto anual, han tenido que recurrir en mayor medida al voluntariado para prestar sus servicios y desarrollar sus actividades, suponiendo en la actualidad el 91,5% de su personal (Fundación del Tercer Sector, 2015). Según Marbán y Cabrero (2015) la naturaleza de este nuevo voluntariado es heterogénea, y aunque con la crisis económica ha repuntado el perfil activista de algunos contingentes incorporados, este se compone en mayor medida por un tipo de voluntariado con bajo nivel de compromiso y carácter instrumental y puntual.

El refuerzo de las prácticas de autofinanciación mercantil y el incremento del voluntariado han sido acompañadas de otras iniciativas novedosas e innovadoras, algunas de ellas, quizá las de mayor éxito, vinculadas al consumo justo, colaborativo y a los grupos de consumo. Otras acciones novedosas a tener en cuenta, aunque también muy minoritarias, tienen que ver con formas de pago alternativas, como las monedas sociales, o con los intercambios de servicios por tiempo como los bancos de tiempo

Al margen de estas innovaciones cabe destacar la introducción de las TIC a la hora de realizar determinadas actividades vinculadas a la obtención de recursos, tarea que por otra parte es central para las entidades del Tercer Sector. La captación de personal voluntario a través de canales online ha registrado un crecimiento del 12,6% desde el año 2008 hasta el 2013. En relación a la obtención de recursos financieros destaca la emergencia del crowdfunding, sistema basado en microdonaciones online a través de las cuales las entidades financian sus proyectos e iniciativas. Esta fórmula, en la actualidad, y aunque todavía muy minoritaria, ha sido utilizada por un 14% de las entidades consultadas en la encuesta realizada por la Plataforma del Tercer Sector (2015).

Precisamente, en el siguiente apartado profundizaremos, desde un punto de vista teórico, las implicaciones, así como los límites y oportunidades, del "civic crowdfunding" como herramienta de

carácter colaborativo y participativo para la financiación de proyectos de carácter social, todo ello enmarcado dentro del concepto de innovación social.

4) Innovación social y "civic crowdfunding":

4.1 Innovación social: resultado o proceso?

El cambio social señalado en los anteriores apartados, entendido como un proceso en la modificación de la estructura e instituciones sociales (Zapf, 2003), ha obligado a los actores sociales, como enunciábamos al final del anterior apartado, a acomodarse a la nueva situación adoptando nuevas formas organizativas y prácticas sociales, y conjugando o añadiendo elementos técnicos a las estructuras organizativas existentes.

Un concepto tan emergente, como borroso, que alude precisamente a la nueva combinación y configuración de prácticas sociales, mediatizadas por el contexto, y llevadas a cabo por actores o redes de actores con el fin de resolver o satisfacer diversos problemas (Howaldt y Schwartz, 2010), es el de innovación social. Se trata, según Howaldt y Schwartz (2010), de un término que se utiliza las más de las veces de forma inespecífica, como una suerte de metáfora descriptiva en escenarios en los que emergen cambios sociales y técnicos.

La discusión alrededor de este concepto se puede dividir en dos grandes familias académicas. Por un lado encontramos una corriente que pone el foco en los procesos sociales, contextuales y económicos que dan lugar a las innovaciones, y por el otro los que se aproximan a dicho concepto atendiendo a los resultados en forma de nuevos productos, tanto en su naturaleza y características, como al método de producción de dichos resultados (Phills et al., 2008).

La corriente dominante en la actualidad está representada por los autores que ponen un mayor énfasis en los resultados, entendiendo innovación social como una "nueva solución a un problema social que es más eficaz, eficiente, sostenible o justa que las existentes y la cual tiene la capacidad de acumular el valor creado en la sociedad entendida en su conjunto" (Phills et al., 2008: 36).

Como se puede observar en la definición anteriormente expuesta, el grado de indefinición de algunos de los términos utilizados, como "sostenible" o "justa", puede acarrear inoperatividad en dichas formulaciones. Con una mayor carga de profundidad expresan sus críticas sobre la deriva

actual que han adquirido los enfoques teóricos y empíricos hegemónicos alrededor de la innovación social Alonso y Fernández (2011). Para estos autores, desde la década de los 80 con la expansión de la globalización neoliberal financiarizada, fruto de la extensión de las TIC y de la hegemonía de los postulados de gobiernos como el de Thatcher y Reagan, la innovación social ha pasado a ser entendida y configurada desde los valores y principios que configuran el imaginario neoliberal y posfordista.

Así, conceptos como flexibilidad, creatividad o autonomía individual, así como el imaginario red a través del cual sería deseable que se articularan dichos valores, estarían dando lugar una nueva visión dominante de la innovación social economicista, despolitizada y alejada de cualquier conflicto social o de intereses, preñada de ideología neoliberal. La definición de Phills et al. (2008), anteriormente expuesta, parece paradigmática de tal punto de vista.

Por lo tanto, en sintonía con la visión plasmada al inicio de este epígrafe (Howaldt y Schwartz, 2010), utilizaremos un enfoque de innovación social con menor carga normativa, de forma que nos permita analizar dichas innovaciones como procesos y adaptaciones sociales que pueden adquirir resultados ambivalentes, y que serían consecuencia de los cambios sociales que afectan a las estructuras e instituciones sociales desde la crisis del petróleo hasta nuestros días

4.2 "Civic crodwfunding": limites y oportunidades

En la actualidad están emergiendo diversas formas descentralizadas e innovadoras de acción colectiva y/o apoyo mutuo, mecanismos que aprovechando las extensión de las TIC permiten difundir sus mensajes y actividades u obtener recursos para continuar su actividad a actores y organizaciones de protesta o asistencialistas golpeadas financieramente por la crisis económica.

Este es el caso del "civic crowdfunding" que, como herramienta financiera en alza, facilita a ONGs, movimientos sociales o asociaciones de vecinos financiar o cofinanciar sus actividades aprovechando la velocidad y flexibilidad de las TIC (Juris, 2006) a través de campañas de coste reducido de captación de fondos que permiten superar el modelo "puerta a puerta" a través de la interacción de "uno a muchos" (Hampton, 2007) y el tradicional dilema de la acción colectiva entre formas organizativas orientadas a la obtención de dinero o tiempo (Oliver y Marwell, 1992; Ramos y González, 2016) que como hemos señalado en el anterior apartado tienen altos costes, sobre todo entre las entidades de menor tamaño.

El crowdfunding es una herramienta para la financiación de proyectos de distinta naturaleza que se realiza a través de internet en forma de donación (con o sin recompensa) y que elimina la participación de los intermediarios financieros tradicionales (Belleflamme et al., 2013; Mollick, 2014).

Otra de las características fundamentales que incorpora esta nueva arquitectura en red y descentralizada, y por extensión el crowdfunding, es la superación de las escalas territoriales tradicionales, que borran la división entre lo local y lo global fomentando la dispersión geográfica entre las personas que realizan donaciones a los proyectos (Hollow, 2013; Agrawal et al., 2011). En este sentido, juegan un papel destacado para la difusión, la comunicación y la participación en red los denominados "social media" (Moisseyev, 2013; Mollick, 2014; Hui et al., 2014), como Facebook o Twitter, fundamentales en la activación de los "lazos débiles".

El "civic crowdfunding" podemos definirlo como un subtipo que se caracteriza fundamentalmente por los resultados o los objetivos esperados en los proyectos financiables. En una definición todavía muy preliminar, y seguramente insuficiente e incompleta, diversos autores señalan que los proyectos de "civic crowdfunding" son aquellos que son concebidos para prestar servicios a la comunidad (Hamman, 2015), siendo sus potenciales beneficiarios los miembros de la comunidad en su conjunto, más allá de su participación activa en la financiación del proyecto (Davies, 2015). Cabría añadir, provisionalmente, que otra de las características fundamentales del "civic crowdfunding" es su naturaleza horizontal, es decir, que los promotores de los proyectos partan de la sociedad civil.

A las características expuestas con anterioridad habría que añadir una serie de transformaciones y limitaciones que tienen que ver tanto con el cambio social y de valores sociales en diversas capas sociales, basados en una mayor fragmentación social (Bauman, 2007; Alonso, 2005) y en un nuevo individualismo, así como con el declive de la solidaridad y la articulación social a través de vínculos extremadamente débiles (Rendueles, 2013) , como con la interacción con los mismos de las nuevas tecnologías.

En relación a lo anteriormente señalado, Sajardo (2016) señala que con la extensión del crowdfunding las comunidades que se generaban alrededor de las organizaciones consecuencia de los sistemas tradicionales de financiación son sustituidas por comunidades que se articulan entorno

a proyectos. Esta autora no profundiza en las características de estas nuevas comunidades. Si seguimos a Kavanaugh et al. (2005), internet sería un medio en el que proliferarían de forma hegemónica relaciones establecidas sobre lazos débiles (Granovetter, 1973), tan fáciles de crear como de romper, y en las que el contacto se produce de forma mediada y con un bajo grado de intensidad, hecho que a priori puede incidir negativamente en los niveles de compromiso social.

Siguiendo el anterior argumento, Bauman (2007) alerta de la falta de vinculaciones y de la debilidad identitaria sobre la que se estarían construyendo estas nuevas "comunidades guardarropa" o "ad hoc", de carácter finito y temporal con bajos costes tanto de entrada como de salida, y en los que las nuevas tecnologías estarían ejerciendo una especie de ortopedia comunicativa (Rendueles, 2013).

El compromiso fundamentado en determinadas normas sociales e identidades personales y sociales sobre el que se construyeron exitosas experiencias cooperativas en el mundo analógico, estaría siendo sustituido en el entorno digital por mecanismos fundamentados en el anonimato y en la elección individual, similar a los principios que rigen en el mercado, aunque también conviene señalar que a diferencia de éste, sí son posibles las prácticas filantrópicas y colaborativas tales como el "civic crowdfunding" (Rendueles, 2013).

A las dudas que pueden generar las características de las nuevas y débiles comunidades como un medio estable para la sostenibilidad de las actividades y la financiación de los proyectos del Tercer Sector, cabe añadir dos externalidades que podrían estar produciéndose en el entorno digital y el "civic crowdfunding", y que incidirían negativamente tanto en la equidad del modelo, extrapolado como sistema de financiación de actividades cívicas y sociales al conjunto de la sociedad, como en su capacidad para incentivar la participación entre determinadas clases y grupos sociales.

Como señalan Brady et al. (1995) existen tres clases de recursos que determinan en gran medida la participación, estos son, tiempo, dinero y habilidades. Como señalamos anteriormente, las TIC han conseguido reducir significativamente los costos de coordinación con la consiguiente reducción de los tiempos destinados a organizar las actividades a los distintos tipos de entidades, al tiempo que a través de la alteración de la coordenadas espaciales, permite a la ciudadanía participar, aunque de forma débil y discontinua, desde sus dispositivos electrónicos en muchas de estas actividades con un notable ahorro de tiempo. La problemática en relación a las TIC y al "civic crowdfunding" aparece en relación a las otras dos clases de recursos. Parece evidente, pues, la necesidad de un grado mínimo de formación, habilidades y destrezas a la hora de manejar las TIC, a la vez que sin

un mínimo de recursos dinerarios se hace imposible, tanto disponer de la conexión a la red y de los dispositivos electrónicos necesarios, como realizar aportaciones en las campañas de "civic crowdfunding" (Davies, 2015; Van Laer y Van Aelst, 2010; Tilly, 2004). Las consecuencias, en definitiva, podrían ser el crecimiento de la brecha entre distintos grupos sociales motivada por los diferenciales económicos y formativos, pero también generacionales, produciéndose de "facto" la exclusión y el no empoderamiento de grupos sociales con bajos recursos económicos y formativos.

Cabe preguntarse, también, si tal y como proponen algunos autores próximos a ideas neoliberales o "solucionistas" (Morozov, 2013), la progresiva sustitución del papel del estado como redistribuidor, en forma de impuestos progresivos y transferencias sociales y proveedor de servicios esenciales, por herramientas tecnológicas y colaborativas como el "civic crowdfunding" que prioricen la eficiencia y la libertad individual, son la respuesta a los crecientes problemas sociales relacionados con las desigualdades, la pobreza y la desintegración social.

En el siguiente apartado analizaremos una serie de datos recogidos en relación a la naturaleza y características de los proyectos financiables de "civic crowdfunding" en España presentados por el Tercer Sector de Acción Social.

5) El "civic crowdfunding" como herramienta para la financiación del Tercer Sector de Acción Social en España. Metodología, datos y análisis.

5.1 Metodología

La metodología utilizada para la recolección de datos relacionados con las campañas de "civic crowdfunding" del Tercer Sector de Acción Social, ha sido la observación sistemática, entendida como un conjunto de pautas ordenadas a través de las cuales poder clasificar la información objeto de estudio (Croll, 1995). Para ello hemos establecido una serie de categorías que tienen que ver con el tamaño de los proyectos, el ámbito temático, la cantidad recaudada, la tasa de éxito y el ámbito territorial en el que se llevarían a cabo los proyectos, así como la evolución temporal del fenómeno del "civic crowdfunding" desde su emergencia hasta finales del año 2015.

Una vez realizada la categorización y la estructuración de los indicadores, el trabajo de campo ha sido realizado a través de la recogida de información en los portales web de la plataformas de crowdfunding en España atendiendo a los diferentes proyectos financiables de las entidades del

Tercer Sector de Acción Social. En este sentido, y para delimitar claramente el sujeto de estudio, hemos recurrido a la definición elaborada por el Consejo Estatal de ONG de Acción Social dentro del II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2013-2016:

"El Tercer Sector de Acción Social (TSAS) es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar" (Plataforma de ONG de Acción Social, 2013: 13)

Por lo tanto, hemos centrado nuestra recolección de datos en torno a las entidades del Tercer Sector de Acción Social y proyectos que tienen que ver con la asistencia y la prestación de servicios sociales de cohesión e inclusión social.

5.2 Datos y análisis

La suma total de páginas web de crowdfunding observadas desde comienzos del año 2012 hasta el 31 de diciembre del 2015 asciende a 13. La mayor parte de ellas son portales no especializados en los que además de proyectos de carácter social y cívico, se alojan otros de diversos ámbitos sectoriales, como cultura, ciencia y tecnología o arte. Ejemplos destacados de esta descripción son Lanzanos, Verkami o Goteo que funcionan con el sistema de recompensas, es decir, cada persona en función del nivel de aportación recibe una gratificación no monetaria. Por lo general estos portales reciben una comisión por las labores de gestión y mediación que ronda el 5-6% más IVA del total recaudado, a lo que hay que añadir los gastos de los intermediarios financieros.

A la tipología anteriormente expuesta, debemos sumar la que engloba a aquellas webs especializadas en "civic crowdfunding", en las que se alojan proyectos de carácter social. Podemos destacar, en relación a la financiación de proyectos del Tercer Sector de Acción Social, tres. En primer lugar *Save the children*. Se trata de un portal gestionado directamente por la ONG homónima, su peculiaridad es que todos los proyectos presentados susceptibles de financiación, alcancen el 100% o no, obtienen la cantidad alcanzada a fecha de cierre. Esta última característica es compartida por otro portal *MiGranoDeArena* que funciona también el mismo sistema, denominado como *retos*. En *MiGranoDeArena* cualquier particular u ONG puede iniciar un reto en

beneficio de alguna de las 1700 ONG adscritas. Este sistema se basa en la potencia de las redes más cercanas a la persona o entidad emprendedora para financiar dichas acciones a través de pequeñas aportaciones. De las tres webs especializadas la que difiere en su funcionamiento respecto de las otras dos es *Mi Aportación*, de la Fundación *Hazlo Posible*. En este caso si es necesario alcanzar el 100% de la cantidad solicitada, y los proyectos han de ser propuestos por entidades del Tercer Sector de Acción Social. Las características que comparten las tres es el sistema de donación a fondo perdido, en el cual los donantes no reciben recompensa alguna. Además, las comisiones por gestión y mediación son inexistentes, conllevando únicamente los gastos financieros asociados a los sistemas de pago electrónicos y a las comisiones fijadas por las entidades financieras.

Respecto a los datos recogidos en los portales web, empezaremos por señalar, que el número de proyectos financiables en el periodo estudiado, presentes en las 13 webs de crowdfunding asciende a 2053. Cabe destacar que la gran mayoría, 1955, es decir, el 95,2% solicitan cantidades inferiores a 10.000 euros, mientras que los de tamaño intermedio, es decir, entre 10.000 y 30.000 euros y los que podemos considerar como de una magnitud importante, más de 30.000, suman tan solo 98 (ver Tabla 1). Si comparamos dicha cifra, observamos que la cantidad de proyectos financiables de menor tamaño es superior, por ejemplo, que la obtenida por Ramos y González (2016) en su estudio sobre la financiación a través de "civic crowdfunding" de las actividades de los movimientos de protesta. En dicho estudio, realizado entre 2012 y 2014, en el 80,6% de los proyectos examinados la cantidad solicitada era inferior a 10.000 euros. Además, y en el mismo sentido, el promedio de los proyectos financiables asciende a 1345 euros, lo cual corrobora la idea de que la gran mayoría de los proyectos para los cuales se solicita financiación son de pequeño tamaño (este dato resulta de la división del total solicitado, Tabla 2, entre el total de proyectos financiables, Tabla 1).

Tabla1 *Tamaño en euros de los proyectos financiables 2011-2015*

	> 10000	10001-30000	< 30001
Verkami	20	1	0
Goteo	51	3	1
Lanzanos	34	0	0
Totsuma	4	0	0
Kuabol	1	0	0
Projeggt	3	0	0
Microdonaciones	264	1	0
Betternow	16	1	0
Crowdthinking	4	0	0
Deportistas solidarios	54	10	7
Migranodearena	1342	55	18
Save the children	160		
Namlebee	2	1	0
Total	**1955**	**72**	**26**
%	95,2	3,5	1,3

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las cifras de recaudación, el total financiado en el periodo analizado asciende 2.665.384, alcanzando una tasa de éxito del 96,5% (ver Tabla 2). Esta cifra es superior a la mostrada por los movimientos de protesta, cuyo índice refleja un éxito del 91,7% (Ramos y González, 2016). Este diferencial podría tener su explicación en el sistema utilizado por dos de las plataformas especializadas en propuestas del Tercer Sector de Acción Social, en el cual no es necesario alcanzar el 100% propuesto para que la cantidad recaudada se destine al fin solicitado, mientras que los portales utilizados por los movimientos de protesta emplean la norma del "todo o nada". Las cifras presentadas confirman, que junto a los proyectos de carácter cultural, el sector social es uno de los que obtienen mayores tasas de apoyo y de éxito (Ramos y González, 2016).

Tabla2 *Financiación en euros y tasa de éxito 2011-2015*

	Éxito	No éxito	Total
Verkami	64230	6101	70331
Goteo	189091	13311	202402
Lanzanos	83374		83374
Totsuma	1215	375	1590
Kuabol	9490	0	9490
Projeggt	0	2170	0
Microdonaciones	410197	15247	425444
Betternow	13735	2442	16177
Crowdthinking	700	300	1000
Deportistas solidarios	87104	58923	146027
Mi grano de arena	1746093		1746093
Save the children	46101		46101
Namlebee	14054	330	14384
Total	**2665384**	**99199**	**2762413**
%	96,5	3,5	100

Fuente: Elaboración propia

En relación al ámbito temático y sectorial de los proyectos financiables, destacar que tres son las secciones que sobresalen por encima de las demás. Así, los proyectos destinados a acciones relacionadas con la infancia, ocupan el 23, 2% del total. Este hecho puede tener que ver con las cifras que se recogen en una de las plataformas especializadas, *Save to children*, cuyo único ámbito de actuación tiene que ver precisamente con las causas orientadas a la asistencia a los grupos de infantes más desfavorecidos. A estas les siguen las propuestas relacionadas con la salud y la asistencia sanitaria, en concreto el 23% del total, siendo el sector para el cual se presentan más proyectos a financiables en las web especializadas, tanto en *Mi grano de arena* como en *Microdonaciones*. El otro gran ámbito de financiación propuesto, es junto al de infancia y salud, el que tiene que ver con proyectos relacionados con la lucha contra la pobreza y la exclusión social, con un 20,5%. Como se puede observar entre los tres, suman más del 66% de los proyectos financiables. Muy de lejos, aparecen las propuestas que tienen que ver con la discapacidad (10,1%), la dotación o mejora de equipamientos físicos (7,1%) o los proyectos educativos (5,5%) (Ver Tabla 3).

Tabla3 *Ámbito sectorial de los proyectos financiables 2011-2015*

	Empleo	Pobreza / Exclusión	Infancia	Educación	Salud	Discapacidad	Vivienda	Mujer	Equipamiento	Medioambiente	Animalismo	Cultural
Verkami	0	3	1	1	2	3	1	0	1	6	3	0
Goteo	4	8	8	8	7	5	1	2	0	4	3	5
Lanzanos	0	2	2	2	1	2	0	0	21	0	2	2
Totsuma	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0
Kuabol	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Projeggt	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0
Microdonaciones	3	51	54	39	57	8	0	2	41	5	3	2
Betternow	0	6	3	0	2	5	0	0	1	0	0	0
Crowdthinking	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Deportistas solidarios	1	5	17	2	15	26	0	0	5	0	0	0
Mi grano de arena	12	344	229	56	389	156	30	17	72	6	87	17
Save the children	0	0	160	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Namlebee	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Total	20	421	476	112	473	206	32	21	146	22	98	26
%	1	20,5	23,2	5,5	23	10,1	1,6	1	7,1	1,1	4,7	1,2

Fuente: Elaboración propia

El ámbito territorial de implementación de los proyectos financiables lo hemos dividido en función de la división administrativa estatal, esto es, en local, autonómico y estatal. A mayores, hemos recogido los datos relativos a proyectos orientados a acciones de carácter internacional. Son estos últimos los que tienen una presencia mayoritaria como financiables en las plataformas de crowdfunding, representando un 33,3% del total. Le siguen los de ámbito local y estatal con un 26,1% respectivamente, y los de carácter autonómico, con un 14,5% del total (Tabla 4)[1]. La web *Microdonaciones* es la que presenta una mayor especialización en proyectos internacionales, representando un 55% del total de sus proyectos financiables, un 22% por encima de la media. El resto de las plataformas presentan un mayor equilibrio territorial en este apartado.

Tabla4 *Ámbito territorial de los proyectos financiables 2011-2015*

[1] En la elaboración de la Tabla 4 se ha omitido la cuantificación de la variable territorial de los proyectos de la plataforma web Save the children al no estar accesible tal información. Sin embargo si nos informan del posible destino de los fondos aportados: a) programas internacionales de desarrollo; b) programa de lucha contra la pobreza infantil en España; c) fondo de emergencias.

	Local	Autonómico	Estatal	Internacional
Verkami	13	3	3	1
Goteo	20	8	11	15
Lanzanos	5	2	2	25
Totsuma	2	1	0	1
Kuabol	0	0	1	0
Projeggt	0	1	0	2
Microdonaciones	74	25	19	147
Betternow	7	0	1	9
Crowdthinking	2	0	0	2
Deportistas solidarios	21	14	9	27
Mi grano de arena	351	220	448	398
Save the children	0	0	0	0
Namlebee	0	0	0	3
Total	495	274	494	630
%	26,1	14,5	26,1	33,3

Fuente: Elaboración propia

Si atendemos a la evolución temporal en el periodo analizado podemos hablar de un importante crecimiento. Así, si los proyectos financiables presentados en el año 2011 representaban un 6,6%, a finales del año 2015, dicha cifra ascendía al 38,9% del total, multiplicándose prácticamente por 6 el número de proyectos susceptibles de financiación. El primer gran incremento se produjo entre los años 2012 y 2013, incrementándose en 159 el número de proyectos presentados, hecho que coincide con el recorte más severo de fondos públicos sufrido por el Tercer Sector de Acción Social. Durante el año 2014 el indicador se estabiliza, y si en el año 2013 el número de propuestas era del 20,9% del total, en 2014 dicha cifra escalaba hasta el 21,2% del total. Si observamos la Tabla 5, el último gran incremento se produce entre los años 2014 y 2015 en los que los proyectos financiables pasan de 394 a 723 (el 38,9% del total analizado), prácticamente duplicándose. Este crecimiento está motivado, al mismo tiempo, por el rápido incremento que se produce durante esas fechas en la web *Mi grano de arena*, tal y como se puede ver en la Tabla 5[2].

Tabla5 *Evolución temporal de los proyectos financiables 2011-2015*

[2] Por falta de visibilidad no se han podido introducir los datos sobre la evolución temporal de la web Save the children en la realización de la Tabla 5.

	2011	2012	2013	2014	2015
Verkami	0	5	5	3	8
Goteo	0	2	6	17	30
Lanzanos					
Totsuma	0	0	0	3	1
Kuabol	0	0	0	1	0
Projeggt	0	1	1	1	0
Microdonaciones	0	27	72	74	92
Betternow	0	0	0	17	0
Crowdthinking	0	0	2	2	0
Deportistas solidarios	14	16	30	11	0
Mi grano de arena	109	179	273	264	590
Save the children					
Namlebee	0	0	0	1	2
Total	123	230	389	394	723
%	6,6	12,4	20,9	21,2	38,9

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, y a modo de síntesis en base a los datos anteriormente expuestos, podemos extraer las siguientes consideraciones y tendencias en la evolución y características del "civic crowdfunding" relativo a la financiación de las actividades del Tercer Sector de Acción Social:

- Crecimiento sostenido del "civic crowdfunding" como herramienta de financiación del Tercer Sector de Acción Social, especialmente durante los años 2013 y 2015.
- Predominio de los proyectos financiables vinculados a necesidades materiales básicas de colectivos desfavorecidos o vulnerables.
- Elevada tasa de éxito, mayor que en otros sectores, tanto del ámbito social como de otras propuestas relacionadas con proyectos de carácter empresarial, cultural o científico.
- Hegemonía de los proyectos financiables de pequeño tamaño.
- Concentración de la recaudación en torno a plataformas especializadas en propuestas del Tercer Sector de Acción Social.

6) Conclusiones

La crisis del estado de bienestar, así como los nuevos patrones sociales vinculados a formas líquidas de sociabilidad y compromiso, suponen un reto para la viabilidad y la sostenibilidad de las entidades del Tercer Sector de Acción Social, tal y como las entendemos hoy. Los cambios

estructurales e institucionales están obligando a estas entidades a experimentar novedosas fórmulas en la captación de recursos con los cuales prestar servicios en un contexto de creciente demanda.

El "civic crowdfunding" es una de las herramientas de innovación social adoptadas en este contexto de crisis financiera por las entidades del Tercer Sector de Acción Social para financiar sus proyectos. Tal y como hemos evidenciado, este instrumento se encuentra en plena fase de desarrollo y crecimiento, tal y como lo corroboran los datos presentados en la Tabla 5. Aun así, la cifra total obtenida (mirar Tabla 2), así como la cantidad de organizaciones que se han financiado alguna vez a través de "civic crowdfunding" y el tamaño de los proyectos, muestran las limitaciónes que en la actualidad presenta este mecanismo.

Así, podemos considerar al "civic crowdfunding" como un complemento o una herramienta más dentro del conjunto de las que deben emplear las entidades del Tercer Sector de Acción Social para lograr el equilibrio financiero y mejorar las ratios de financiación propia. Una herramienta, eso sí, con capacidad de crecimiento. Para ello, más allá de las profesionalización del sector o de potentes campañas de marketing propias, sólo al alcance en la actual coyuntura de organizaciones con fuertes estructuras, es necesario el cambio de ciertos patrones estructurales que llevan a la fragmentación y a la competencia dentro del sector en la captación de recursos. Tal y como subrayan Cabrero y Marbán (2015) en su estudio sobre la sostenibilidad del Tercer Sector de Acción Social, ésta pasa necesariamente por modificaciones en la capacidad institucional y por un crecimiento y fortalecimiento de sus lazos con la sociedad civil.

La cooperación entre las organizaciones a través de la promoción coordinada y colaborativa de los proyectos entre sus respectivas audiencias en las redes sociales, podría ser una estrategia interesante para incrementar las aportaciones puntuales en un auditorio con una mayor adscripción a proyectos concretos que a las entidades sociales en sí mismas. En este mismo sentido, y de cara a incrementar la eficacia de sus acciones y optimizar los recursos tanto humanos como técnicos, sería necesaria también, y en especial entre las entidades con menor dotación de recursos, la puesta en común de tales recursos a través de la cooperación de cara a la profesionalización del "civic crowdfunding", formando equipos comunes para la gestión del diseño y promoción de las campañas de recaudación.

Otro punto que estimamos central de cara a mejorar los índices de captación de recursos entre la sociedad tiene que ver con el aumento de la legitimidad social. Para ello es fundamental la recuperación del discurso y el relato en el espacio público en torno a las problemáticas y a los

conflictos sociales que golpean a la sociedad y que permitan su conexión o reconexión con las misma (Marbán y Cabrero, 2015)

En cualquier caso, consideramos que las entidades del Tercer Sector de Acción Social deben acercarse a esta herramienta como un complemento para el aumento de su financiación propia, pero para garantizar la sostenibilidad de sus actividades a medio plazo estimamos como fundamental el esfuerzo en la captación de recursos mediante métodos como donaciones estables que fidelicen y eleven el compromiso entre sus simpatizantes y colaboradores, y que permitan al mismo tiempo reducir la dependencia estatal y las tendencias mercantilizadoras.

7) Bibliografía

Agrawal, A. K., Catalini, C., & Goldfarb, A. (2011). *The geography of crowdfunding*. National bureau of economic research.

Alonso, L. (2005). La era del consumo. *Siglo XXI, Madrid*.

Alonso, L., & Fernández, C. (2011). La innovación social y el nuevo discurso del management: limitaciones y alternativas. *Arbor*, *187*(752), 1133-1145.

Ariño, A. (2008). Articulación del Tercer Sector en España. *Revista española del tercer sector*, (10), 107-132.

Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Fondo de cultura económica de España

Belleflamme, P., Lambert, T., & Schwienbacher, A. (2013). Individual crowdfunding practices. *Venture Capital*, *15*(4), 313-333.

Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995). Beyond SES: A resource model of political participation. *American Political Science Review*, *89*(02), 271-294.

Cabrero, G. (2013). Crisis estructural y tercer sector de acción social. *Revista española del tercer sector*, (23), 17-40.

Cabrero, G. & Marbán, V. (2015). La sostenibilidad del Tercer Sector de Acción Social. Análisis Prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social. *Plataforma del Tercer Sector.*

Croll, P. (1995). La observación sistemática en el aula. Madrid: La Muralla.

Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Taurus Ediciones.

Davies, R. (2015). Three provocations for civic crowdfunding. *Information, Communication & Society*, *18*(3), 342-355.

Del Pino, E., & Rubio, J. (2013). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*. Tecnos.

Galindo, M. A., ,Rubio J. J., & Sosvilla, S. (2014). La financiación del Tercer Sector en España: balance y perspectivas. *Revista española del tercer sector*, (27), 19-42.

Gómez, C. (2005). *Las ONG en España: de la apariencia a la realidad*. Los libros de la catarata.

Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 1360-1380.

Hamman, E. (2015). Save the Reef: Civic Crowdfunding and Public Interest Environmental Litigation. *QUT L. Rev.*, *15*, 159.

Hampton, K. N. (2007). Neighborhoods in the Network Society the e-Neighbors study. *Information, Communication & Society*, *10*(5), 714-748.

Hollow, M. (2013). Crowdfunding and civic society in Europe: a profitable partnership?. *Open Citizenship*, *4*(1), 68-73.
Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*. En K. Henning, & F. Hees (Eds.). IMA/ZLW.

Hui, J. S., Gerber, E. M., & Gergle, D. (2014). Understanding and leveraging social networks for crowdfunding: opportunities and challenges. In *Proceedings of the 2014 conference on Designing interactive systems* (pp. 677-680). ACM.

Juris, J. (2006). Movimientos sociales en red: movimientos globales por una justicia global en Castells, M. (ed.), *La sociedad red: una visión global*, Madrid, Alianza, 415-439.

Kavanaugh, A. L., Reese, D. D., Carroll, J. M., & Rosson, M. B. (2005). Weak ties in networked communities. *The Information Society*, *21*(2), 119-131.

Moisseyev, A. (2013). Effect of social media on crowdfunding project results. Unpublished MA Dissertation, The University of Nebraska-Lincoln, NE

Mollick, E. R. (2014). The dynamics of crowdfunding: An exploratory study (SSRN Scholarly Paper No. ID n2088298). Rochester, NY: Social Science Research Network.

Marbán, V. & Cabrero, G. (2015). La base social en el Tercer Sector de Acción Social. Análisis Prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social. *Plataforma del Tercer Sector.*

Morón, F. (2015). La colaboración de los españoles con las ONG y el perfil del donante. *Revista española del tercer sector*, (29), 17-30.

Morozov, E. (2015). *La locura del solucionismo tecnológico*. Katz Editores.

Oliver, P. E., & Marwell, G. (1992). Mobilizing technologies for collective action. *Frontiers in social movement theory*, 251-72.

Palazuelos, E., & Vara, M. J. (2015). El surgimiento de una nueva etapa de la Economía Mundial. En E. Palazuelos (dir.) *Economía política mundial* . Akal.

Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, *6*(4), 34-43.

Plataforma de ONG de Acción Social (2013). II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2013-2016. Plataforma de ONG de Acción Social.

Plataforma del Tercer Sector (2015). El Tercer Sector de Acción Social en 2015: impacto de la crisis. Madrid. Systeme innovación y consultoria.

Ramos, J., & González, B. (2016). Crowdfunding and Employment: An Analysis of the Employment Effects of Crowdfunding in Spain. In D.Brüntje, & O. Gajda (Eds*.), Crowdfunding in Europe–State of The Art in Theory and Practice*. Springer.

Ramos, J., & González, B. (2016). Financing Social Activism: Crowdfunding and Advocatory Social Movement in Spain in Times of Crisis. In *Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 139-148). ACM.

Rendueles, C. (2015). *Sociofobia: el cambio político en la era de la utopía digital*. Capitan Swing.

Sajardo, A. (2016). Nuevos instrumentos de financiación para el sector no lucrativo: el reto del crowdfunding social. *Cooperativismo & Desarrollo*, *24*(108).

Streeck, W. (2011). Las crisis del capitalismo democrático. *New Left Review (Spanish Edition)*, (71), 5-29.

Tilly, C. (2004). Trust and rule. *Theory and Society*, *33*(1), 1-30. Springer.

Van Laer, J., & Van Aelst, P. (2010). Internet and social movement action repertoires: Opportunities and limitations. *Information, Communication & Society*, *13*(8), 1146-1171.

Zapf, W. (2003): Sozialer Wandel. In: Bernhard Schäfers (ed.), Grundbegriffe der Soziologie. Opladen: Leske & Budrich, pp. 427-433.

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

12

INNOVACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

MOVIMIENTOS SOCIALES, ECONOMÍA SOLIDARIA Y PROCESOS TERRITORIALES. EL CASO DE LA ORGANIZACIÓN BARRIAL TUPAC AMARU EN ARGENTINA.

Torres Fernanda Valeria
fernandav_torres@yahoo.com.ar

Grupo 12.2
Relación del tercer sector con las economías solidarias y los movimientos sociales

espanet SPAIN

Resumen

El presente trabajo propone aportar a la comprensión de las experiencias de economía social y solidaria, a través del análisis de los procesos territoriales que protagonizan los movimientos sociales al desarrollar acciones y proyectos de economía social. Para esto, parto de considerar necesario incorporar a la teoría de la acción colectiva y los movimientos sociales la perspectiva espacial de análisis y su potencialidad política.

Las teorías, podríamos denominar clásicas, de los movimientos sociales (los conocidos paradigmas teóricos: la perspectiva de la Identidad y la teoría de la movilización de recursos) no han incorporado el espacio como una categoría de comprensión del surgimiento y posterior desarrollo de los movimientos. Esta falencia ha sido señalada por diversos autores, fundamentalmente provenientes de la geografía, que han investigado en torno a los movimientos de América Latina, región particularmente sensible a los conflictos por y desde el territorio. De allí que considero acertada la propuesta de Fernandes (2005) de denominar a ciertos movimientos como movimientos socioterritoriales y entiendo que algunos de éstos desarrollan procesos geográficos de reterritorialización al propiciar formas de economía solidaria, en el marco de cooperativas de trabajo que postulan una forma de empleo autogestiva y, en parte, desmercantilizada.

Me centro en un estudio de caso, la Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA), de Argentina, la cual ha desplegado un fuerte desarrollo territorial, fundamentalmente en la provincia de Jujuy, a través de la construcción de viviendas mediante la constitución de cooperativas de trabajo, con financiamiento estatal. La organización ha avanzado en la autogestión de bienes y servicios bajo prácticas colaborativas alternativas a las del mercado en un espacio construido como territorio, pero con fuertes y complejas tensiones con el Estado que pueden ser interpretadas como límites materiales a la expansión autónoma de dichas experiencias.

Palabras clave: territorio, cooperativas de trabajo, Organización Barrial Tupac Amaru.

1. Movimientos Sociales: aproximaciones teóricas

Es profusa la literatura sobre movimientos sociales que surge en las Ciencias Sociales al problematizar las movilizaciones sociales ocurridas en el mundo occidental durante la década del sesenta, siendo la distinción entre el paradigma de la movilización de recursos y la perspectiva de la identidad la exposición más habitual para otorgarle un orden (Munck, 1994; Rossi, 2006; Retamozo, 2010, entre otros.). Sintetizando en extremo las complejidades que cada uno de los paradigmas contienen y las vinculaciones entre sí, podríamos decir que el primer paradigma, propio de la tradición social norteamericana ligada a la teoría de la acción racional, incluye autores (McAdam y Zald y más tarde Tilly y Tarrow) que ponen el acento en los componentes racionales y

estratégicos de la acción colectiva y se esfuerzan por explicar cómo resuelve internamente cada organización la interacción y administración de los recursos objetivos de los que dispone para llevar adelante sus acciones estratégicas. El denominado paradigma o perspectiva de la identidad es propuesto por autores europeos como Alain Touraine y Alberto Melucci, quienes se preocuparán por explicar en primer lugar, el surgimiento de los movimientos sociales y la centralidad que le conceden a los novedosas identidades que surgen en el contexto reseñado, recuperando ciertas preocupaciones de la tradición marxista, al prestar atención a los conflictos que encarnan.

Nos posicionamos, en primer lugar, adscribiendo a la idea tourainiana de que los movimientos sociales refieren a una categoría analítica, no a objetos sociales constituidos; una categoría puesta en juego por el investigador para analizar y comparar las acciones colectivas protagonizadas por organizaciones sociales concretas:

> "Ante todo, debe rechazarse claramente la ilusión empirista: es imposible definir un objeto denominado "movimientos sociales" sin elegir primero un método general de análisis de la vida social, a partir del cual podría constituirse determinada categoría de hechos llamados movimientos sociales." (Touraine, 1987, p. 1)

En segundo lugar, acordamos en señalar junto con otros autores, la sostenida ausencia en ambas perspectivas de la referencia al espacio como una categoría central y definitoria para comprender la acción social, el desenvolvimiento de la sociedad y, por ende, el surgimiento, las interacciones y las características de los movimientos sociales (Fernandes, 2005 y Oslender, 2002).

Retomamos la centralidad del conflicto que resalta la propuesta de Touraine y la asociamos a la perspectiva espacial de análisis para proponer un enfoque que reconozca que buena parte de los cuestionamientos o conflictos respecto al marco societal que protagonizan los sujetos colectivos, al menos en la América Latina contemporánea, se cuentan entre los conflictos territoriales: conflictos protagonizados en torno a las leyes agrarias y de tierras por parte de movimientos campesinos e indígenas, conflictos protagonizados en torno a los megaproyectos extractivos (minerales, petróleo, etc.) o industriales con alto impacto negativo sobre el medio ambiente, conflictos protagonizados en torno a problemáticas del hábitat y la vivienda, etc.

El territorio plantea un sitio de constante interacción y lucha entre dominación y resistencia, luchas que están frecuentemente articuladas por organizaciones sociales. Entonces, si nos hallamos ante la presencia de identidades territorializadas ¿Cómo relacionamos las identidades territoriales con los movimientos sociales? ¿Cómo el territorio se vuelve eje fundamental del ejercicio de conflictualidades protagonizadas por los movimientos?

Me baso aquí en el concepto de movimientos socioterritoriales que desarrolla Mançano Fernandes (2005). Algunos movimientos sociales transforman el espacio en territorio a través de la

conflictualidad entre las fuerzas políticas que intentan crear, conquistar y controlar sus territorios. Los movimientos sociales también forman parte de los procesos geográficos de T-D-R: se territorializan y son desterritorializados y se reterritorializan.

Todos los movimientos, de acuerdo a esta perspectiva, son socioespaciales porque producen espacios pero no todos los movimientos son socioterritoriales. Los movimientos socioterritoriales para alcanzar sus objetivos políticos construyen espacios políticos, se espacializan y promueven otro tipo de territorio (procesos de Territorialización-Desterritorialización). Tienen el territorio no solamente como objeto sino que éste es esencial para su existencia: luchan para conquistar el territorio porque para estos movimientos "el territorio es la vida".

Es clara la centralidad que tiene en la actualidad de los movimientos sociales en América Latina esta perspectiva analítica, cuando observamos que múltiples procesos de resistencia protagonizados por organizaciones sociales tanto urbanas como rurales están siendo articuladas a partir de las luchas por conquistar y dominar el uso y las practicas aceptables sobre diversos territorios en disputa: organizaciones campesinas, ambientalistas, indigenistas, sin techo, barriales. Para abonar este camino, presento en términos resumidos el análisis de caso de una organización social urbana que consideramos puede ser entendida como parte de estos movimientos socioterritoriales: la Organización Barrial Tupac Amaru (OBTA), de Jujuy-Argentina.

2. La Organización Barrial Tupac Amaru en Jujuy-Argentina

Antes de presentar la Organización Tupac Amaru bajo estudio, considero necesario dar cuenta brevemente del contexto histórico, social y político en el cual emerge y se desarrolla.

La OBTA nace en Jujuy, una provincia ubicada en el llamado Norte Grande Argentino, provincia limítrofe con los vecinos países de Bolivia y Chile. Jujuy es una provincia pequeña en términos geográficos, poblacionales y económicos y que sufrió de manera particularmente profunda las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas en Argentina desde mediados de la década del setenta. Entre los rasgos a resaltar, podemos mencionar en primer lugar, el carácter monopólico y concentrado del sector productivo privado, reforzado por una estructura latifundista en el campo. La actividad fundamental de la provincia es la agroindustria azucarera, seguida por sus industrias derivadas; todas presentan un alto grado de concentración productiva y centralización del capital (Aramayo, 2009), destacándose la preeminencia de la empresa Ledesma. Durante la década de 1970, la producción azucarera comenzó a emplear tecnología ahorradora de mano de obra, tendencia que se fue profundizando a lo largo de los años y la minería entró en crisis, con el cierre de Mina Pirquitas y la reducción del personal de Mina El Aguilar (Iñigo Carrera y Gómez, 2011). Por último, tal como es señalado por los autores que refieren al proceso, el Estado ha ido

adquiriendo un rol central como generador de empleo (Iñigo Carrera y Gómez, 2011; Aramayo, 2009).

Con la aplicación del Plan de Convertibilidad, durante el gobierno neoliberal de Menem las transformaciones en la estructura económica, que ya se venían desarrollando desde 1976, se profundizaron.

En relación a la desregulación, a partir de 1991, se disolvió la Dirección Nacional de Azúcar, se suprimió el sistema de cupos y fueron disminuidos los aranceles de importación de la producción azucarera. Tales medidas de gobierno llevaron a un reordenamiento de la actividad, marcado por la creciente tecnificación y por el aumento de la concentración, debido a la quiebra de ingenios de menor tamaño (principalmente en el departamento de San Pedro), y de productores independientes (Golovanevsky y Sala, 2001). Por otro lado, durante los '90, se privatizaron en Jujuy: Altos Hornos Zapla, YPF, Agua y Energía (EJESA), Banco Provincia de Jujuy (Banco de Jujuy) y el Instituto de Previsión Social. Las privatizaciones junto con la apertura económica y su consecuente destrucción del mercado de producción agroindustrial interno trajeron consigo una masiva pérdida de empleos.

Entonces, las principales consecuencias de estas transformaciones fueron el fuerte aumento -a partir de la segunda mitad de 1990- de la tasa de desocupación (Golovanevsky y Sala, 2001) y de los niveles de pobreza e indigencia en la provincia.

Este contexto económico y social fue acompañado durante toda la década del noventa, por procesos de movilización y organización sindicales muy importantes en la provincia de Jujuy, fundamentalmente a través de los gremios estatales urbanos (el rol central del Frente de Gremios Estatales es reseñado por Ferrari, 2014), en un contexto de una profunda crisis política, signada por la renuncia anticipada de cuatro gobernadores en la mencionada década. Algunos autores dirán que lo que luego "estallaría" en el centro del país en el conocido mundialmente como el Argentinazo de fines de 2001, ya había sido anticipado en Jujuy una década atrás.

La OBTA, entonces, puede ser analizada como uno de los frutos de ese proceso económico, social y político. Da sus primeros pasos a fines de la década del noventa, como la "rama" barrial de de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA, una de las centrales sindicales en Argentina, nacida también al calor de esa década de luchas y confrontaciones ante las medidas neoliberales), para alejarse de la Central posteriormente, en 2010, durante el primer gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner.

La Tupac Amaru surgió a fines de 1999, acompañando las demandas de mercadería y obtención de Planes Sociales de atención al desempleo durante el gobierno nacional de Fernando De la Rúa (1999-2001) y el posterior de Eduardo Duhalde (2002-2003). Su principal referente es Milagro Sala, hasta ese momento militante de un sindicato de empleados estatales (Asociación Trabajadores

del Estado, ATE dentro de la CTA) protagonista de las luchas provinciales enfrentando el ajuste neoliberal. Ella promueve la creación de la OBTA a los fines de organizar los barrios de Jujuy. Milagro, "la Mila" o "la flaca", como se la conoce, posee una capacidad de liderazgo indiscutido; liderazgo carismático y personalista, asociando afectividad, capacidad inagotable de trabajo, disciplina y rigidez.

En el 2004, la organización se adaptó al modelo cooperativo para poder cumplir con el Programa Federal de Emergencia Habitacional para la construcción de viviendas, programa desarrollado durante la presidencia de Néstor Kirchner. Este momento supuso una profunda transformación organizativa, de escala de acción de la organización y de crecimiento en términos de miembros, recursos y obras realizadas por la Tupac.

La Tupac Amaru se asume como una organización fuertemente comprometida con el proyecto nacional que se pregona desde el gobierno de Néstor Kirchner y que continuará de igual forma durante los gobiernos posteriores de Cristina Fernández de Kirchner. Esta situación traerá aparejada una suerte de "tensión escalar" en su relación con el Estado, puesto que a nivel nacional es una organización que se ubicó en una clara alineación y apoyo, pero que confrontará fuertemente con el mismo partido a nivel provincial y municipal (bajo los gobiernos justicialistas provinciales de Eduardo Fellner (2003-2007; 2011-2015) y Walter Barrionuevo (2007-2011) y el gobierno municipal en la ciudad capital de San Salvador de Jujuy de José Luis Martiarena (2003-2007).

Lo que aquí interesa resaltar es el nivel de desarrollo alcanzado por la organización en la provincia, que puede resumirse a partir de un dato revelador: la OBTA era en 2014 el tercer empleador a nivel provincial (luego del Estado y la Empresa Ledesma), contaba con alrededor de 70.000 afiliados en Jujuy y 150.000 si se cuentan las otras provincias (OBTA, Anuario, 2014:2). Pero no sólo es importante atender la dimensión cuantitativa: la organización supo establecer un sistema de gestión y resolución de los principales problemas que suelen aquejar a los sectores populares en una buena parte del territorio provincial y ante los cuales el Estado no daba respuesta. Me refiero a problemas en torno, como ya dijimos, al empleo; problemas en torno a la atención de la salud; al acceso a la educación y al acceso a la vivienda propia. La resolución de esta última problemática, como analizaré a continuación, se desarrollará como un eslabón fundamental para comprender el proceso (y el poder) territorial construido por la OBTA.

La Tupac Amaru comienza a construir viviendas en el año 2004, a partir de lograr la obtención directa del financiamiento que provenía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios de la nación, con intervención del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la creación de cooperativas. Luego de corroborar que la organización logró construir las viviendas acordadas no sólo en un plazo menor al pautado sino con un costo también menor, el financiamiento se fue

incrementando a lo largo de los años para la realización de más y más viviendas que fueron abriendo la posibilidad de crecimiento de la Tupac Amaru.

A través de la construcción de viviendas a un costo menor, la organización pudo contar con dinero de saldo con el cual construir ya no casas sino escuelas, centros de salud, polideportivos, fábricas, etc. Así lo resume uno de los referentes principales de la organización: "La clave nuestra está en la posibilidad de financiarnos a través del ahorro que ganamos con cada vivienda que hacemos a un costo más bajo. Y ese ahorro lo pusimos en infraestructura y servicios para la gente" (Ricardo, S. S. de Jujuy, 09/04/15)

Construyeron 8000 viviendas en toda la provincia, a través de un total de 157 cooperativas (cinco cooperativas textiles y el resto cooperativas de vivienda) (OBTA Anuario, 2014:4).

Si bien todo este proceso despierta muchos interrogantes a ser atendidos, aquí analizo del proceso de territorialización que supuso la construcción de estos barrios de vivienda de la Tupac, junto con el desenvolvimiento de las copas de leche de la organización. Específicamente nos detendremos en el caso del Barrio Alto Comedero de San Salvador de Jujuy, por representar el ejemplo que cuantitativa y cualitativamente tiene mayor trascendencia (en el Anexo I, pueden observarse fotos del barrio de la Tupac en Alto Comedero y de la sede en el centro de San Salvador que ilustran parte de la descripción aquí narrada).

La ciudad de San Salvador de Jujuy, ciudad capital de la provincia, con 231.229 habitantes, representa el 37.8% de la población de Jujuy, formando junto con las vecinas localidades de Palpalá y Yala un aglomerado (Gran San Salvador de Jujuy) de 278.336 habitantes (45.5% de la población provincial). Supone un centro de atracción de población por las esperanzas cifradas en torno a la obtención de empleo, posibilidades educativas, obtención de recursos estatales que no llegan a los diversos rincones de la provincia. Sin embargo, y tal como se repite en casi todas las ciudades intermedias de nuestro país, la posibilidad de obtener una vivienda digna es cada vez una expectativa con mayores dificultades de realización.

Sobre este escenario, la OBTA, se lanzó a la obtención de tierra urbana disponible para construir las primeras viviendas que fueron financiadas por el mencionado programa federal:

> "Hasta que se dijo: 'vayan a buscar terrenos'. Andábamos por todos lados, buscando terrenos que sean terrenos fiscales, que no tengan dueño o si tenía dueño teníamos que preguntar si tenían las 7 hectáreas, me acuerdo que buscábamos las 7 hectáreas por todos lados…Un grupito salía para un lado, otro grupito salía para otro lado buscando terrenos. Hasta que un día se dio que encontramos las tierras de Alto Comedero, nos mandaron a desmalezar y dijimos bueno acá vamos a hacer las viviendas." (Yina, Área de administración de las cooperativas, S. S. de Jujuy, abril de 2015).

Finalmente ocuparon un predio ubicado en el barrio Alto Comedero, en la parte "alta" de San Salvador, abandonado, sucio y con malas condiciones de suelo. Luego de esa ocupación del espacio, podemos advertir su territorialización, con un fuerte anclaje local y una identidad afectiva: "es nuestro barrio, nosotros lo hicimos, nosotros tenemos que defenderlo y cuidarlo", "más de una vez nos han querido sacar, pero de ahí no nos mueve nadie, ese barrio lo hicimos nosotros", o frases similares son habitualmente enunciadas por los entrevistados de la Tupac Amaru.

La organización pasa a controlar ese espacio, ahora transformado en territorio. Una buena parte del barrio Alto comedero, está conformado por el barrio de viviendas de la Tupac Amaru. Tiene allí construidas 3000 viviendas y le llaman (y así se lee en su entrada principal) el "cantri"[1] de la Tupac: tiene muy claramente diferenciado su perímetro, sus casas son todas iguales, en el interior del barrio se dispone de una escuela y guardería infantil, un polideportivo y un parque acuático (con la pileta más grande de todo el noroeste argentino), un Centro cultural (que cuenta incluso con un cine), un centro de salud, el Centro Modelo Integral de Rehabilitación (CEMIR), una fábrica textil, una de bloques, una de muebles de caño, una metalúrgica y otros emprendimientos. Todos espacios territorializados: construidos y gestionados por la organización cuyos miembros conviven y comparten sus espacios: la territorialidad no solamente es funcional, sino también, afectiva. La organización reconstruyó la vida social en ese territorio que devino en lugar, en espacio territorializado y vivido. (Hiernaux y Lindón, 2004).

Algunos ejemplos de las actividades y áreas que fue asumiendo la organización a medida que crecía y se diversificaba, dan cabal cuenta de esta dimensión afectiva, cultural y con fuerte contenido simbólico.

Por un lado, es de resaltar el templo que se construyó en el barrio, una réplica del Templo Inca del Tiwanaku, en el cual se realizan diversas ceremonias tradicionales, consideradas sagradas por los pueblos originarios de la región. Pero junto con esta práctica que busca respetar y reivindicar tradiciones milenarias, la organización ha sabido también colocarse en un rol progresista e innovador en una sociedad muy conservadora, como lo es la sociedad jujeña. Brindó espacio, recursos y contención para que sus integrantes homosexuales, bisexuales y transexuales tuvieran un programa de radio y un llamado Grupo de diversidad de género que comenzó a realizar muchas actividades entre las cuales sobresalen la organización de la marcha por el orgullo gay los días 28 de junio de cada año, con la construcción de carrozas y desarrollo del desfile por la calle céntrica de la ciudad.

También podemos señalar las actividades relacionadas a la cultura como la construcción de un cine en el barrio, un centro cultural en el que se desarrollan desde espectáculos musicales y teatrales

[1] Se lee escrita de manera criolla una palabra de origen inglés –country- que remite a las urbanizaciones cerradas donde residen las clases privilegiadas.

hasta cumpleaños infantiles, la gestión de una radio comunitaria propia, innumerables polideportivos diseminados por diferentes barrio en la ciudad de San Salvador y en localidades del interior de la provincia, en los cuales se desarrollan y fomentan el ejercicio y la práctica de diversos deportes.

En este apretado y no exhaustivo relato no puede dejar de mencionarse la construcción de piletas de natación con acceso gratuito, destacándose la pileta cubierta en la sede de la organización en el centro y el parque acuático de 40.000 m2 en el Barrio Alto Comedero, una construcción con alto valor simbólico en una región que durante el verano suele soportar temperaturas de más de 40° y la cual las pocas piletas municipales publicas se ubicaban en el centro e históricamente han sido vedadas al acceso de los niños de los sectores populares.

Todo este desarrollo ha sido relatado en tiempo pasado, puesto que hoy por hoy se encuentra en franco proceso de desmantelamiento.

El 25 de octubre de 2015 se realizaron las elecciones nacionales en Argentina, contienda en la que se elegía el presidente de la nación (que se definiría posteriormente en segunda vuelta entre los candidatos Mauricio Macri (Cambiemos) y Daniel Scioli (FPV), saliendo vencedor el primero) y algunos de los gobernadores provinciales en aquellas provincias que definieron no desdoblar las elecciones regionales. La provincia de Jujuy fue una de ellas y en dicha fecha obtuvo su victoria el hasta entonces senador provincial por la UCR y ahora candidato del nuevo frente Cambiemos, Gerardo Morales, un histórico rival de Milagro Sala que había centrado su campaña electoral confrontando con ella y con la Tupac Amaru.

Este cambio de escenario, coronado con el triunfo de Macri a nivel nacional un mes después, significó el inició de un proceso de aniquilamiento de la Tupac Amaru en Jujuy que poco más de un año después muestra resultados sorprendente y dolorosamente exitosos. El encarcelamiento de Milagro Sala, desde hace ya casi un año al momento de escribir estas líneas, junto con más de una decena de otros miembros de la organización es el dato represivo más escandaloso que articula con el desmantelamiento de la red de trabajos, cooperativas y servicios que organizaba la Tupac.

El interrogante que guía ésta ponencia, teniendo presente este nuevo contexto y el complejo proceso que podría explicarlo, se concentra en el rol que se le asignó a las formas de la economía social mediante el trabajo organizado en cooperativas a partir de la experiencia de la Tupac.

3. Algunas herramientas de análisis: Economía social y territorio.

Tal como adelantamos en el punto 2, consideramos que el análisis espacial es central para comprender y analizar los movimientos sociales. Específicamente el concepto de movimiento socioterritorial nos ayuda a comprender el rol central del concepto territorio.

Henri Lefebvre es uno de los autores que más ha insistido en la centralidad del análisis del espacio en tanto herramienta de comprensión de la sociedad. Propone la categoría de espacio social, construyéndola a raíz de la conjunción del espacio físico-mental y social; es decir, postula la multidimensionalidad del espacio en tanto producción social, resaltando su carácter contingente e histórico: la producción del espacio como proceso necesario para la constitución de la sociedad misma en cada modo de producción (Lefebvre, 2013).

Lefebvre construye dos categorías para explicar el desarrollo de la sociedad capitalista: los espacios apropiados, utilizados para servir las necesidades y posibilidades de una comunidad, espacios que posibilitarían una "apropiación" simbólica y de identidad además de funcional, apropiación que sólo puede tener inicio en el "lugar", en tanto lo local, lo cotidiano de cada individuo y los espacios dominados, espacios transformados y dominados que son habitualmente cerrados, utilitarios y funcionales: pensados para controlar procesos naturales y sociales para la producción; espacios naturales que fueron transformados por una técnica y una práctica precisa asociadas al poder político.

Propongo operacionalizar este par analítico distinguiendo los conceptos de lugar y de territorio, aunque reconociendo la complejidad de sus múltiples dimensiones. Se atribuye al concepto de lugar la idea de "apropiación", donde predomina la experiencia subjetiva, la creación de lazos de pertenencia e identidad por parte de los sujetos en acción, en escala local y cotidiana. Mientras que el concepto territorio se conjuga con las relaciones de dominación, de poder; situaciones de conflictos y luchas por su definición y control. (Torres, 2013). Es necesario incorporar esta distinción desde el punto de vista analítico, pero sin dejar de reconocer y atender al hecho de que su funcionamiento en la vida real se halla inextricablemente asociado: las experiencias subjetivas de identidad, pertenencia y apropiación se encuentran con relaciones de disputas y conflictos de poder y viceversa. El territorio necesita para su constitución de la idea de lugar que explica y legitima la lucha por el control de aquellos espacios "cargados" de sentidos, por los cuales vale la pena luchar; mientras que la constitución de lugares en tanto espacios de pertenencia e identidad se entrelazan con la idea de lo que es propio, de lo que se hizo propio mediante negaciones y conflictos frente a otros.

Entiendo el territorio, entonces, como un concepto que permite una mayor especificidad frente al nivel de generalidad de la categoría analítica espacio y que dicha especificidad proviene de su asociación con las relaciones de poder, es decir, permite introducir la variable política al pensar el espacio construido en tanto territorio como producto de relaciones de poder, de dominación y resistencia.

En 1980 el francés Claude Raffestin publica "Por una geografía del poder" en donde, considerando el pensamiento de Foucault, el autor sostiene que "[…] el poder no se adquiere; es ejercido a partir de innumerables puntos […]. Las relaciones de poder no están en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (económicas, sociales, etc.), pero son inmanentes a ellas."(Raffestin, 1993, p. 53, traducción propia). El territorio se entiende como la manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales determinadas, en diferentes grados, por la presencia de energía –acciones y estructuras concretas- y de información –acciones y estructuras simbólicas. Lopes de Souza (1995), en este mismo sentido, enuncia que el territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder que define así un límite y que opera sobre un sustrato referencial, en definitiva, el territorio es definido por relaciones sociales. Tal como lo había sostenido ya Simmel (1939) a fines del siglo XIX y principios del XX: "El límite no es un hecho espacial con efectos sociológicos, sino un hecho sociológico con una forma espacial" (Simmel, 1939, p. 216).

Un territorio supone un espacio determinado y controlado socialmente, supone la construcción de un espacio en el cual se ejerzan relaciones de poder que permitan su control, la definición de quiénes tienen acceso a él y quiénes no, la determinación de sus usos posibles: ¿el territorio, entonces, puede entenderse como dimensión constitutiva de lo político? A partir de la perspectiva defendida, la respuesta es afirmativa.

Por otro lado, coincidimos en la necesidad de articular la dimensión política y económica, como parte del mismo proceso social que también es espacial. Esta perspectiva es propia de algunos enfoques en torno a la economía social solidaria.

El término Economía social solidaria alude a un conjunto heterogéneo de concepciones y enfoques teóricos, realidades socio-económicas e institucionales, y prácticas empresariales y asociativas que, desde el último cuarto del siglo XX, vienen desarrollando un creciente sentido de pertenencia a una forma diferente de entender el papel de la economía y los procesos económicos en las sociedades contemporáneas.

Se puede considerar genéricamente como parte de la economía social solidaria a todas aquellas actividades de contenido económico desarrolladas por entidades en las que el ánimo de lucro (es decir, el afán por la obtención de una renta por los capitales invertidos), no es la motivación principal que guía a los actores. Por el contrario, el protagonismo en estos emprendimientos lo tiene el hombre, sus necesidades y la satisfacción de las mismas a través de un accionar que no pierde de vista la importancia del valor humano por sobre el capital.

La economía social solidaria supone un intento de repensar las relaciones económicas desde nuevos parámetros. Frente a la lógica del capital, la mercantilización creciente de las esferas públicas y

privadas, y la búsqueda de máximo beneficio, la economía social solidaria persigue construir relaciones de producción, distribución, consumo y financiación basadas en la justicia, cooperación, la reciprocidad, y la ayuda mutua. Frente al capital y su acumulación, la economía solidaria pone a las personas y su trabajo en el centro del sistema económico, otorgando a los mercados un papel instrumental siempre al servicio del bienestar de todas las personas y de la reproducción de la vida en el planeta.

Ahora bien, el caso particular que representa las cooperativas de trabajo mediante las cuales la OBTA estructuró su organización y desarrollo, merece ciertas aclaraciones importantes.

Las Cooperativas de trabajo, sin duda, pueden ser entendidas como una de las formas de la economía social y solidaria. Sin embargo, en el caso que nos ocupa dichas cooperativas no son propiamente tales, sino que son organizadas y gestionada por el Estado (en este caso particularmente por el estado nacional). Por eso las denominaremos Cooperativas de origen y gestión estatal y se trata de unidades productivas creadas por el estado para cumplir con algún servicio comunitario y/o para generar trabajo. El sueldo a los trabajadores lo paga el Estado y las decisiones estructurales las toman los funcionarios.

Podemos pensar que el aspecto en el cual se puede identificar una incidencia mayor del espíritu propio de la economía social y solidaria es en el atinente a las relaciones laborales. Para algunos funcionarios del kirchnerismo, estas cooperativas tenían como objetivo transformarse en un eslabón necesario que permita la recuperación de la cultura del trabajo en un sector de la sociedad fuertemente golpeado por las políticas neoliberales.

“Desde el Ministerio de Desarrollo Social, hemos venido aportando a la promoción del desarrollo local y la economía social, interviniendo en la cultura, los saberes y los haceres, las tradiciones y los vínculos afectivos y solidarios que es desde donde se construyen los proyectos colectivos. La economía social no solamente produce un ingreso para mejorar la calidad de vida, sino también promueve la organización de la comunidad. Y lo que fundamentalmente permite es construir vínculos solidarios, un espacio colectivo y una movilización popular con una organización mucho más digna y que hace a la calidad de vida de las personas. La economía social genera empleos e ingresos” Alicia Kirchner, 2007: 37.

Las cooperativas son financiadas por el Estado y, tal como están planteadas, no las guía un espíritu de lucro. Sin embargo, la apuesta que estaba detrás de estos programas de gobierno, tenía que ver con la generación de empleo genuino en el marco de la disputa con el sentido asistencialista propio de los programas sociales de atención al desempleo y la pobreza conocidos en el lenguaje coloquial y mediático como “planes sociales”. Se esperaba que estas cooperativas pudieran en algún momento dejar de depender del financiamiento estatal.

4. Cooperativas de trabajo de la OBTA

Las cooperativas de la Tupac Amaru en Jujuy, en 2015, alcanzaban el número de 157 cooperativas de las cuales 5 eran cooperativas textiles y el resto cooperativas de viviendas. Las componen 16 miembros, de los cuáles uno es el presidente y, como se trata de cooperativas gestionadas por el Estado, es a través del presidente que se paga el salario a todos los miembros de la cooperativa y éste se selecciona entre los miembros con más experiencia y de mayor confianza dentro de la organización, esto de acuerdo al relato de una de las entrevistadas:

> P: ¿Los cooperativistas cobran a través del Ministerio?
>
> -Claro, en las cooperativas el presidente se encarga de cobrar la plata y le hace llegar al cooperativista.
>
> P: ¿Y quién o quienes definen quien es el presidente?
>
> - En el caso nuestro, nosotros cuando empezamos con esto, éramos un grupito muy reducido entonces todos hemos sido presidentes, primero delegados y después presidentes de cooperativas.
>
> P: ¿Los miembros más antiguos de la organización, digamos? ¿Los que están hace más tiempo?
>
> - Claro.
>
> Entrevista a Yina, responsable del Área de administración de las Cooperativas, Sede central, octubre 2015.

El desarrollo de las tareas en dichas cooperativas recrean formas de trabajo colaborativas, acompañadas por el sentimiento de pertenecer a una organización y, en algunos casos, considerarse militantes y, por tanto, compañeros de militancia de sus pares en el trabajo cotidiano.

Sin caer en una postura romántica que suponga que estos colectivos de trabajo están exentos de conflictos y disputas, sí podemos señalar que en muchas ocasiones esos conflictos y esas disputas provienen justamente del hecho de pertenecer a una misma organización y, por ende, tienen rasgos diferentes a los conflictos que puedan surgir en una cooperativa con otra trayectoria.

En mi trabajo de campo he podido comprobar que la solidaridad y la ayuda mutua es moneda corriente para aprender y desarrollar las tareas entre los cooperativistas; los valores de la solidaridad, el compromiso, el agradecimiento y el esfuerzo son los que guían la cotidianeidad territorial y laboral de las cooperativas de la Tupac.

También, es política de la organización rotar a los trabajadores en diferentes puestos y áreas de trabajo para que aprendan diferentes aptitudes y se sientan parte de una organización, apuntando a que se comprenda que no es “sólo” un trabajo.

> "Queríamos ayudar a más personas…y todos éramos consientes porque nadie sabíamos hacer nada, entonces era por ahí la mujer que se ponga a hacer finos, que era un trabajo más liviano hacer finos, el varón que levante la pared, y de a poquito podía perfeccionarse en hacer eso, y después "vos tenés que perfeccionarte en colocar cerámicos" y "vos en colocar machimbre" y después a la vez que todos sabíamos, vos le tenías que enseñar a otro como colocar, y es increíble pero las mujeres, las más grandes, no sabes los finos que hacían en esas paredes, las chicas eran especialistas en colocar machimbre y en armar la armadura, todos tenían un oficio. En nuestro grupo, a medida que iba pasando el tiempo, nos damos cuenta que íbamos organizando más cosas, armar una plaza, armar una pileta...primero era un barrio y después no, mira, ahora vamos por salud…" (Horacio, responsable del Grupo de Género, S.S. de Jujuy. Abril 2015)

Son cooperativas que tienen una dinámica atada a la organización, de allí que tampoco tengan siempre un horario fijo sino que también se contemplan las movilizaciones, las actividades de campaña y/o los días en los que se celebra algún acontecimiento (como el día del niño) como "días de trabajo" y sea habitual extender la jornada laboral o los días de trabajo si es necesario finalizar una tarea o una obra con urgencia. Tal como lo señala Battezzati (2014), esta modalidad, tendría para los trabajadores de la Tupac un efecto en la consolidación de una identidad en la que el trabajo y la movilización son entendidos más como una continuidad que como una ruptura, hecho que diferencia a éstos de un típico trabajador sindicalizado del sector formal. "Los días que éstas [las movilizaciones] son organizadas, las cooperativas no trabajan y los cooperativistas deben asistir a las marchas como si fuera un día más de trabajo" (Battezzati, 2014: 23)

Las cooperativas de vivienda resultan ser el esqueleto organizativo fundamental de la organización, su trabajo es el que organiza y permite la realización y el trabajo en las diferentes áreas de acción de la Tupac: el área de salud (centro de salud en la sede con variadas especialidades y aparatología de alta complejidad; sedes de salud descentralizadas en los barrios de la ciudad de Jujuy y de localidades del interior de la provincia), área de educación (la escuela primaria, el colegio secundario, el colegio secundario para adultos y el terciario), área de cultura (la radio, el funcionamiento del cine y de los diversos centros culturales, bibliotecas y grupos de trabajo), área de deporte (polideportivos en todos los barrios, equipo de natación, organización de colonias de vacaciones, etc.).

Como es claro, las áreas en las cuales la Tupac desarrolla sus actividades cubren un amplio espectro de las actividades de la vida cotidiana de cualquier persona y éstas, como es previsible, van transformándose e incorporando nuevas y sentidas demandas y necesidades. Pero financieramente, todas esas actividades dependen de los ingresos estructurados a partir de las cooperativas, ergo, del

Estado. A título de ejemplo citamos un pasaje de una de las entrevistas realizadas a una mujer, miembro de la Tupac y empleada del bachillerato:

> -Acá el colegio forma parte de las cooperativas, nosotros no tenemos ningún portero, ningún preceptor, salvo los profesores que cobran por cargo. Nosotros cobramos con las cooperativas, nosotros dependemos de las viviendas.
>
> P: ¿Ustedes tienen Monotributo Social? tienen la obra social del monotributo?
>
> - No, nosotros la obra social que tenemos es de la Tupac.
>
> Entrevista a Mónica, preceptora en colegio secundario Olga Aredes. Abril 2015

Este entramado organizativo, requeriría mucho más espacio para poder ser explicado en toda su complejidad, pero nuestro interés es resaltar aquí la fuerte dependencia de todo el desarrollo de la organización de los ingresos provenientes de las cooperativas y que las mismas no llegaron a independizarse nunca del financiamiento estatal.

Es un dato objetivo que la inversión de dicho financiamiento redundó en un entramado de servicios y equipamiento que asombra a quien se apreste a recorrer el barrio de la Tupac, su sede, sus instalaciones educativas, deportivas y de salud. No puede negarse que ese dinero fue puesto al servicio de las necesidades y deseos de los sectores más postergados de la provincia, pero dicha dependencia estatal hace vulnerable a la organización.

> "En los primeros momentos, por darte un ejemplo, era difícil conseguir un plan o una cooperativa, entonces eso llevaba a la marcha, a la confrontación, a la lucha. Pero después llegó un momento en el que se propició, creo, el espacio, con el cambio de gobierno cuando asumió Cristina…porque con Kirchner más o menos hubo que demostrarle que uno quería trabajar…con Cristina, es como que de alguna manera ya habíamos demostrado los primeros años entonces es como que no había que seguir. Y era en ese momento donde la organización tendría que haber apostado a decir: vamos a fortalecer nuestras instituciones. Vamos a fortalecer nuestras fábricas, vamos a fortalecernos a nosotros en este crecimiento." (Jorge, responsable de los talleres de formación profesional, galpón recuperado de la vieja estación, S.S. de Jujuy. Octubre 2015)

A través de las palabras del entrevistado referidas al fortalecimiento de nuestras instituciones, creo que logramos llegar a una de las grandes dificultades de estas experiencias de economía social por lograr autonomía del Estado y, por tanto, de las fuerzas políticas que lo ocupen.

Así se explica que, ante el cambio de escenario político ya reseñado, y la consecuente interrupción abrupta de esta vía de recursos, acompañado por un proceso de persecución y represión política y judicial a los miembros de la organización, se está llevando a cabo un desmantelamiento asombrosamente rápido de la estructura organizativa de la Tupac. Asistimos a un proceso de

profunda desterritorialización de la organización que no hace más que resaltar el carácter político y por tanto contingente, del concepto territorio.

5. Palabras finales: procesos territoriales y economía solidaria en la OBTA

Podemos proponer algunas primeras conclusiones y nuevos interrogantes luego de lo expresado a lo largo de este trabajo. La apuesta de esta organización orientada a dar respuesta a las necesidades de miles de jujeños, supuso una apuesta ambiciosa, teniendo en cuenta el desolado contexto del que surge. Dicha orientación supo construir un camino exitoso, garantizado por el aporte financiero del Estado en su nivel federal. Sin embargo, este aporte no habría sido suficiente, creemos, sin el anclaje territorial construido con el esfuerzo de todos los miembros de la Tupac.

Por anclaje territorial, me refiero a la producción de *otro* territorio, diferencial respecto al territorio abstracto del capital. Un territorio politizado por las fuerzas sociales ignoradas y desdeñadas por el sistema de acumulación y de reproducción social de la vida jujeña: los y las pobres, los y las negros, los y las indios, los y las homosexulaes, las madres solteras, los y las analfabetos, etc. Un territorio producido a partir de saberes populares, de tradiciones y de formas de recreación ancestrales como la celebración de la Pachamama, articulados con, por ejemplo, la afirmación de derechos propios de la vida contemporánea como la elección de género, que eran resistidos por una sociedad provincial profundamente machista y patriarcal. Territorios donde la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la recreación, el esparcimiento, la cultura se articularon como derechos y valores de la vida cotidiana de las personas y no como valores de cambio definidos por el mercado.

De esta descripción es que considero que los valores de la economía social y solidaria podrían entroncarse en estas formas territoriales populares, puesto que poseen directrices en común. Desde esta perspectiva, el servicio al barrio, la preeminencia de las necesidades de las personas y de la organización, caracterizan las actividades económicas que tienen como objetivo, más que la acumulación de los excedentes y la búsqueda de ganancia, su reinversión con fines sociales (Coraggio, 2011:51-52). Podemos decir que la finalidad de la economía social es la prestación de servicios a los miembros de una colectividad, barrio, movimiento social, siendo la ganancia una cuestión secundaria (CORAGGIO, 2004, 2011).

Las practicas territoriales de la Tupac proponen la desmercantilización de lo que consideran derechos conquistados con el compromiso de dejar de entenderlos como servicios con valor de cambio. Así lo expresa una entrevistada:

> "Nosotros somos de clase pobre, porque muchas veces nos cerraron la puerta con eso que tenés que pagar. Para nosotros tiene que ser todo igual, y le queremos enseñar a la gente que siempre tuvo que ser así, que no tenias que pagar para entrar a una pileta a bañarte, nosotros

> no la teníamos esa plata. No teníamos la salud que es gratis, los medicamentos gratis, nosotros le brindamos y le enseñamos a esta gente que sí puede hacerlo. Le estamos enseñando, nosotros todos venimos de clase pobre. Lo que se pretende con todo el trabajo es que todos seamos iguales, que no haya pobres ni haya ricos" (Laura, integrante del Grupo de Género y responsable del área de Derechos Humanos, S.S. de Jujuy. abril 2015)

Sin embargo, las experiencias de las cooperativas de vivienda, supieron dar forma y sustento a estos procesos de desarrollo territorial, pero no supieron conformarse como unidades productivas autónomas del financiamiento Estado; considero que este puede ser una de las razones (aunque no la única) por la cual, ante el cambio del escenario político en el país y en la provincia, el proceso completo peligra actualmente en su continuidad; pasando del proceso de reterritorialización a un nuevo proceso de desterritorialización de un proyecto popular transformador.

6. Bibliografía

Aramayo, Carlos (2009) Jujuy en el bicentenario. Contexto e historia de luchas. Buenos Aires, Editorial Ágora.

Battezzati, Santiago (2014) "La Tupac Amaru: movilización, organización interna y alianza con el kirchnerismo (2003-2011)" en Población & Sociedad [en línea], Vol. 21, Nº 1, pp. 5-32. Disponible en http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/21/P&S-V21-N1-Battezzati.pdf

Coraggio, José Luis. (2004) De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio a la pobreza". Buenos Aires, Espacio.

Coraggio, José. Luis (2011). Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital. Quito, Flacso.

Fernandes Mançano, Bernardo (2005) "Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais" en OSAL N° 16, pp. 273-283.

Golovanevsky, Laura y Sala, Gabriela (2001) Pobreza, vulnerabilidad, Programas de Empleo y conflictos sociales en Jujuy. Disponible en: http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/utdt/pob2-9.pdf

Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia (2004) "Desterritorialización y reterritorialización metropolitana: la ciudad de México." en Documents d'Anàlisi Geogràfica N° 44, pp. 71-88.

Iñigo Carrera, Nicolás y Gómez, Elizabeth. (2011) "Las organizaciones político-sindicales de los asalariados estatales organizan la lucha de los desocupados: Jujuy, 1994-2004", en: Iñigo Carrera, N. (Dir.), Sindicatos y desocupados en Argentina. 1930/1935 – 1994/2004: cinco estudios de caso, Buenos Aires, PIMSA – Dialektik.

Kirchner, Alicia (2017) La bisagra. Políticas sociales en acción. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. Disponible en

http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/La_Bisagra_Politicas_Sociales_en_accion.pdf Fecha de consulta 20/12/16.

Lefebvre, Henri (2013), La producción del espacio, Madrid, Capitán Swing.

Lopes de Souza, Marcelo (1995) "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento" en ELIAS DE CASTRO, I; DA COSTA GOMES, P.; LOBATO AZEVEDO CORRÊA, R. (Coords.) Geografia: conceitos e temas, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Munck, Gerardo (1995) "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales" en Revista Mexicana de Sociología 57, N° 3, pp.17-40.

Organización Barrial Tupac Amaru (2014). Anuario "Nuestros 15 años". Jujuy: OBTA.

Oslender, Ulrich (2002) "Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una "espacialidad de resistencia" en Scripta Nova VI, N° 115. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-115.htm>

Raffestin, Claude (1993) Por uma geografía do poder, Sao Paulo, Editora Ática.

Retamozo, Martín (2010) "Movimientos sociales" en Villarreal Cantú, E.; Martínez González, V. H. (Coord.), (Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos, México, FLACSO/Universidad Von Humboldt, pp. 233-256.

Rossi, Federico (2006) "Movimientos sociales" en Aznar, L., De Luca, M. (Comps.), Política. Cuestiones y problemas, Buenos Aires, Ariel, pp. 235.274.

Simmel, George (1939) Sociología. Estudios sobre las formas de socialización, Buenos Aires, Espasa-Calpe.

Torres, Fernanda (2013) "Territorios, lugares e identidades, una perspectiva de análisis espacial sobre la CTD Aníbal Verón", en Retamozo, M., Schuttenberg, M., Viguera, A. (Comps.), Peronismos, izquierdas y organizaciones populares, La Plata, EDULP, pp. 125-155..

Touraine, Alain (1987), El regreso del actor. Buenos Aires, Buenos Aires, Eudeba. Disponible en: <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/globalizacionycrisis/207178370.Touraine%20-%20Los%20movimientos%20sociales%20%C2%BFobjeto%20particular,%20o%20problema%20central%20del%20an%C3%A1lisis%20sociol%C3%B3gico.pdf> Consultado el: 2 de jun. 2015.

Anexo

Figura

1: Parque acuático. Barrio de la Tupac Amaru en Alto Comedero. Disponible en http://www.taringa.net/post/imagenes/13364422/Fotos-del-barrio-Tupac-Amaru--S-S-de-Jujuy.html

Figura

2: Casas Barrio de la Tupac Amaru en Alto Comedero. Disponible en http://www.taringa.net/post/imagenes/13364422/Fotos-del-barrio-Tupac-Amaru--S-S-de-Jujuy.html

Figura

3: Templo replica del Tiwanaku. Barrio de la Tupac Amaru en Alto Comedero. Disponible en http://www.taringa.net/post/imagenes/13364422/Fotos-del-barrio-Tupac-Amaru--S-S-de-Jujuy.html

Figura

4: Fábrica textil. Barrio de la Tupac Amaru en Alto Comedero. Disponible en http://www.taringa.net/post/imagenes/13364422/Fotos-del-barrio-Tupac-Amaru--S-S-de-Jujuy.html

Figura

5: Movilización de la Tupac Amaru, en recuerdo de "La noche del Apagón" por parte del ingenio Ledesma durante la dictadura militar en 1976, 26 de Julio de 2012. Foto de la autora

Figura

6: Asamblea de la Tupac Amaru, presidida por Milagro Sala, en el Colegio Secundario Olga Arédez, Centro de San Salvador de Jujuy. 30/10/2015. Disponible en http://www.eltribuno.info/gobernar-todos-n632971

Figura

7: Plenario Nacional de los comités por la libertad de Milagro Sala, 11 de junio de 2016. Foto de la autora

COLABORAN:

UNIVERSIDAD
PABLO DE OLAVIDE
SEVILLA

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE IGUALDAD
Y POLÍTICAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE
SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

Fundación
Cajasol

Obra Social "la Caixa"

FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

asociación
Paz y Bien

dPA
defensor del
pueblo Andaluz

VI CONGRESO RED ESPAÑOLA DE POLITICAS SOCIALES

Debates para un nuevo consenso
en torno al bienestar

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE SEVILLA

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

(espa net SPAIN